

26.  
221



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

"PROCAMPO Y LOS APOYOS DIRECTOS AL CAMPO  
(COORDINACION DISTRITAL ASERCA EN EL  
DISTRITO DE DESARROLLO RURAL ISTMO  
OAXACA)"

T E S I S A  
QUE PARA OPTAR POR EL TITULO DE  
LICENCIADA EN CIENCIAS POLITICAS Y  
ADMINISTRACION PUBLICA  
(ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION  
P U B L I C A )

P R E S E N T A :  
ELIA CANO BERNET

*Incluye 1 cassette de 3 1/2*

ASESOR:  
MTRA. NEDELIA ANTIGA TRUJILLO



MEXICO, D. F.

1997

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

# CONTENIDO

	PROEMIO	i-viii
1.	EL ESTADO Y LA MODERNIZACIÓN	1
	1.1 La Administración Pública y la Modernización del Campo	13
	1.2 Programas Gubernamentales de Apoyo al Campo	19
2.	POLÍTICA AGRÍCOLA	23
	2.1 Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000	26
	2.2 Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Oaxaca 1992-1998	31
3.	LOS APOYOS DIRECTOS AL CAMPO A TRAVÉS DE LA COORDINACIÓN DISTRITAL DE APOYOS Y SERVICIOS A LA COMERCIALIZACION AGROPECUARIA (ASERCA) EN EL DISTRITO DE DESARROLLO RURAL ISTMO, OAXACA	41
	3.1 Secretaría de Agricultura Ganadería y Desarrollo Rural (SAGAR) - Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA) Coordinación del Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO)	51
	3.2 Coordinación Distrital del Programa PROCAMPO 1994-1996	65
	CONCLUSIONES	82
	FUENTES CONSULTADAS	88
	GLOSARIOS :	
	* TÉRMINOS AGRÍCOLAS	95
	* PROGRAMA PROCAMPO	98
	* TÉRMINOS ADMINISTRATIVOS	103
	APÉNDICE	109

**Señores Margarita Bernet  
Hernández y Lorenzo Cano  
Reyes†** *Padres míos, con  
infinito amor les doy las gracias*

**A la Familia Mayén  
Rodríguez, mi segunda  
familia, por su apoyo,  
aprecio y cariño**

**Claudio Méndez  
Ambrosio**  
*Amorcito : gracias por  
todos los apoyos que me  
brindaste*

**Elia Margarita, Claudia  
y Angel Méndez Cano**  
*Queridos hijos : les deseo  
éxito en toda acción  
positiva que emprendan  
en la vida. Adelante por  
siempre*

*A mi segunda madre :*  
**Señora Irene Ambrosio  
Vicente**  
*Por sus valiosos consejos  
para seguir adelante*

*Con aprecio a mi cuñada* **Delia  
Holder Ambrosio**

*A mis compañeras y amigas de la 9ª  
generación del Centro de Educación  
Continua  
Especialmente a Isabel Fernández Isasi  
por su valiosa amistad*

A los Maestros :

**Nedelia Antiga Trujillo**

**Guillermo Tenorio Herrera**

*Con respeto y admiración por todos los conocimientos adquiridos a través de sus enseñanzas metodológicas y de redacción, los cuales me sirvieron de base para elaborar la presente tesina. Mil gracias.*

*A mis sinodales por la dedicación de su tiempo para leer y mejorar el presente trabajo.*

Lic. María Esther Navarro

Lic. María de la Luz Migueles Tenorio

Lic. Miguel Angel Márquez

Lic. Rina Aguilera Hintelholher

Lic. Nedelia Antiga Trujillo

Mis más sinceros reconocimientos a las instituciones que proporcionaron valiosa información biblio-hemerográfica para la realización de este trabajo :

Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGAR)

Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA)

Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)

Gobierno del Estado de Oaxaca

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

Departamento de Orientación Académica

Centro de Educación Continua de la FCPyS

Al Dr. Carlos Torres Avilés, Delegado de la SAGAR en el Estado de Oaxaca

Quien me impulsó a concluir este trabajo.

Al Jefe del Distrito de Desarrollo Rural Istmo Lic. Gaspar Marín Balderas

Gracias por las facilidades recibidas para realizar esta investigación.

A la Directora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales Mtra Cristina Puga Espinosa,  
por impulsar la Segunda Opción de Titulación por Tesina a través del Centro de Educación Continua

Gracias a Lic. Isabel Santana López Araiza,  
Coordinadora del Centro de Educación Continua por su dinamismo y excelente administración en la conducción del Programa de Titulación por Tesina.

## PROEMIO

La estructura funcional para la coordinación del Programa Apoyos Directos al Campo PROCAMPO a nivel nacional, está a cargo de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGAR) a través de sus 33 Delegaciones Estatales, 193 Distritos de Desarrollo Rural con 712 oficinas CADER Centros de Apoyo al Desarrollo Rural en los distritos de Desarrollo Rural. Así también la SAGAR mediante su órgano desconcentrado ASERCA Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria cuenta con una estructura central y 16 Centros Regionales ASERCA diseminados en el país.

Estos organismos en su conjunto tienen como funciones principales: instrumentar, ejecutar, supervisar, coordinar y evaluar los sistemas y programas de Apoyos Directos al Campo y Comercialización Agropecuaria. Asimismo dictaminar las solicitudes de inscripción de registros de superficies y productores beneficiarios de Apoyos directos al campo y a la comercialización. El periodo que comprende la presente investigación del Programa PROCAMPO es 1994 - 1996.

En este contexto realizar una eficiente coordinación administrativa del programa no es tarea fácil, implica la planeación, control, supervisión de las acciones desarrolladas por el programa. Tener una organización estructurada donde se definan las funciones de cada uno de los integrantes de la organización y una excelente comunicación personal usándose además otros medios de comunicación tales como normas, oficios, boletines, aparatos electrónicos y mecánicos.

La tarea del administrador público en este ámbito consiste en optimizar la coordinación mediante la propuesta y creación de una apropiada estructura

para coordinar, la selección de personal bien capacitado que tenga conocimiento sobre la operatividad de PROCAMPO desde la emisión de solicitudes de reinscripción hasta el pago de los apoyos a los campesinos que cumplan con la normatividad establecida por ASERCA en cada uno de los ciclos agrícolas.

Esta investigación representa un reto profesional en el sentido de mejorar día a día la Coordinación Distrital del Programa PROCAMPO en el Distrito de Desarrollo Rural Istmo Oaxaca en donde se atienden 53 municipios a través de 5 Centros de Apoyo al Desarrollo Rural (CADER). Lo anterior se logrará si los servidores públicos en materia de coordinación administrativa del Programa PROCAMPO se responsabilizan en las funciones a desarrollar para dar respuesta y solución a las demandas de los campesinos que forman parte de un Directorio de Productores de granos básicos y oleaginosas.

Los campesinos en la región istmeña en materia del Programa PROCAMPO demandan: contar en forma oportuna con su solicitud de reinscripción para que se le gestione el trámite respectivo y estar en posibilidad de recibir el apoyo económico correspondiente. Los campesinos inicialmente fueron inscritos y posteriormente ciclo a ciclo agrícola acuden a realizar su reinscripción para ser beneficiados con este programa institucional en su etapa transitoria que ofrece un apoyo económico por hectárea sembrada con cultivos elegibles considerándose para el Distrito de Desarrollo Rural Istmo Oaxaca: maíz, frijol, sorgo y ajonjolí. Este último cultivo autorizado como conversión productiva a partir del ciclo, otoño - invierno, 95/96.

El programa de apoyos directos al campo (PROCAMPO) “es un programa del gobierno federal que otorga de manera directa recursos a productores agrícolas con la finalidad principal de completar sus ingresos”.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> ASERCA. Revista Claridades Agropecuarias. Agosto-Noviembre 1996, P. 3

En este sentido la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGAR) a través de su estructura Estatal y de su órgano desconcentrado Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA) son los responsables de operar el programa PROCAMPO a nivel nacional estatal y regional.

A estas instancias les falta mayor visión para realizar la coordinación operativa del programa referido, lo cual obedece principalmente a que no hay un programa operativo bien estructurado por parte de ASERCA regional para el periodo de reinscripciones en cada ciclo agrícola que sea acorde a las fechas de siembra en la región Istmo, Oaxaca.

El concepto de programa se refiere al conjunto de acciones específicas, ordenadas secuencialmente en el tiempo para obtener resultados preestablecidos.

Un aspecto importante para realizar una eficiente coordinación lo representa la buena comunicación que se manifiesta a través de la estructura organizacional por un lado, y a través de la actitud de comunicación entre trabajadores.

Sin embargo en este periodo 1994-1996 ASERCA central mantuvo comunicación deficiente con ASERCA regional y consecuentemente no se dieron respuestas oportunas a las necesidades de información que sobre PROCAMPO requirió el Distrito del Desarrollo Rural, Istmo. Por otra parte, cabe señalar que el programa PROCAMPO se rige por normas operativas que ciclo a ciclo agrícola elabora y emite ASERCA a nivel central.

En cuanto al control administrativo de la emisión de formatos de solicitudes de reinscripción. Por parte de ASERCA regional, esta instancia no tiene un buen mecanismo de control.

Así también en el Distrito de Desarrollo Rural Istmo se adolece de información oportuna y confiable en cuanto a las estadísticas de los formatos de solicitudes de reinscripción, que recibe ASERCA regional, por parte de ASERCA distrital de acuerdo con el tipo de solicitud. Esto obedece a la carencia de recursos financieros, humanos, materiales y técnicos en el periodo de referencia.

La estadística proporciona los elementos básicos para fundamentar:

- a) Cómo planear la obtención de los datos para que de ellos se puedan extraer conclusiones.
- b) Cómo analizar esos datos.
- c) Qué tipo de conclusiones pueden obtenerse con los datos disponibles.
- d)Cuál es la confianza que nos merecen los datos

Se manifiesta que existen deficiencias en cuanto a la capacitación para llevar a cabo los operativos de reinscripción por parte de ASERCA regional hacia los técnicos responsables a nivel localidad adscritos a los 5 centros de trabajos denominados (Centros de Apoyo al Desarrollo Rural), correspondientes al distrito de desarrollo rural Istmo, dependientes de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.

En este contexto la hipótesis de investigación planteada es: la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGAR) con la participación de su órgano desconcentrado Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA), coordinan el Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO), con lo cual se agilizan los trámites administrativos, supervisión y control en forma eficiente de este programa. En consecuencia los productores beneficiarios de PROCAMPO que cumplan con la normatividad vigente recibirán sus apoyos económicos en el menor tiempo posible.

Por otra parte el sistema de coordinación tiene un carácter permanente - continuo y se adapta a las diversas exigencias de la situación. La coordinación no consiste ni termina en una decisión, en una acción: esta no se puede ordenar, sino que resulta de todo un conjunto de acciones, de decisiones, de actitudes y de comportamientos en los que se manifiesta y se compone el proceso administrativo.

Siendo la coordinación una de las funciones básicas en el desarrollo de la administración, es indispensable identificarla con cada uno de los elementos que intervienen en su proceso.

La coordinación no sólo abarca a las acciones operativas sino también los recursos y todo ello por medio de una estructura adecuada. Por lo tanto al coordinar habría que considerar los recursos con que cuenta el organismo: los humanos, los financieros, materiales, así como el factor estructural.

La coordinación se refiere también “a la integración de los esfuerzos de cada organismo con las organizaciones, fuerzas y condiciones externas capaces de ejercer sobre ella una influencia”.<sup>2</sup>

Esencialmente la coordinación es una tarea de procesamiento de información y puede alcanzarse en diversas formas. Los mecanismos básicos son: la jerarquización o cadena de mando; los procedimientos y políticas, para guiar las acciones; los planes y objetivos que dan dirección.

El objetivo general de esta investigación describe la importancia que tiene la coordinación de SAGAR-ASERCA para llevar a cabo en tres niveles de administración el funcionamiento del programa de apoyos directos al campo (PROCAMPO).

---

<sup>2</sup> Joaquín Rodríguez Valencia, Introducción a la Administración con enfoque de Sistemas. P. 339.

Así también los objetivos particulares definen un mejor control de la emisión de solicitudes de reinscripción y los apoyos directos para los beneficiarios del programa (PROCAMPO).

Describen un sistema estadístico confiable y oportuno que garantice al 100 por ciento la emisión de solicitudes de reinscripción y los apoyos económicos para los productores agrícolas beneficiados.

Identifican un programa que pueda lograr eficiencia en la coordinación del programa de apoyo directos al campo por parte de Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA). Así mismo analizan las normatividades emitidas por ASERCA central para lograr que éstas sean congruentes y acordes a las necesidades de los productores agrícolas del distrito de desarrollo rural Istmo. Oaxaca.

Los temas que trata esta tesina se organizaron en tres capítulos :

Capítulo 1- El Estado y la modernización

Capítulo 2- Política Agrícola

Capítulo 3- Los Apoyos Directos al Campo a través de la Coordinación Distrital en el Distrito de Desarrollo Rural Istmo Oaxaca

En el primer capítulo “El Estado y la Modernización” se describe el ámbito de la Administración Pública del Estado Neoliberal Salinista-Zedillista 1989-1996. Así como la política, el gobierno y la sociedad en este período de tiempo.

Se destaca la modernización del Estado y el Agro mexicano, mediante las modificaciones al artículo 27 Constitucional, la creación de los Tribunales Agrarios, la Procuraduría Agraria, la desconcentración del Registro Agrario Nacional, el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE) y la puesta en marcha del Programa de Apoyos Directos al Campo PROCAMPO con una permanencia hasta el año 2008.

De la misma forma se presentan otros programas institucionales de apoyo al campo. Tales como el Programa Nacional de Solidaridad específicamente el “crédito a la palabra” y el Programa de Financiamiento y Seguro Agrícola instituido por diversas instancias crediticias.

Se considera a Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria ASERCA como una instancia de gobierno que a partir de 1991 incide en el proceso de comercialización de productos agropecuarios.

Asimismo la capacitación y transferencia de tecnología, asistencia técnica y el proyecto de investigación y extensión agropecuaria como soportes en el desarrollo agrícola.

En el segundo capítulo “Política Agrícola”, se aborda este tema como instrumento de apoyo y estímulo al campo. A través de los planes Nacional y Estatal de Desarrollo el primero comprende el período 1995-2000 y el segundo 1992-1998 en el Estado de Oaxaca.

Ambos planes fundamentan el nuevo marco de relaciones jurídicos en el campo, la certidumbre en la tenencia de la tierra, el sistema de financiamiento para incrementar la producción y productividad en el campo.

Así como el acceso a insumos, obras de inversión en infraestructura regional hidroagrícola, modernización del sistema de abasto interno, educación superior, ciencia y tecnología asistencia técnica y capacitación rural. Como apoyos fundamentales para reactivar el sector más desprotegido de la Administración Pública Mexicana.

En el tercer capítulo referido a los apoyos directos al campo a través de la coordinación Distrital de ASERCA en el Distrito de Desarrollo Rural Istmo, Oaxaca. Se explica y describe la coordinación del programa PROCAMPO mediante el programa operativo que se diseñó en los ciclos otoño-invierno y primavera-verano en los años agrícolas 1994, 1995 y 1996.

Se destaca la estructura funcional con que cuenta ASERCA Central, Estatal y Regional para coordinar el programa PROCAMPO en los 3 niveles administrativos mencionados.

Se consideran los principales logros alcanzados en la ejecución del programa a nivel nacional, en el Estado de Oaxaca y el Distrito de Desarrollo Rural Istmo.

El objetivo que persigue la Coordinación del Programa PROCAMPO en el Distrito de Desarrollo Rural Istmo es el relativo a mejorar dentro del proceso administrativo propio de este programa los controles prioritariamente de la emisión-recepción de solicitudes de reinscripción y cheques de apoyos para los beneficiarios del programa PROCAMPO.

Así también tener un seguimiento de informes, reportes, estadísticas relacionadas con la ejecución del Programa en cuestión.

En este sentido se propone la creación de una área de informática y estadística en el Distrito de Desarrollo Rural Istmo Oaxaca, para contar con información confiable y oportuna para la toma de decisiones en materia de seguimiento y control, así como para manejar estadísticas con información similar a la procesada en ASERCA Central en la Dirección de Seguimiento Operativo dependiente de la Coordinación General Operativa y en la Dirección Regional ASERCA Oaxaca.

# CAPITULO 1

## EL ESTADO Y LA MODERNIZACIÓN

El Estado está condicionado por un conjunto de reglas o normas jurídicas convirtiéndose así en poder legal regido por el derecho. El Estado “es una institución que la sociedad se da para moderar el conflicto entre clases e intereses diferentes, a fin de mantenerlos dentro de cierto orden que permita el desenvolvimiento de las variadas actividades y relaciones sociales”.<sup>3</sup>

Al conjunto de normas que constituye la unidad del ordenamiento jurídico del Estado se llama Constitución. Las constituciones son los documentos que resumen las instituciones y los principios de gobierno que rigen a un país y son producto de la forma en que una sociedad está estructurada.

La Constitución vigente en México, la de 1917 resultó de un acuerdo entre los diversos intereses, demandas y aspiraciones de los grupos que participaron en la Revolución Mexicana de 1910.

El Estado de Derecho “expresa una organización del poder apegada a la legalidad, es decir a disposiciones precisas que rigen su actuación en oposición a los regímenes arbitrarios que funcionan al margen del marco legal”.<sup>4</sup>

Además de regular la actividad de los gobernantes y la Administración Pública, el Estado de derecho establece un régimen de obligaciones y derechos aplicable a las obligaciones civiles de las personas y concentra el poder coactivo del Estado bajo la certidumbre jurídica.

---

<sup>3</sup> Cristina Puga Espinosa, Hacia la sociología, P.63

<sup>4</sup> Miguel Limón Rojas, La Modernización de la Administración Pública, Participación Ciudadana y Transparencia P. 16.

El Estado “es la organización política de la sociedad y los grupos que conforman a esta se convierten en los intermediarios entre el Estado y la sociedad”.<sup>5</sup>

La Reforma del Estado en México se lleva a cabo para alcanzar el desarrollo “siempre y cuando se logren cuatro objetivos esenciales:

*Primero:* La defensa de la soberanía y la promoción de los intereses de México en el mundo;

*Segundo:* La ampliación de la vida democrática.

*Tercero :* El crecimiento económico con estabilidad de precios ;

*Cuarto:* El mejoramiento productivo del nivel de vida de la población, es decir la promoción de bienestar social y la equidad, sobre bases productivas y permanentes”<sup>6</sup>

La reforma del Estado requiere de un marco administrativo que haga posible la formalización, la ejecución y el control de las políticas públicas. Estos cambios sirven para “gobernar la nueva complejidad y tener capacidad de formular, concertar y llevar adelante estrategias de largo alcance”.<sup>7</sup>

Políticas Públicas se definen “al conjunto de medios y acciones emprendidas básicamente por el estado, cuyos objetivos son coadyuvar, al logro de los propósitos constitucionales de justicia social plena, con libertad de igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos”<sup>8</sup>

La política social “a) responde a criterios de equilibrio financiero que tienen repercusión sobre la racionalidad económica; b) obedece a una lenta formación de criterios diversificados de atención a la demanda social y c) a

---

<sup>5</sup> Idem, P.17

<sup>6</sup> Fausto Alzati Araiza ; Una política científica y tecnológica para la modernización y desarrollo. En Revista de Administración Pública N° 82, Pp.94-95

<sup>7</sup> Enrique González Tiburcio ; Reformas del Estado y Política Social, Aspectos Teóricos y Prácticos INAP 1991, P. 119

<sup>8</sup> Rodolfo Jiménez Guzmán ; Política social y reforma del Estado (viejas deudas...nuevos desafíos) En Revista del Insitituto de Administración Pública del Estado de México N° 32 P. 40

una suspensión de la institucionalidad tradicional que articula política social y consenso”<sup>9</sup>

La Reforma del Estado persigue el objetivo de “modernizar su función rectora, para que sea capaz de propiciar un patrón equilibrado de crecimiento económico en el que la asignación de recursos no sólo sea eficiente mediante el impulso de una redistribución progresiva del ingreso ligada al incremento de la productividad, sino que también promueva una orientación del gasto público que mejore la dotación de recursos productivos hacia los sectores más desfavorecidos de la sociedad”.<sup>10</sup>

Desde mediados de los ochenta el Estado mexicano optó por la adopción de un modelo neoliberal, el cual implica una drástica disminución de su participación en la economía, la venta de empresas estatales consideradas no estrategias ni prioritarias, la reforma fiscal, la reprivatización de la Banca Nacionalizada en 1982, la reducción del gasto público y la apertura comercial (en particular la firma del tratado de libre comercio con Estados Unidos y Canadá, así como los firmados con Chile, Venezuela, Colombia y Bolivia).

De acuerdo con Milton Friedman el modelo neoliberal :

“Parte del principio de que las reglas del mercado libre son las mejores para regular la economía lo cual supone cuando menos dos cambios fundamentales :

**A)** La reducción de la participación del estado en la economía (lo cual conlleva una mayor responsabilidad económica de los inversionistas privados) y **B)** La apertura del país hacia los mercados internacionales porque el sector público debe permitir la libre competencia de los productos privados sin imponer controles

---

<sup>9</sup> René Millán y Francisco Valdez Hugalde ; La Reforma del Estado. Reflexiones sobre la política social en políticas sociales de México en los años 90's, P.151.

<sup>10</sup> Op Cit P.94

ya que la base de la propuesta económica es dejar que el sistema de precios dirija la producción, las regulaciones, los precios fijos o los aranceles en el caso del comercio exterior, solamente interrumpen el flujo de información del sistema de precios y obstaculizan el pleno desarrollo de las fuerzas económicas”<sup>11</sup>

En el terreno económico, la modernización se define como un proceso mediante el cual la organización económica se hace más racional y eficiente, es decir más productiva y las metas que se persiguen corresponden a los medios utilizados.

De acuerdo con Cristina Puga<sup>12</sup> el proceso de modernización implica :

CAMBIOS ECONÓMICOS	CAMBIOS SOCIODEMOGRÁFICOS
Industrialización	Urbanización
Aumenta la actividad económica	Migración campo-ciudad, concentración de población, aumentan servicios (vivienda, educación, salud)
Desarrollo de mercados	Multiplicación y diversificación social, movilización social.
Crecen bienes de consumo, crece el producto nacional bruto, más ingreso <i>percapita</i> , avances tecnológicos	CAMBIOS POLÍTICOS
CAMBIOS CULTURALES	Democratización
Expansión de opciones.	Autoridad nacional y racional basada
Diferenciación de patrones culturales, en el concenso, extensión de la debilitamiento de bases, parentescos y	Aumenta participación, incorporación

<sup>11</sup> Cristina Puga Espinosa ; México, modernización contradictoria, P.33

<sup>12</sup> Cristina Puga Espinosa ; Hacia la Sociología. P. 117

conciencia política. De identidad de nuevos grupos sociales al universo comunitaria, incremento en político. información y conocimiento Mayor competencia política.

En el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 se incorpora una nueva estrategia sintetizada en una palabra *modernización*, la cual tiene como objetivo “impulsar los cambios que sean necesarios para hacerlos más productivos y eficientes. Se busca sentar sólidas bases para recuperar el crecimiento económico de manera gradual”<sup>13</sup>

Un modelo económico neoliberal cuya base fundamental es la modernización de los mecanismos de apertura comercial, aumento en la competitividad internacional, atracción de la inversión extranjera y retiro de la intervención del Estado en la economía.

Por otra parte “se redefinen los límites de intervención estatal para dejar atrás el esquema benefactor, subsidiario de control de las esferas económicas y dar paso a la libre actividad y creatividad social y privada”.<sup>14</sup>

Surge la solidaridad como un principio nuevo de gestión pública y principio de gobierno. Contra las tendencias del paternalismo autoritario y burocrático que ya no pudo cubrir sus responsabilidades, ahora se trasladan éstas hacia las comunidades y hace responsables a los Estados quedando únicamente como tareas del Estado la justicia social, sin gasto público deficitario y con la decisión de atender a los grupos desaventajados y como tarea el mejoramiento productivo del nivel de vida de la población, la promoción del bienestar social, la equidad sobre bases productivas y permanentes.

---

<sup>13</sup> Idem

<sup>14</sup> Fausto Alzati Araiza ; Fausto Alzati Araiza ; Una política científica y tecnológica para la modernización y desarrollo. En Revista de Administración Pública N° 82 Pp.94-95

La Administración es un aparato del Estado que tiene por cometido el desarrollo de actividades que hagan viable el ejercicio gubernamental. La administración pública está al servicio del gobierno y formalmente del poder ejecutivo: le corresponde aplicar lo ordenado por el gobierno.

La Administración Pública es una disciplina que tiene como objeto de estudio las instituciones que conforman una parte de los aparatos del Estado, principalmente la relativa al poder ejecutivo.

Como disciplina la Administración Pública “estudia la estructura de las organizaciones, así como sus interrelaciones en la esfera institucional, pero también el fenómeno de mediación que con variantes, se establece entre el gobierno y los gobernantes entre los bienes y los servicios públicos que se ofrecen y la demanda y usufructo de quienes forman la sociedad civil”.<sup>15</sup>

La Administración Pública es el enlace entre la sociedad abierta y el gobierno, ya que es el instrumento con el que se procura prestar servicios y satisfacer necesidades y es la carta de presentación del gobierno ante el pueblo.

La Administración Pública no ha permanecido completamente al margen de las transformaciones que han sacudido las bases del régimen político revolucionario en los últimos 25 años.

En este contexto *régimen político* se refiere “a las metas o valores de un sistema político, a las normas o reglas del juego y a la estructura de autoridad”<sup>16</sup>

En los últimos períodos del gobierno mexicano ha sido una preocupación constante la modernización de la Administración Pública.

---

<sup>15</sup> Octavio Rodríguez Araujo ; El perfil profesional del administrador público. En Revista de Administración Pública N° 54 P. 385

<sup>16</sup> David Easton ; Analysis of Political structure. NY Rautled 1990, P.12

La modernización administrativa se define como la adecuación y ajuste de la gestión estatal para lograr que el flujo de acciones sociales predominantes en una sociedad logren la coherencia y organización necesarias.

La modernización de la Administración Pública debe entenderse “como un proceso de cambio necesario en el cual la Administración Pública aumenta su eficacia mediante la profesionalización, la incorporación de tecnologías y procedimientos más adecuados y la adopción de métodos de trabajo transparentes y participativos, que la acerquen a los grupos sociales para atender sus necesidades y cumplir con los objetivos fundamentales del orden constitucional”.<sup>17</sup>

La modernización de la Administración Pública es el puente responsable de la relación Estado y Sociedad.

Una administración moderna es “aquella dotada de un grado razonable de eficacia en la formulación y ejecución de las políticas de gobierno y es eficiente en la prestación de los servicios que la población requiere”.<sup>18</sup>

Los procesos mediante los cuales se lleva a cabo la modernización de la Administración Pública son “la participación ciudadana, la profesionalización del servicio público, y la innovación tecnológica”.<sup>19</sup>

En la democracia moderna, el administrador se ha convertido en un actor político, involucrando en el proceso decisorio.

La Administración moderna en su organización y funcionamiento debe estar encuadrada en el marco del Estado de Derecho; que expresa una

---

<sup>17</sup> Miguel Limón Rojas ; Modernización de la Administración Pública, la Participación ciudadana y Transparencia en Revista de Administración Pública No. 82 P. 166

<sup>18</sup> Idem P. 167

<sup>19</sup> Carlos Aldana López ; Democracia, modernización y eficiencia en la Administración Pública. En Revista de Administración Pública N° 82 P.170

organización del poder apegada a la legalidad y no puede entenderse al margen de la política.

El gobierno es el órgano formalmente investido del poder estatal, donde dicho poder se expresa en toda su plenitud. El gobierno habla en nombre del Estado y es en última instancia el responsable de sus acciones. Al gobierno “le están confiados el ejercicio del poder y la definición de la orientación política de la sociedad: en una palabra, la toma de decisiones políticas y la ejecución y cumplimiento de las mismas”.<sup>20</sup>

En la forma de gobierno presidencial se elige al Presidente de la República por medio del voto ciudadano, donde existe una organización política democrática.

A fin de poder cubrir los diferentes campos de decisión de Gobierno, el Presidente se auxilia de los Secretarios de Estado, los cuales tienen a su cargo la definición de los programas y políticas gubernamentales en áreas específicas de competencia, manteniendo una orientación común que es lo que da unidad a la acción gubernamental.

El presidente Ernesto Zedillo Ponce de León marca en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 que:

“El desenvolvimiento de México requiere de una administración pública orientada al servicio y cercana a las necesidades e interés de la ciudadanía, que responda con flexibilidad y oportunidad a los cambios estructurales que vive y demanda el país, que promueva el uso eficiente de los recursos públicos y cumpla puntualmente con programas precisos y claros de rendición de cuentas”.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> Cristina Puga Espinosa ; Hacia la Sociología P. 73

<sup>21</sup> Ernesto Zedillo Ponce de León ; Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 P. 63

En este contexto los cambios en la política agraria y la adopción de políticas agrícolas en favor de la iniciativa privada y el incremento de la productividad repercuten en las condiciones de vida de los campesinos.

Así mismo la política estatal de modernización en sector rural se resume en cuatro puntos: “1) La reforma institucional; 2) el cambio en los instrumentos de fomento y estímulo a la producción; 3) la reforma de la legislación agraria y 4) la modernización de las organizaciones de productores para que sean capaces de intervenir en el diseño y puesta en marcha de las políticas y programas concretos para el agro”.<sup>22</sup>

Al implantarse en México el modelo neoliberal, la política económica ha cambiado en muchos de sus aspectos rectores y en especial en el proceso modernizador del campo. La política gubernamental, nos muestra enormes transformaciones, empezando por el papel conciliador y regulador que en los aspectos políticos, económicos y sociales vienen desempeñando nuestros últimos regímenes políticos, quienes apoyan el crecimiento económico, que tiende a impulsar los procesos de inversiones de capitales privados, del orden nacional y extranjero.

Se parte de que la función principal del estado “es el mantenimiento de un orden que permita el libre funcionamiento de los mercados, es decir de las actividades productivas y comerciales pero sin participar en ellas directamente”.<sup>23</sup>

A partir de 1983 México inicia una nueva política de comercio exterior, cambiando de una política proteccionista de importaciones, a una política de liberalización comercial que busca el incremento y la diversificación de las exportaciones .

---

<sup>22</sup> Estela Martínez Borrego ; Campesinos e Indígenas ante los cambios de la Política Social. En Las Políticas Sociales de México en los años 90s. P. 323

<sup>23</sup> Puga Espinosa Cristina y Torres Mejía David; México, modernización contradictoria, P.33

En otros términos, existe un libre mercado, regido por la ley de la oferta y la demanda, que se encarga de regular las actividades económicas, principalmente la compra y venta de capital, el acaparamiento de tierras de producción agropecuaria y de especulación, lo mismo que de un control de la fuerza de trabajo barata y de tecnología cara. Podemos afirmar que la iniciativa privada está asumiendo el principal y único papel de agente económico en la vida del país.

Las formas de control de libre mercado, que estamos viviendo, son producto del proyecto modernizador del pasado gobierno de Carlos Salinas de Gortari. Camino que implantó, en forma parcial, a través de un modelo que definió como de "liberalismo social" pero que corresponde a un esquema de desarrollo económico y político de corte neoliberal. Mismo que "confería al mercado un papel central como ordenador de la vida económica y, consecuentemente, de las relaciones sociales y políticas".<sup>24</sup>

En este sentido, uno de los renglones de la vida política y económica de nuestro país, fue la modernización del campo en el sexenio de Salinas de Gortari, y que marcaba como premisa básica el aumento a la producción y productividad, con el fin de mejorar el nivel de vida del sector rural, pero sobre todo, del bienestar de los productores agropecuarios y de la población en general.

El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 fue la base estructural que el gobierno anterior utilizó para desarrollar sus políticas sociales y contempló los cambios de la modernización económica, particularmente en el campo, y tuvo como finalidad el de atender las necesidades básicas de los campesinos y apoyó al desarrollo integral de todos los sectores de la economía y la sociedad.

---

<sup>24</sup> Idem, P. 16.

El gobierno salinista, identificado como neoliberal, en el área de la agricultura, brindó un fuerte apoyo a la competitividad de la economía mexicana, para revitalizar a las organizaciones de productores; y dió certeza jurídica a la tenencia de la tierra, para aprovechar el potencial agrícola de los productores del campo.

Bajo este esquema, el Programa de Modernización del Campo 1990-1994 contempla principalmente aspectos de regularización y adecuación de un marco jurídico de las instituciones que conforman al sector agrícola y a los instrumentos que le dan el apoyo al campo.

Dicho marco jurídico resalta "mayor justicia y libertad a los productores del campo: justicia social por la vía del empleo, producción, capacitación y reparto equitativo de los beneficios y libertad al campesino para decidir el destino de su parcela ".<sup>25</sup>

Para poner en marcha tal proyecto, se crearon nuevas instituciones gubernamentales en el anterior sexenio. En principio podemos destacar a la Procuraduría y a los Tribunales Agrarios, que actúan " para garantizar el respeto a los derechos de los campesinos y establecer procedimientos ágiles y transparentes. A fin de que las nuevas relaciones en el medio rural se desarrollen con estricto apego a la ley agraria "<sup>26</sup>

Se fortalecieron algunos instrumentos y proyectos de apoyo al incremento de la inversión pública, mediante el Programa Nacional de Solidaridad; lo mismo que se impusieron leyes que cancelaron gravámenes a la importación de los insumos necesario para este sector, aparentemente con la finalidad de reducir costos de producción; lo mismo tenemos la creación de la ventanilla única que coordinara a los productores en los Programas de

---

<sup>25</sup> Carlos Salinas de Gortari ; 3er. Informe de Gobierno. Presidencia de la República, p. 99

<sup>26</sup> Carlos Salinas de Gortari ; 4o. Informe de Gobierno. Presidencia de la República, p. 124.

Capacitación. En ningún momento el régimen salinista dejó de justificar propagandísticamente sus planes y programas de trabajo, tanto a los sectores urbanos como rurales.

La política sexenal de modernización, en el régimen de Salinas de Gortari, también coordinó, en el sector del campo, una serie destacada de acciones:

- Descentralización de los recursos humanos, financieros y físicos hacia los estados que integran el país.

- El fortalecimiento de la autonomía de gestión de los productores y sus organizaciones, con el apoyo del gobierno federal, para que ayuden al desarrollo del sector agropecuario.

- La concertación con los gobiernos y productores de los estados para elaborar y ejecutar los programas de desarrollo rural. Con la finalidad de que los productores determinen sus programas de producción.

La promoción de una política que conlleve hacia la eficiencia productiva donde se haga el uso adecuado de los recursos de que se dispone (tierra, obras de infraestructura, maquinaria, instalaciones industriales y de servicios ).

Mediante "la práctica de esquemas equitativos de asociación entre ejidatarios, pequeños propietarios y empresarios que con apego a la producción promuevan el flujo de capital, el trabajo de tierras y recursos ociosos, el uso de mejores técnicas y la obtención de mayores rendimientos"<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> Diario Oficial de la Federación, 31 de mayo de 1989. Plan Nacional de Desarrollo. 1989-1994. P. 11.

Asimismo, el Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, instrumentó en 1993 el Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo). Éste constituye una respuesta a las demandas de las organizaciones campesinas y a los productores del país para modernizar los instrumentos de apoyo al agro campesino.

### **1.1. Administración pública y modernización del campo**

La Administración Pública del ex-presidente, Carlos Salinas de Gortari, modificó el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos “con ello no sólo dió fin al reparto agrario, fuente de legitimidad del sistema político desde la revolución, sino que alteró las reglas jurídicas que regulaban a la propiedad ejidal y que habían dado su fisonomía particular al régimen agrario mexicano ”.<sup>28</sup>

Las reformas al Artículo 27 Constitucional ofrecieron a los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios la posibilidad de asociarse con diferentes productores, para superar la etapa que vivió México con los minifundios. Esto se logró, gracias a las modificaciones a las leyes agrarias con lo cual los campesinos han tenido acceso a la tecnología y a la administración modernas.

Además la flexibilización que sigue manejando la actual ley agraria entre los dueños de la propiedad social, utilizan el acuerdo de la voluntad de la asamblea, del ejido, como máxima autoridad, para poder decidir sobre las modalidades que puede tener el uso de la propiedad.

Se permite, además, que los ejidatarios pueden vender las parcelas de su propiedad a otros ejidatarios, dentro del ejido.

---

<sup>28</sup> Puga Espinosa cristina y David Torres Mejía ; México : Modernización contradictoria P.137

También se muestra el pleno dominio del ejidatario sobre su parcela, y sobre la aprobación, en el seno de la asamblea ejidal colectiva existente, para asociarse con particulares o para cambiar al régimen de pequeña propiedad.

Por otra parte, la ejecución de la Administración Pública implicó crear los Tribunales y la Procuraduría Agraria; la desconcentración del registro agrario nacional y el inicio de los programas de titulación de los derechos ejidales y comunales, así como los de la reactivación al campo, el abatimiento del rezago agrario, y de la reconversión productiva y de bienestar productiva y campesina con el fin de ampliar las oportunidades de crecimiento del sector y elevar el nivel de vida de la población en el medio rural.

La Procuraduría y los Tribunales Agrarios, creados con la reforma agraria como lo mencionamos, extiende su utilidad por todo el territorio nacional con tenacidad para promover y vigilar que los ordenamientos legales se cumplan.

Así tenemos que de 1992 a junio de 1994, el Tribunal Superior Agrario resolvió mil doscientos veintitrés expedientes instaurados antes de la modificación del marco legal y dictó resolución favorable para la entrega de 1.1 millones de Has a 71 mil campesinos.

Para legitimar los derechos de los ejidatarios de manera clara y universalmente se continúan emitiendo las certificaciones individuales, con pleno valor jurídico, tal es así que desde 1993 se puso en marcha en todo el territorio nacional el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos ( PROCEDE ).

Con este programa se da respuesta a los propios requerimientos de los ejidatarios por vía de asambleas generales de sus núcleos agrarios, para delimitar y asignar, las unidades de dotación y los derechos de los campesinos, como elementos indispensables para proceder a su certificación.

En su ejecución participan coordinadamente la Secretaría de la Reforma Agraria, el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, la Procuraduría Agraria, el Registro Agrario Nacional y la Comisión Nacional del Agua.

Con el PROCEDE los campesinos obtienen los documentos que acreditan sus derechos parcelarios y la propiedad de sus solares, necesarios para efectuar los procesos de asociación y de contratación de crédito, así como para garantizar el patrimonio de sus familias.

Se planeó integrar el catastro de los 29 mil ejidos del país, como resultado de los esfuerzos realizados en esta materia, para 1994, más de 15 mil de estos ejidos ya estaban incorporados por decisión de sus asambleas.

Al concluir la presente administración en el año 1994, se entregaron 1,250,000 certificados y títulos que cubrían una superficie aproximada de 7.5 millones de Has a los productores rurales que ocupaban terrenos nacionales.

En el campo mexicano se dió la certeza jurídica al adjudicar durante los seis años de gobierno 581 693 títulos de propiedad. La titulación de predios ha pretendido terminar así con los conflictos de limitantes de tierra entre comunidades y familias, brindó certeza al patrimonio de ejidatarios y comuneros e hizo justicia a los avecindados que durante tantos años vivieron en la incertidumbre y el agobio.

Para consolidar el proceso de reforma campesina en el marco de la renovación en el Pacto para Estabilidad, la Competitividad y el Empleo, se puso en marcha el Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO).

El programa PROCAMPO, inició sus operaciones en 1993 con una etapa transitoria, la que comprende dos ciclos agrícolas otoño-invierno 93-94, y el ciclo primavera-verano 94-94.

Posteriormente en julio de 1994, tenemos que el Gobierno Federal expidió el decreto que regula la operación del PROCAMPO y establece su permanencia por 15 años.

La fase definitiva de PROCAMPO inició en el ciclo 94-95, y a partir de ésta fecha los precios internacionales en el sector agrícola son la referencia para la fijación de los precios de todos los productos agrícolas en el mercado Mexicano. Situación que se adelantó a lo pactado en el Tratado de Libre Comercio, el cual previó una fase de transición de quince años.

En la fase definitiva de PROCAMPO los productores recibieran un apoyo por hectárea, conforme a las características agronómicas y comerciales de su región.

Mediante este programa se sustituyen gradualmente los subsidios implícitos en los precios de garantía por apoyos directos por hectárea, fijados de acuerdo con las condiciones agroclimáticas del país, con ellos se impulsa una agricultura más rentable, eficiente y competitiva que promueve la producción y las exportaciones de productos agrícolas.

PROCAMPO asegura pagos fijos y constantes por superficie durante los primeros diez años de su vigencia para después decrecer y desaparecer en año 2008.

Al término de la administración pública de Salinas, en 1994, una cuarta parte del ingreso monetario del sesenta por ciento de los hogares de las zonas rurales provenía del programa PROCAMPO, esto es por primera vez 3.4 millones de campesinos recibieron apoyos directos por cuatro mil setecientos millones de nuevos pesos.

Ahora durante el gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León se han llevado a cabo reformas a la ley orgánica de la Administración Pública ( 28 de diciembre de 1994 ) las que tienen como objetivo adecuar la configuración

administrativa de las dependencias del Ejecutivo Federal para responder a la realidad que vive el país.

Para cumplir con este objetivo la administración pública federal tiene que conducir esquemas de organización dirigidos a ordenar y agrupar funciones de una misma materia, para que, de esta forma se eviten las duplicidades. Y por otra parte, se descentralicen y desconcentren programas y proyectos. Con asignación de recursos correspondientes a todos y cada uno de los estados y municipios.

La descentralización "está encaminada al apoyo de obras de infraestructura, el otorgamiento de insumos y la prestación de servicios de crédito, los instrumentos son diversos: en los distritos de desarrollo rural, participan las instituciones y organismos de los gobiernos estatales que tienen injerencia en el sector, son corresponsables en la planeación agropecuaria tanto de carácter productivo como en la de contingencia."<sup>29</sup>

A través de la administración pública de los últimos dos gobiernos se pretende otorgar mayor atención y apoyo al desarrollo rural con lo cual se obtendrá bienestar para los hombres y mujeres del sector rural, y redundará en la elevación de la producción y la productividad del campo.

Esto se logra en la medida que se fomente la productividad con el establecimiento de unas "políticas de apoyos que permitan aprovechar nuestras ventajas comparativas, integrar las actividades del medio rural a las cadenas productivas del resto de la economía y colaborar con las organizaciones de los productores para el desarrollo de los proyectos "<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> Luis García Cárdenas ; Políticas Nacionales de Descentralización y Regionalización en México ; Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. Mayo-Diciembre de 1989. P. 34-35.

<sup>30</sup> Roberto Zavala Echavarría. Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural. Reformas a la Administración Federal, P. 53-54.

Con las acciones de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural se integran e impulsan proyectos de inversión, las que permiten canalizar productivamente los recursos públicos y privados al gasto social en el sector rural.

Mediante la coordinación y la ejecución de la política nacional, se crean y apoyan a empresas asociadas a grupos de productores rurales y a través de las acciones de planeación, programación, concertación, coordinación de aplicaciones, recuperación y resolución de recursos destinados a impulsar con mayor pertinencia el desarrollo de las mismas.

También se brinda asistencia técnica, capacitación, promoción para la integración de asociaciones rurales. Se actualizan y difunden bancos de proyectos y oportunidades de inversión en el sector rural. Todas estas actividades se realizan con la intervención de las dependencias y entidades de la administración pública federal correspondientes y los gobiernos estatales y municipales, donde también participan los sectores sociales y privados.

## **1.2. Programas gubernamentales de apoyo al campo**

Desde 1990, en la política gubernamental, se acordó que al aumentar su productividad los campesinos fueran sujetos de crédito de la banca comercial. Lo que se instituyó, dentro del Programa Nacional de Solidaridad, como “el Crédito a la Palabra”. El propósito era tanto atender a dos niveles la ayuda de financiamiento: a los productores de zonas marginadas, como a los productores con potencial productivo, en otros términos, que la productividad fueran sujeta de crédito y que la banca comercial canalizara créditos a los productores con alto nivel de capitalización.

Al final del sexenio anterior, el financiamiento bancario al campo se incrementó en términos reales en 127 % y se mejoró la eficiencia del seguro agropecuario al ampliar entre 1991 y 1994 la superficie habilitada en 40 %, duplicando así la suma total asegurada creciendo en términos reales el gasto público destinado al desarrollo rural en un 44 % .

Durante el presente gobierno la política de financiamiento se transformó en un instrumento para estimular la producción tanto para el consumo doméstico como para las exportaciones. Lo que manejamos desde un principio: el desarrollo de las zonas de temporal junto con el mejoramiento del nivel de vida de los productores y la modernización crediticia y tecnológica. Además de no dejar marginados a los de menos perspectivas de desarrollo agropecuario e industrial, como lo ha sido durante muchos años los integrantes del sector rural.

Así tenemos que desde junio de 1990 comienza a operar un nuevo esquema de aseguramiento en el agro. Lo que se conoce como AGROASEMEX, separó el seguro que hasta ese momento se daba al agricultor junto con el crédito.

Tres años después (1993), AGROASEMEX había establecido 14 tipos diferentes de seguros agrícolas, dentro de un nuevo esquema que denominaron: SIAGRO XXI. Lo mismo que se instituyeron 160 fondos de aseguramiento, lo cual constituía un nuevo elemento de garantía, además del seguro directo.

Esta nueva medida, en términos prácticos, funcionaba como una nueva pequeña aseguradora para los campesinos, que es administrada por ellos mismos, de este modo el productor se transforma en el principal interesado en el fondo por que lo capitaliza y obtiene remanentes en algunos casos.

Apoyos y servicios a la comercialización agropecuaria (ASERCA) es un organismo que el Gobierno de Salinas lo presentó en abril de 1991. Se creó para eliminar los problemas que se venían presentando en el área de la comercialización agropecuaria después de que a la Comisión Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) se le habían quitado estas funciones o desaparecía de la política gubernamental.

Con este nuevo esquema se trata de acercar al productor y al comprador, eliminando la intermediación excesiva. Sin embargo, ASERCA, no interviene directamente en la comercialización, sino que construye el puente entre productores y comercializadores, para que por medio de un esquema innovador de comercialización se le entregan apoyos al comprador al final de las cosechas.

El Programa de Abatimiento del Rezago Agrario tiene el objeto de desahogar el cúmulo de expedientes rotatorios que se tenían pendientes. De llegar a atender, en su totalidad, todas las resoluciones presidenciales ejecutables, formalmente, al término de la administración actual, se tienen en proyecto 514 900 Has para 169 234 campesinos.

Por otra parte, el Programa PROCAMPO, en su etapa definitiva de 1994, éste se convierte en uno de los principales instrumentos de la política agropecuaria del país al ofrecer una mejor distribución y transparencia en la aplicación de los apoyos del Gobierno Federal, al incorporar a un gran número de productores que no los recibían por la vía del precio de garantía.

Procampo se fortaleció en 1995 y los recursos aplicados ascendieron a 5'751 millones de pesos. Así también las dificultades económicas que se reflejaron en las restricciones del crédito de la banca de desarrollo, y crecientes carteras vencidas, aumentaron la importancia de Procampo como apoyo en las actividades productivas del sector más desprotegido, el campo.

El Proyecto de Desarrollo en áreas de Temporal se puso en marcha en enero de 1994, dependiendo del Fideicomiso del Riesgo Compartido (FIRCO) y en la actualidad se aplica en 96 distritos de desarrollo rural, en 20 entidades del país, los que se eligen con base a su potencial productivo.

Otro de los programas que tuvo gran impulso en la administración del presidente Carlos Salinas de Gortari, fue el de Capacitación y Transferencia de Tecnología, el cual tuvo como principal cometido apoyar los procesos de reestructuración del Colegio de Postgraduados y del Colegio Superior Agropecuario, lo mismo el de la estrecha vinculación de las instituciones educativas para la producción.

El Instituto Nacional de Investigaciones Forestales y Agropecuarias (INIFAP) fortaleció, por su parte, los procesos de generación y validación de tecnologías en las 34 regiones agroclimáticas. Este instituto identificó y canalizó recursos para el acondicionamiento físico de sus centros de investigación y de ochenta y siete campos experimentales en todo el país.

Con el Servicio de Extensión y Asistencia Técnica el gobierno federal buscó que los programas se diera en forma gratuita en los casos de productores de bajo potencial productivo, y se diseñaron esquemas diversos de acuerdo a la situación de éstos para que gradualmente se les fueran transfiriendo. Adicionalmente los campesinos con bajo potencial productivo cuentan, desde 1992, con el Proyecto de Investigación y Extensión Agropecuaria y Forestal (PIEX) la cual se encarga principalmente para intensificar el proceso de transferencia de tecnología.

La Comisión Nacional del Agua, con su programa hidráulico, ha fortalecido a la coordinación de acciones publicas y la concertación con los sectores social y privado, con la finalidad de alcanzar los objetivos que se tienen marcados en este ámbito. Su trabajo permite ordenar el aprovechamiento del vital líquido; en función de la disponibilidad, propone ejecutar políticas a nivel nacional donde se toman en cuenta los intereses sectoriales y la opinión pública regional; autorizar en forma integral y dar congruencia a los programas y presupuestos; agilizar la administración del recurso; facilitar la coordinación de dependencias a nivel federal y entre los estados, a nivel de cuencas: ampliar los esquemas de descentralización y fortalecer los mecanismos de desconcentración.

## **CAPITULO 2**

# **POLÍTICA AGRÍCOLA**

En la década de los noventa se presentaron programas de apoyo al campo como son el del 21 de noviembre de 1991 llamado 10 puntos para la reactivación y la justicia en el campo y el del 24 de febrero de 1992 llamado 6 puntos para la capitalización del campo.

Así vemos entonces, que el propósito de esta nueva política agraria es la de dotar al campo con un nuevo "marco de relaciones jurídicas que estimulen la creatividad en términos de nuevas formas de asociación horizontales y verticales entre capitalistas y campesinos e incluso con empresarios extranjeros si fuese preciso. Con el doble propósito de asegurar la soberanía alimentaria "<sup>31</sup>

Dentro del programa de modernización del campo se plantean las siguientes políticas como instrumentos de apoyo y estímulo al campo:

Certidumbre en la tenencia de la tierra, lo cual permitirá un uso más eficiente en el manejo de los recursos productivos y fomentará la producción agropecuaria y forestal. Respecto al financiamiento se tipifica a los productores, y se redefinen las funciones de las instituciones que conforman el sector financiero rural.

Las tipificaciones las podemos clasificar en tres grandes estratos: Productores de zonas marginadas; Productores con potencial productivos y Productores que actúan dentro de la agricultura comercial.

Asimismo, los productores con potencial productivo cuentan con un servicio de aseguramiento efectivo.

---

<sup>31</sup> Cristina Puga Espinosa ; México : Modernización Contradictoria P.150

La política gubernamental también ha contemplado que con el fin de aumentar la producción y productividad, se requieren incrementos en las superficie de riego del país, y un uso más eficiente de los recursos hidráulicos.

Se contempla además, como tarea fundamental, lograr que los productores tengan acceso a insumos de calidad a precios adecuados, de tal forma que alcancen los niveles de rentabilidad que demanda su sector y la eficiencia que requiera la competitividad en el exterior.

El desarrollo económico del sector agropecuario y forestal, requiere de inversiones en infraestructura que permitan elevar sus niveles de productividad.

La modernización del sistema de abasto interno redundó no sólo en beneficio de la población del sector rural, sino también en los consumidores urbanos y constituyó un apoyo fundamental para el fomento de la agroindustria y la promoción del comercio exterior. La promoción de las exportaciones agropecuarias requirió de un esfuerzo integral para la ampliación de la infraestructura de apoyo necesaria, principalmente en las áreas de financiamiento, transporte, almacenamiento, y esquemas de comercialización.

La modernización de los canales de abasto de la agroindustria, apoyó a la creación de los centros de acopio tecnificados en las áreas de producción primaria, así como en el desarrollo de sistemas de comercialización modernos; el mejoramiento tecnológico de procesos productivos y el otorgamiento de los servicios de asistencia técnica.

La política de precios, sustentada en un sistema de comercialización más eficiente y una integración gradual a los mercados internacionales, buscó redistribuir el ingreso entre los distintos agentes económicos que participan en los mercados en favor del productor del campo.

La educación superior, lo mismo que la ciencia y tecnología, reestructuró todo el sistema de investigación que responda a la necesidad de los productores. Principalmente para regular los procesos de generación y validación de tecnologías y lograr una mayor participación del sector privado.

Para ello se contó con un programa de fomento a la construcción y rehabilitación de la infraestructura con la que actualmente cuentan los centros de investigación, formación y capacitación del personal de que disponen estas instituciones.

Se buscó que los servicios de asistencia técnica se conviertan en la vinculación permanente entre las fuentes generadoras de tecnología y los grupos de productores organizados.

Se requirió fortalecer la organización y la preparación de la población rural para que sirva de guía y garantice el proceso de la participación de los hombres del campo en los avances productivos, vía la tecnología y en la superación de sus condiciones económicas y sociales.

Para incrementar la producción y productividad de productos básicos en zonas temporaleras, se promovieron unidades de explotación intensivas, las que contaron con asistencia técnica en la preparación de tierras, siembra, cosecha, transformación y comercialización.

En cuanto a los productores agrícolas industriales, éstos fueron objeto de una profunda reestructuración, que permitió incrementar su oferta, lo mismo que fortalecer y capitalizar a los productores de bajos ingresos. Lo anterior estuvo enmarcado dentro de una nueva relación entre los productores y compradores.

Con el fin de aprovechar al máximo el sector productivo de hortalizas y frutas, se dotó a los productores de la flexibilidad necesaria para aprovechar

cabalmente las oportunidades de comercialización en los mercados, tanto nacionales como internacionales.

## **2.1 Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000**

En los países altamente desarrollados el Estado tiene mayor participación en la actividad agropecuaria, lo cual se expresa en la existencia de altos niveles de subsidios, imposición de barreras comerciales, y el otorgamiento de apoyos dirigidos a remediar condiciones de baja productividad. Cabe destacar que los apoyos y subsidios se han incrementado como resultado de la tendencia decreciente de los precios agropecuarios.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 destaca la importancia económica y social que representa el sector agropecuario, al cual es necesario darle un impulso para superar el rezago en que se encuentra; caracterizado por una baja productividad, problemas de rentabilidad y capitalización que repercute en los bajos ingresos de los productores.

La baja productividad obedece a las condiciones orográficas adversas al desarrollo de la agricultura. Sólo “el 9% de la superficie nacional se destina a actividades agrícolas; de este porcentaje las dos terceras partes cuentan con acceso a riego o un buen temporal”.<sup>32</sup>

El objetivo central de la política agropecuaria en esta administración esta dirigida a incrementar el ingreso neto de los productores. Para lograrlo es necesario definir instrumentos que coadyuven el aumento en la productividad de la actividad agrícola y promuevan en gran medida la rentabilidad y competitividad. En este sentido :

---

<sup>32</sup> Ernesto Zedillo Ponce de León ; Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. P.171.

“se seguirá ejerciendo la política de apoyos directos, que ya implica un alto porcentaje del presupuesto y el PIB agropecuarios, también para incrementar el ingreso de los productores.

Al mismo tiempo esta política permitirá que sus procesos sean competitivos”.<sup>33</sup>

Con el uso integral de los apoyos directos se promoverá la capitalización y el desarrollo tecnológico.

Este plan contempla la construcción de obras de infraestructura regional tales como caminos rurales y almacenes con lo cual se estimula la inversión y se acerca al productor a los centros de consumo.

Es prioritario consolidar la reforma agraria con el objeto de dar certidumbre jurídica a los productores a través de las 3 formas de propiedad. Con lo cual se termina el rezago agrario, la culminación del PROCEDE, la regularización de la propiedad privada y la estimulación de la asociación productiva.

Las pasadas normas de legislación en su búsqueda de justicia social, originaron el nacimiento de una burocracia exagerada, corrupción, y poca productividad. El nuevo esquema jurídico pretende dar solución a los problemas citados sin que se incurra en la desigualdad en el campo.

Algunas de las ventajas de las modificaciones realizadas a la Constitución y a la Ley Agraria son: la mayor libertad que se otorga a los productores y la certidumbre jurídica que permitirá un aumento de la inversión y la eficiencia agraria.

Las reformas al Artículo 27 Constitucional y la formulación de la nueva Ley Agraria tienen como objetivos: adentrar la capitalización del campo,

---

<sup>33</sup> Ernesto Zedillo Ponce de León ; Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 P. 172

introducir relaciones de libre mercado en el agro, expulsar a la burocracia de la vida ejidal y lograr una mayor eficiencia en la producción.

Con la terminación del reparto de tierra, la elevación a rango constitucional del ejido y la propiedad comunal. Ahora se le permite a los ejidos la libre asociación del arrendamiento, la aparcería, la venta de tierras entre ejidatarios y la posibilidad de que por su libre decisión puedan transformar su forma de tenencia en propiedad privada.

Con la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra desaparecen las restricciones para que los pequeños propietarios promueven recursos legales, incluyendo el juicio de amparo en defensa de su propiedad.

Los límites de la tenencia de la tierra a nivel estatal, para los individuos se mantienen vigentes a nivel federal. Para efectos prácticos “el límite a nivel estatal es de 100 Has. de riego o su equivalente; 200 Has. de temporal, 400 de agostadero y 800 Has. de bosque”.<sup>34</sup>

El tratamiento flexible que se dá a los excedentes de la pequeña propiedad es otorgar un año de plazo para que los propietarios de predios que rebasen los límites legales, fraccionen y subasten los excedentes sin ser afectados.

La justicia agraria independiente se lleva a cabo a través de los tribunales agrarios como órganos federales dotados de plena jurisdicción y autonomía para detectar sus fallos.

El gobierno promueve nuevas tecnologías las cuales están acordes con las potencialidades regionales y las necesidades del mercado impulsa la investigación y la difusión técnica para que respondan a los requisitos de la producción regional y promueve la inversión privada para la creación y

---

<sup>34</sup> Instituto Nacional de Administración Pública ; Los desafíos que enfrenta el campo en México. En Revista de Administración Pública N° 84. P. 130.

transformación de nuevas tecnologías, organiza y fortalece patronatos de investigación en cada entidad federativa.

Se implantó un sistema de capacitación rural integral el cual responde a las necesidades regionales, de adiestramiento técnico agropecuario administrativo y financiero.

El actual sistema financiero propicia la capitalización de la economía agropecuaria al llevar al medio rural los modernos instrumentos de ahorro.

“Las actitudes agrícolas y pecuarias requieren para mejorar su rentabilidad, de redes comerciales sanas y eficientes que vengan desde el mercado regional hasta el internacional”.<sup>35</sup>

Con el objeto de brindar un mejor servicio a los productores agropecuarios, se emprenderá la federalización de las funciones y responsabilidades de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, mediante la adecuación de sus programas a las características de los estados y de las microregiones.

La política agraria amplía así, su radio de acción pues no sólo tiene como objeto resolver el problema agrario, sino colabora en la tarea de convertir a cada comunidad rural en un polo de desarrollo con actividades diversas, capaces de satisfacer la finalidad de elevar el nivel y la calidad de vida de la comunidad.

El gran desafío del régimen será lograr que con un mismo monto de inversión la agricultura multiplique sus efectos tanto en la producción como el empleo.

Por lo tanto se trata de incrementar la productividad nacional y al mismo tiempo aumentar el empleo en las zonas rurales.

---

<sup>35</sup> Ernesto Zedillo ponce de León ; Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 P. 173

La Estrategia Sectorial del Ejecutivo Federal puesta en marcha en el régimen Zedillista contempla la transformación de la estructura productiva con el impulso a los cultivos de mayor rentabilidad y generación de empleos.

Con la inserción eficiente del sector en el ámbito internacional se busca promover condiciones de competencia justa con el exterior. Para ello se otorgan apoyos directos y se mantiene una protección comercial adecuada conforme a los parámetros internacionales.

Se fortalece el marco regulatorio y normativo para lograr mayor competitividad de los productos. Se amplía el número de normas oficiales mexicanas.

Así también se promueve la capacitación y asistencia técnica como factores indispensables para el incremento de la producción y la productividad.

Finalmente se intensifica la inversión mediante la infraestructura, equipamiento y el mejoramiento de suelos.

A fines de 1995 se inició la instrumentación del Programa Alianza para el Campo, el cual es integral y define áreas de atención, prioridades y compromisos para transformaciones profundas en el campo mexicano.

Este Programa generó inversión en tecnología, infraestructura y equipamiento. En su financiamiento participan los productores, los gobiernos estatal y federal.

Alianza para el Campo lo conforman 22 Programas, los cuales han sido diseñados para que sirvan a las necesidades que requiere cada Estado y sus productores.

El Programa de Desarrollo Rural tiene dos componentes básicos, el de equipamiento rural y el de capacitación y extensionismo. Ambos también forman parte de la Alianza para el Campo.

Adicionalmente a los programas de la Alianza para el Campo, se agregan los recursos destinados al PROCAMPO. Mediante este instrumento se otorgan apoyos directos a los productores agrícolas, se facilita el acceso al crédito y la cesión de derechos de PROCAMPO para la adquisición de insumos, sobre todo fertilizantes y semillas mejoradas.

Además, el apoyo que otorga por hectárea elegible sembrada ha permitido que también reciban apoyo los productores de autoconsumo que estaban al margen de estos beneficios.

Para resolver el problema de carteras vencidas y reactivar el otorgamiento del crédito a las actividades agropecuarias y pesqueras se puso en marcha en julio de 1996 el Programa de Financiamiento del Sector Agropecuario y Pesquero el cual beneficia a la totalidad del sector primario que permanecen al corriente de sus adeudos.

## **2.2. Plan Estatal de Desarrollo del estado de Oaxaca 1992-1998**

Dos décadas antes de la política modernizadora o neoliberal que instrumentó el gobierno de Carlos Salinas, se sintieron los efectos de un modelo en decadencia que, aparentemente, permitiría industrializar al país por la vía de la sustitución.

Si bien ese modelo creó una importante plataforma productiva, también trajo consigo desequilibrios en los distintos centros de producción regionales de nuestro país.

Se presentó una marcada subordinación del sector agropecuario; se incrementaron el intervencionismo y paternalismo estatales se incrementaron; disminuyó el crecimiento de la producción agraria y se presentó una difícil situación en la balanza comercial.

Con la administración de Salinas de Gortari se trabajó para superar la crisis de las dos décadas anteriores, como para llevar a cabo una serie de transformaciones fundamentales para el país conduciendo hacia la modernización.

Por ello, en materia económica, la renegociación de la deuda externa fue una de las primeras medidas adoptadas con éxito en el sexenio salinista, posteriormente se intensificó el proceso de privatización; se implementó una política de saneamiento de las finanzas públicas; lo mismo el combate a la inflación y a las reformas al marco jurídico.

El campo oaxaqueño también se modernizó con las reformas al Artículo 27 Constitucional las cuales dieron la pauta para que se dinamizara. Fue posible que los propietarios de la tierra se beneficiaran con créditos y formas de asociación que los hicieran más productivos y les permitieran avanzar para superar el rezago agrario en que se encontraban.

Oaxaca es un Estado eminentemente rural, donde existen organizaciones de productores y de pequeños empresarios que poco a poco han ganado un espacio en la agenda de negociaciones y en las decisiones públicas.

Bien sabemos que Oaxaca es uno de los estados de la República con menor desarrollo económico. Factores históricos, geográficos y políticos, entre otros, han retrasado su crecimiento, han impedido potencializar económicamente los variados recursos con los que cuenta.

“La agricultura está orientada primordialmente a la producción de maíz, café, caña, hortalizas y básicos para la subsistencia; sólo algunas regiones como las del Papaloapan, la costa e Istmo están abocadas a cultivos de alto rendimiento”.<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> Diodoro Carrasco Altamirano ; Plan Estatal de Desarrollo Estado de Oaxaca 1993-1998 P. 10

La baja productividad agrícola es reflejo de la inseguridad en la tenencia de la tierra, minifundismo, falta de organización, financiamiento y asistencia técnica, falta de coordinación interinstitucional en el fomento, carencia de sistema de riego, además de un inadecuado uso del suelo.

No obstante que se ha alentado la creación de algunas industrias para agregar valor a los productos del campo, hacen falta mayores recursos para irrigación, maquinaria, fertilizantes, créditos, procesos de transformación y comercialización.

La situación por la que atraviesa actualmente la economía oaxaqueña, en especial la del campo, ha provocado desempleo y subempleo, con la consecuente disminución y falta de ingreso de sus habitantes.

Esto, entre otros aspectos, ha intensificado el flujo migratorio de trabajadores de las zonas precarias, hacia otras regiones del país y del exterior, provocando incrementos considerables al abandono de la tierra.

La economía del estado marca contrastes al interior de sus 8 regiones, entre las de mayor desarrollo destacan, costa, Istmo, valles centrales y Tuxtepec, las de menor son las Mixtecas, Sierra norte y Sierra sur y la Cañada que tiene un desarrollo intermedio.

La precaria situación de las finanzas públicas ha sido siempre una limitante para imprimir mayor dinamismo a la economía. Cerca del 80% de los ingresos estatales, que se destinan a la inversión pública, provienen de aportaciones federales, a través de convenios de Desarrollo Social.

El 90% de los recursos fiscales, en los que el gobierno estatal concentra sus operaciones, provienen de la aportaciones del impuesto federal. De ahí la necesidad de establecer una política de modernización y saneamiento de las finanzas que tienda a incrementar la participación estatal y reducir el gasto corriente.

Oaxaca requiere modernizar su estructura económica, realizar transformaciones profundas para reactivar su desarrollo productivo. Corresponde a la administración pública estatal continuar la modernización de sus actividades productivas, lo mismo que hacer un uso más racional de los recursos; abrir mayores fuentes de inversión, sobretodo las privadas; modernizar la estructura productiva e incorporar nuevas tecnologías para hacer más rentable su proceso de producción y satisfacer las necesidades locales, así como competir tanto en los mercados locales, como en los mercados nacional e internacional.

Se estima que la población oaxaqueña actualmente es “de 3.02 millones de habitantes, de los cuales el 60.5% radica en zonas rurales y el 39.5 restante, en centros urbanos, es decir, la población mayoritaria sigue siendo rural”.<sup>37</sup>

La superficie agrícola en Oaxaca es de “1.085 millones de Has, de la cual, alrededor del 10% es de riego y, 90% de temporal”.<sup>38</sup> Esta última se caracteriza por continuar utilizando técnicas tradicionales en su producción y que orienta sus productores básicos a semillas como el maíz y el frijol.

Existen algunas zonas con potencial agrícola que ubican al estado como uno de los principales productores, a nivel nacional, de café, mango, piña, hule, melón, ajonjolí e higuierilla, cultivos de amplio potencial de exportación e industrialización.

Para que el agro oaxaqueño presente un panorama diferente, será necesario resolver los conflictos de tenencia de la tierra, promover la organización de productores, apoyar al productor con financiamiento y asistencia técnica, a través de las instancias correspondientes. Lo mismo que para que los créditos les lleguen en forma rápida y oportuna y se pueda

---

<sup>37</sup> Diodoro Carrasco Altamirano ; Plan Estatal de Desarrollo Estado de Oaxaca 1993-1998 P. 23

<sup>38</sup> Idem p.33

fomentar una cultura empresarial, en los productores que viven en condiciones de subsistencia deben ser apoyados plenamente.

El presente plan establece el propósito fundamental de modernizar el campo mediante su capitalización, industrialización e integración. De tal modo que pueda producirse tanto alimentos, como materias primas y así poder generar empleos permanentes y bien remunerados.

Si tenemos conocimientos que de la superficie que le corresponde al estado de Oaxaca, sólo el 11% se destina a actividades agrícolas, mayoritariamente de temporal. A través de diferenciar los suelos y las tecnologías, que se puedan emplear en las áreas productivas de alto potencial, como de aquellas que son de subsistencia. Con una evaluación precisa y correcta nos podrá permitir avanzar en otorgarles una mejor atención a todas las regiones de la entidad.

El que conozcamos en estos momentos a los productos que más contribuyen para tener un valor en la producción agrícola, como el maíz, la caña de azúcar, el café y las hortalizas, servirá para que se mejore su nivel de rendimiento, esto será posible con la modernización de la producción agropecuaria.

El acuerdo estatal para la modernización de la economía, el desarrollo regional y la generación de empleos, establece las bases para que las instituciones públicas locales responsables del fomento agrícola y de la regularización lleven a cabo acciones coordinadas que impulsen el progreso de la actividad agrícola, promoviendo proyectos integrales, social y económicamente viables.

De la misma forma instruye a los organismos encargados de regular la tenencia de la tierra y creación de infraestructura, para que apoyen, dentro de su ámbito de competencia, la modernización del agro.

El plan estatal de desarrollo convoca a las asociaciones de productores, comuneros y pequeños propietarios para que, con su trabajo y empeño, participen en el proceso de modernización del campo, y a la luz de las nuevas formas de producción, organización y asociación, adopten mecanismos que les permitan hacer más rentable y productiva su actividad.

Los objetivos del plan estatal de desarrollo están orientados a capitalizar la actividad agrícola, elevar la producción de alimentos y materias primas mediante la modernización del agro, mejorar la estructura organizativa de la producción, comercialización y consumo. Integrar el campo a su interior y al resto de los sectores de la economía y aumentar la generación de empleos permanentes y remunerados, procurando que los excedentes del agro se reinviertan al mismo origen.

Las líneas de estrategia consolidan y alientan las nuevas formas de organización y asociación. Lo que permite elevar las condiciones productivas en el campo y estabilizar los mercados.

Se hace eficiente el proceso de regularización de la tenencia de la tierra y se crean las condiciones para alentar las inversiones. También se busca ampliar y hacer más expedita la obtención de los recursos financieros para modernizar la infraestructura y las técnicas de producción en el agro.

Se aprovecha la infraestructura existente. Se implementan las técnicas para la capacitación y mejor aprovechamiento del agua y suelo. Se moderniza la estructura y funcionamiento de las instituciones del sector agrícola con el fin de promover el desarrollo con criterios de descentralización.

Se promueven estudios que determinen proyectos viables y eficientes tanto con técnicas agrícolas tradicionales, como con nuevos paquetes tecnológicos.

Las políticas adoptadas en el estado de Oaxaca, en materia agrícola, fomentan la producción, transformación y comercialización de alimentos y materias primas que requieren tanto la población como los sectores productivos. Para ello fue necesario canalizar recursos, crear infraestructura y dar seguridad a los productores e inversionistas. Se otorgaron estímulos y se racionaliza el subsidio bajo criterios selectivos y de productividad.

Se promueve la eficiencia en la agricultura mediante la difusión y uso de tecnologías adecuadas, aprovechando al máximo los recursos existentes. La política agrícola consta de tres elementos fundamentales; la primera está orientada a impulsar a los grupos más pobres para que produzcan cuantitativa y cualitativamente sus alimentos; la segunda recae en los pequeños productores, a los que se les otorgará un fuerte impulso, con asistencia técnica, a fin de que aumenten la calidad y volumen de su producción; la tercera, alienta a los productores de mayor escala, para que se tecnifiquen y compitan comercialmente dentro y fuera del estado.

Las líneas de acción estarán encaminadas a impulsar la regularización de la tenencia de la tierra, a promover ante instituciones financieras el otorgamiento de crédito en actividades agrícolas y a ampliar y fortalecer el programa de distribución de insumos.

Fomentar nuevas organizaciones, cuyas figuras asociativas garanticen mayor compatibilidad con los mecanismos del mercado. Desarrollar programas integrales para el campo y la producción de alimentos con la participación interinstitucional e intersectorial.

Por el monto de su inversión y su impacto son de gran relevancia las acciones realizadas a través del Programa Alianza para el Campo, los apoyos a los cafecultores, los créditos a la palabra, el Programa de Maíz de Alto Rendimiento y las obras de infraestructura hidroagrícola, entre otras, que

contribuyen a mantener los niveles de ocupación, el abasto de alimentos básicos y los volúmenes de producción agropecuaria en el estado de Oaxaca.

La reactivación del campo aún no se ha alcanzado en toda su plenitud. Es por ello que se han organizado los esfuerzos de los productores, del gobierno federal y estatal. Mediante acciones concretas inmediatas para dar solución a los problemas que tradicionalmente frenan la productividad y la rentabilidad en el campo.

Así el 17 de enero de 1996 los productores y el gobierno oaxaqueño sellaron una Alianza para el Campo con el gobierno de la república mediante la puesta en marcha de trece programas específicos para impulsar la producción agropecuaria.

En 1996 se movilizaron 97 millones 829 mil pesos que hubican a Oaxaca entre los tres estados con mayor cantidad de recursos aplicados a la Alianza. Es importante señalar que en el mes de octubre se alcanzaron las metas programadas en beneficio de 276 mil productores oaxaqueños.

Así también mediante el Programa PRODUCE se apoyó la capitalización del campo oaxaqueño a través de la ferti-irrigación incorporando 2000 Has de riego presurizado en beneficio de más de 1,500 productores. Se fomentó la mecanización con la adquisición de 113 tractores para beneficiar un promedio de 100 productores.

Con el Programa Kilo por Kilo se dotaron de semilla mejorada a los productores agrícolas para elevar los rendimientos en 11,575 Has de maíz, 6,000 Has de frijol y 1,000 de garbanzo.

Con el propósito de capitalizar y desarrollar la actividad agrícola se llevó a cabo el Programa de Crédito a la Palabra. Mediante este Programa se

apoyó la producción de cultivos básicos en zonas de alta siniestralidad, baja productividad y sin acceso al financiamiento bancaria convencional.

En el período 1993-1996 a través del Programa Crédito a la Palabra “se otorgaron 117 millones 278 mil pesos a campesinos de bajos ingresos. Esta inversión permitió apoyar en promedio cada año a 51,700 productores que siembran granos básicos en una superficie de aproximadamente 73,000 Has en promedio”<sup>39</sup>

Se diversificó el financiamiento, se canalizaron recursos adicionales, se apoyaron iniciativas para reestructurar pasivos, se promovió la creación de fondos de garantía y fideicomisos de apoyo a las actividades económicas.

En el periodo 1993-1996 la derrama crediticia de Banrural para el sector agrícola fue de 397 millones de pesos en beneficio de 203,798 productores. En este mismo periodo los recursos que FIRA canalizó a los productores oaxaqueños del sector agropecuario, forestal, pesquero y agroindustrial ascendió al 105%.

El Fondo para el Fomento Estatal de las Actividades Productivas de Oaxaca, el Fondo de Fomento de Empresas de Solidaridad en el Istmo y el Fondo de Fomento Agropecuario Estatal proporcionaron apoyos financieros, capacitación y asistencia técnica oportuna a empresas que no suelen contar con créditos de la banca comercial.

Durante 1993-1996 estos fideicomisos se allegaron de recursos de Nacional Financiera, el Banco de Crédito Rural del Istmo, Banco Nacional de Comercio Exterior y el Fideicomiso de Fomento Minero por 137 millones 735 mil pesos. Se otorgaron 28 mil 731 créditos y se generaron 13 mil 591 empleos permanentes en apoyo a 28 mil 882 pequeñas empresas dedicadas a servicios, industria, comercio y a la pesca.

---

<sup>39</sup> Gobierno del estado de Oaxaca. Cuarto Informe de Gobierno 1996, pág. 103.

## PRODUCCIÓN AGRÍCOLA

Se aumentó en nueve puntos porcentuales la superficie agrícola de la entidad principalmente como resultado del incremento del cultivo de granos básicos. En este lapso pasó de 530,679 a 620,000 Has.

“De la superficie sembrada el 59.8% se dedicó a la producción de granos básicos, principalmente maíz, que representa 84%; los cultivos industriales el 23.5%, principalmente para la siembra de caña de azúcar y maguey; y los cultivos forrajeros ocupan el 10.6% de la superficie, siendo la alfalfa, el sorgo y las praderas con pastos mejorados las que ocupan la mayor superficie. A la producción hortofrutícola se destinó el 1.7% y a la de frutales el restante 4.4%”<sup>40</sup>. En los años 1993-1996 se logró aumentar la producción de granos básicos en un 31.2% al pasar de 591,722 a 777,228 toneladas. En este lapso los volúmenes de producción de maíz y trigo aumentaron 33% respectivamente y frijol un 10%.

---

<sup>40</sup> Idem Pág. 109.

### **CAPÍTULO 3.**

## **LOS APOYOS DIRECTOS AL CAMPO A TRAVES DE LA COORDINACION DISTRITAL DE ASERCA EN EL DISTRITO DE DESARROLLO RURAL (*ISTMO*)**

Hablar de coordinación en la Administración Pública no es referirse a una parte del proceso administrativo sino a la esencia misma de la administración.

En consecuencia la coordinación es más el resultado de las diferentes fases del proceso administrativo y del funcionamiento de otros subsistemas sociales que un factor estratégico sobre el cual pueda incidirse de manera aislada.

Coordinación “es la resultante de que las acciones y la clara asignación de responsabilidades para quienes habrán de efectuarlas -en el tiempo y en el espacio- estén entendidas y sobreentendidas por todas las personas que habrán de participar en el cumplimiento de un propósito u objetivo”.<sup>41</sup>

La primera base de la coordinación es la existencia de objetivos claros y racionalmente definidos. Si no tenemos objetivos claros no podemos coordinar las acciones que nos conduzcan a su logro porque los participantes estarán interpretando o creando sus propios objetivos.

También la Coordinación “consiste en lograr que las cosas sucedan en el lugar adecuado por la o las personas idóneas en el momento oportuno y a los costos previamente estipulados”.<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup> Alejandro Carrillo Castro ; La Reforma Administrativa función Participativa P. 69

<sup>42</sup> José R. Castelaso, Apuntes Sobre Teoría de la Administración Pública P. 206

El marco de referencia para la coordinación es la planificación, planificar es decidir por anticipado qué hacer, cómo hacerlo, en qué orden y tiempo y qué papel deben jugar los miembros de las organizaciones.

A medida que hay más planificación existen mayores posibilidades de coordinación. Por el contrario si la planificación es difícil o inexistente. La coordinación será parcial, intermitente y circunstancial.

Otra de las bases de la Coordinación es la organización, ésta consiste “en una estructuración de las funciones y jerarquías con base en los objetivos que se persiguen. Teóricamente la organización comprende dos aspectos: la diferenciación de actividades en unidades especializadas y la integración en conjuntos coherentes entre sí”.<sup>43</sup>

En toda organización debe haber un orden. Se define como organización a la estructura técnica de las relaciones que deben existir entre las funciones, niveles y actividades de los elementos materiales y humanos de un organismo social.

También es un factor importante la dotación de bienes y servicios en la cantidad, calidad, tiempo y lugar requeridos para la operación coordinadora.

El personal que requieren las organizaciones debe poseer capacidad técnica para el desempeño de sus labores, aptitud para el trabajo en equipo y compatibilidad de intereses con los objetivos de los organismos en que presta sus servicios.

Para la teoría la coordinación constituye la máxima expresión de la función directiva llegándose a considerar a los altos ejecutivos como coordinadores de acción colectiva. La dirección se convierte en una de las funciones más importantes.

---

<sup>43</sup> Julieta Guevara B. Bases para la Coordinación de la Administración Pública en *Coordinación Administrativa* P. 32

La coordinación que realizan los ejecutivos y que hacen posible la operación de la administración pública no se lleva a cabo en los casos más importantes, con base en los mecanismos formales sino mediante las relaciones de grupos y lealtades personales.

La coordinación implica siempre un control adecuado y oportuno que permita realizar correcciones para que la organización en su conjunto pueda actuar de acuerdo. En la coordinación es indispensable la comunicación. A veces la comunicación sustenta tipos de información que no se transmiten por su carácter estratégico y solo se proporciona al equipo de confianza. A los otros funcionarios se les dá órdenes pero ninguna explicación.

Para lograr la coordinación administrativa es necesario fomentar el sentido de participación entre todos los trabajadores que laboran en el sector público.

A continuación se describe el ámbito donde actúa la Coordinación tomando como base que el campo de la administración pública es muy complejo. Al tener relación con los seres humanos, sus actitudes y tradiciones, los intereses antagónicos y una extensa diversidad de situaciones sociales.

Toda organización humana compleja requiere de correlación, planificación y dirección central, disposición y delegación de funciones. La suma de éstas constituye la administración.

La cual es en sí un “campo definible de conocimiento y experiencias. Posee sus propias tecnologías en desarrollo y demanda aptitudes especiales, capacitación adecuada, experiencia particular y una explicación extensiva para poder dominarla”.<sup>44</sup>

---

<sup>44</sup> Leonard White ; La Administración Pública como Profesión en *Coordinación Administrativa* P. 141

En nuestro país la Administración Pública ha crecido hasta convertirse en un inmenso aparato, cuyas funciones son cada vez más diversificadas, lo que ha dado lugar a graves problemas de coordinación.

La Constitución de la República reconoce 3 niveles de gobierno: Federal, Estatal y Municipal. El sentido común nos está indicando que esos 3 niveles plantean problemas de coordinación verdaderamente urgentes y graves para nuestro país.

La existencia de los 3 niveles gubernamentales hace necesaria una coordinación adecuada, cuyo origen es doble. Por una parte el problema de la concurrencia jurisdiccional, una geográfica y otra por razones de competencia e interdependencia.

Al coordinar se establece una común ordenación, un orden determinado que la mayor parte de las veces es de carácter normativo, no es un orden inmediato y en forma espontánea, sino que, a través de una ordenación de carácter normativo, se impone y se logra.

El primer Plan Sexenal fué sencillo, enfatizaba la necesidad de acelerar el reparto agrario y la creación de un nuevo sector en el campo mexicano: el sector ejidal.

Así también en el segundo Plan Sexenal de Gobierno del General Manuel Avila Camacho, incluía un apartado dedicado a la planeación y coordinación de las actividades gubernamentales en las distintas instancias.

El Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural (PIDER) fue creado en 1973 con el “propósito de aplicar mayores sumas de gasto público, con un enfoque global de desarrollo de las comunidades rurales”.<sup>45</sup>

---

<sup>45</sup> Sergio Gutiérrez Salazar. El Federalismo Mexicano y la Coordinación Intergubernamental. En revista de Administración Pública N° 54 P.353

La importancia del PIDER en el esquema de concertación y coordinación económica y financiera entre la Federación y los Estados radicó en que se trata de un instrumento que posibilitó la transferencia de recursos a los gobiernos locales para la atención de regiones específicas en el ámbito rural promoviendo su desarrollo.

Por otra parte el Convenio Único de Coordinación (CUC) tiene su origen en el acuerdo presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de diciembre de 1976.

En el CUC “surge la necesidad de integrar y articular en un solo documento, medidas o acciones de coordinación hasta entonces dispersas en un gran número de convenios parciales, celebrados por las diferentes dependencias y entidades de la Administración Pública Federal”.<sup>46</sup>

Al CUC se le considera como un Convenio de Coordinación para el Desarrollo debido a que no sólo aglutinó convenios diseminados, sino que amplió considerablemente los programas y recursos transferidos a los gobiernos de los estados.

Al Presidente Adolfo Ruiz Cortínez le corresponde el mérito de crear una comisión para coordinar las inversiones denominada Comisión de Inversiones.

Sus objetivos fueron: “acelerar el desarrollo económico y social del país; lograr, conjuntamente con la inversión pública y privada, un incremento de la producción que superara el aumento de la población nacional; obtener una mejoría en el nivel de vida de todos los mexicanos; crear nuevas fuentes de ocupación para absorber el creciente número de trabajadores y ampliar el mercado interno; corregir el desigual ingreso entre la población, para extender

---

<sup>46</sup> Leonard White. La Administración Pública como profesión. En Coordinación Administrativa, P. 141

las oportunidades de progreso y bienestar a grandes sectores nacionales; conseguir el desenvolvimiento económico de las diversas regiones”.<sup>47</sup>

La regionalización administrativa ha seguido dos tendencias una llamada de sectores que es lo que predomina y la otra de región estado.

Así de una planeación nacional a una regional entramos ahora a una planeación del sector público.

La coordinación se convierte en parte importante del esquema sectorial “es un proceso integrador del aparato público que permite por una parte la ejecución ordenada de las acciones y por otra puede facilitar la toma de decisiones”.<sup>48</sup>

Se entiende por sectorización a un sistema de trabajo que propicia las condiciones para que todo proceso administrativo sea llevado a cabo con base en la racionalización y ordenamiento.

Así también la sectorización pretende armonizar los objetivos y metas de los más diversos organismos agrupándolos por sectores.

En donde la “Coordinación Sectorial es la unificación y armonización de actividades de varios organismos de naturaleza semejante encaminados a cumplir con objetivos comunes que en conjunto llevarían a la Administración Pública a mantener en forma más razonable el manejo de todos los organismos que forman parte de ella”.<sup>49</sup>

A través de la historia de México se observa la preocupación de los gobiernos, sobre todo de los postrevolucionarios por darle al sector agropecuario una atención permanente y creciente, tratando así de responder a las demandas de satisfactores alimenticios. La administración del presidente

---

<sup>47</sup> Paz Sánchez Fernandez : La Coordinación en las Inversiones Públicas P.305

<sup>48</sup> Leticia Contreras Orozco ; La Coordinación Sectorial en la Administración Pública del Estado de México P. 133.

<sup>49</sup> Idem. P.133

José López Portillo impulsó las relaciones de coordinación y concertación administrativa entre los tres órdenes de gobierno.

Este mandatario del país emprendió un programa federal de fortalecimiento del federalismo que incrementó en forma sustancial la coordinación y concertación entre federación, estado y municipios. Los instrumentos de coordinación fueron las leyes federales y los convenios administrativos.

El esquema tradicional de apoyo al Sector Agropecuario y Forestal fomentó la producción mediante precios de garantía y subsidios a la comercialización y a los insumos (fertilizantes, semillas, agroquímicos, créditos, seguro, agua, etc.). Aunque este esquema permitió aumentar significativamente la producción de granos y oleaginosas (principalmente maíz) ha dejado a los productores de menores ingresos aquellos que destinan su cosecha al autoconsumo, al margen de los apoyos otorgados por el gobierno.

Esta política fué diseñada en el contexto de una economía cerrada. Que con el tiempo se hizo necesario adecuarla debido principalmente a que la estructura del país cambió.

El proceso de reformas emprendidas en el campo a partir de 1989 ha requerido de una presencia del estado activo bajo nuevas premisas de intervención y participación.

En este sentido en 1993 se puso en marcha el programa PROCAMPO, el cual sustituye gradualmente el apoyo otorgado en los precios de garantía, por otro sistema de apoyos directos a las superficies sembradas con los principales granos y oleaginosas.

El programa de Apoyos Directos al Campo es un programa del gobierno Federal que otorga de manera directa recursos a productores agrícolas con la

finalidad principal de complementar sus ingresos y atenuar el grado de desigualdad del ingreso que tiene el medio rural con respecto a la economía nacional.

En cuanto a su naturaleza, los apoyos directos al productor son fundamentalmente, neutros.

Es decir que los costos del programa “son recursos fiscales que el Estado transfiere del conjunto de la sociedad a ciertos productores beneficiarios”.<sup>50</sup>

Dada su aplicación por hectárea cultivada, los apoyos se encuentran desvinculados del tipo de productor, del producto y de la producción

## OBJETIVOS DEL PROGRAMA PROCAMPO

- “- Brindar apoyo directo a nivel nacional a más de 3 millones de productores agrícolas.
- Fomentar la reconversión de aquellas superficies en las que sea posible establecer actividades que tengan una mayor rentabilidad.
- Apoyar el ingreso de los productores y dar certidumbre sobre los apoyos directos que recibirán en los siguientes años.
- Compensar los subsidios que otorgan a algunos productores agrícolas otros países especialmente desarrollados.

---

<sup>50</sup> ASERCA : Los Apoyos Directos al Campo en México. Revista Claridades Agropecuarias, P.5

- Estimular la organización de los productores del sector social y del privado para así modernizar la comercialización de productos agropecuarios.
- Lograr que los consumidores nacionales tengan acceso a alimentos a precios de mercado en el contexto de una economía abierta que tendrá un importante efecto sobre el bienestar de las familias de bajos ingresos especialmente las que viven en zonas rurales.
- Preservar el equilibrio ecológico del medio rural frenar la degradación del medio ambiente, propiciar la recuperación y conservación de bosques y selvas, ayudar a reducir la erosión de suelos y la contaminación de las aguas.
- Incrementar la competitividad y el dinamismo de la actividad pecuaria y otras cadenas agroindustriales con el acceso a insumos a precios internacionales”.<sup>51</sup>

Los instrumentos de política agrícola del programa PROCAMPO obedecen a las circunstancias prevalecientes especialmente por la integración económica con otros países. Situación que convierte en no operativos a los precios de garantía cuando los productos del exterior llegan a más bajos precios no obstante las altas tasas de impuestos a la importación.

Se adapta a las medidas de política agrícola a las nuevas condiciones del mercado, precios altos en granos y oleaginosas así como los productos que de ellos se derivan, no podrían competir con los precios de los productos importados.

---

<sup>51</sup> SARH : PROCAMPO P.21

Representa un cambio en la política agrícola acorde con la tendencia de liberación económica de no intervención del gobierno en la fijación de precios y en la economía en general. Responde a los reclamos de los campesinos y sus organizaciones para modernizar los instrumentos de fomento a la producción agropecuaria. PROCAMPO es un complemento de las reformas a la legislación agraria y de los programas tales como PROCEDE, reestructuración del Sistema Financiero y los Programas de ASERCA.

### **3.1 SAGAR-ASERCA Coordinación del Programa PROCAMPO**

La Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGAR) con la participación de Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA) tiene como objetivo apoyar la comercialización de productos agropecuarios para lograr un mercado libre que esté en condiciones de igualdad dentro de una concepción moderna que aliente la participación de las organizaciones de productores.

Así también ASERCA se le atribuye la instrumentación a nivel nacional para llevar a cabo el Programa PROCAMPO en coordinación con la SAGAR. Para lo cual cuenta con una instancia central de ASERCA y 16 Direcciones Regionales a nivel nacional.

A nivel nacional la SAGAR cuenta con una estructura operativa consistente en 33 Delegaciones, una en cada estado, 193 Distritos de Desarrollo Rural en las Delegaciones Estatales y 712 oficinas CADER establecidas en los D.D.R.

Por su parte la SAGAR de acuerdo al reglamento que actualmente la rige tiene entre sus principales atribuciones la formulación, conducción y evaluación de la política general de desarrollo rural, a fin de elevar el nivel de vida de las familias campesinas en coordinación con las dependencias involucradas con el sector agropecuario.

En este contexto promueve el empleo en el medio rural. Así como el establecimiento de programas como PROCAMPO para encauzar, fomentar la productividad y la rentabilidad de las actividades económicas rurales.

Simultáneamente integra e impulsa proyectos de inversión que permiten canalizar productivamente recursos públicos y privados al gasto social en el sector rural.

Las atribuciones de las Delegaciones estatales de la SAGAR son las de instrumentar acciones de coordinación, supervisión y control para la operación de apoyos directos al campo (PROCAMPO) y la promoción de mecanismos de comercialización de granos, oleaginosas y otros productos agropecuarios.

Por lo que respecta a Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA) coordina las actividades de apoyo directo a productores con las dependencias y entidades paraestatales de la Administración Pública Federal que tengan atribuciones o participen en el desarrollo del Sector Agropecuario, así como las organizaciones de productores rurales.

Instrumenta, ejecuta, supervisa y evalúa los sistemas y programas de apoyos directos al campo. Dictamina las solicitudes de inscripción al registro de superficies y productores beneficiarios a Apoyos Directos al Campo, y fomenta la ejecución de proyectos viables de reconversión productiva ajustados a la vocación de las tierras.

Para operar y coordinar el Programa PROCAMPO a nivel nacional, ASERCA central cuenta :

Con una estructura organizacional de caracter normativo. La cual está integrada por un Director en Jefe, Contraloría interna, Unidad jurídica dos Coordinaciones generales : una técnica y otra operativa. Para efectos de este trabajo solo se hace referencia a la Coordinación General Operativa la cual, tiene como objetivos: proyectar, organizar, elaborar, instrumentar y operar los Programas de Apoyo Fiscales al Productor (PROCAMPO).

**Coordinación General Operativa.** Esta coordinación cuenta con cuatro Direcciones Generales: Operación para Apoyos Fiscales, Dirección General de Sistemas, Administración y Finanzas y Apoyo Operativo.

**Dirección General de Operación para apoyos fiscales.** Dirige e instrumenta la operación de apoyos directos temporales y selectivos a los productores.

Valida formas de registro, sanciona, controla y supervisa la ejecución y aplicación de los procedimientos de apoyos directos para los productores de granos básicos.

Administra los Programas de Apoyos Directos instrumentados en todo el país.

Dirige la integración de estadísticas catastral y agrícola e implementa controles para el seguimiento de los programas y la aplicación de los apoyos directos a los granos básicos.

Reporta los avances de resultados del programa de apoyos directos al productor. Dirige y simplifica los procedimientos para la entrega de los apoyos.

**Dirección General de Sistemas.** Instrumenta los sistemas de cómputo, comunicaciones e informática requeridos para las funciones operativas de PROCAMPO.

Coordina el sistema operativo de PROCAMPO para el registro, verificación, cálculo de apoyos fiscales y entrega de los mismos.

**Sistemas de pago a productores.** Tiene como objetivo la simplificación de los programas informáticos de pago a productores para otorgar los apoyos en forma ágil directa y oportuna.

Diseña el control del pago a productores, conforme a las políticas, procedimientos, normas y lineamientos señalados en PROCAMPO.

Define sistemas de registro relativos al pago a productores para el seguimiento y evaluación mantiene actualizada la base de datos nacional de productores, hectárea, producto para coadyuvar a la toma de decisiones.

Actualiza y perfecciona la funcionalidad de los sistemas de pago de apoyos fiscales y la base de datos de PROCAMPO.

**Sistemas Cartográficos.** Sus funciones están relacionadas con la dotación de los elementos necesarios de tipo cartográfico para realizar verificaciones de campo. Con lo cual se permite detectar irregularidades en lo inscrito a PROCAMPO, asegurando durante la recepción, procesamiento y aprobación el pago de los apoyos.

**Dirección General de Apoyo Operativo.** Vigila el desarrollo y establecimiento de sistemas de comunicación que permitan identificar la problemática agropecuaria con el fin de establecer canales de comunicación y su aplicación al PROCAMPO.

Atiende y desahoga quejas y peticiones presentadas a la Contraloría Social en PROCAMPO.

Apoya a las distintas instancias de ASERCA, para que solventen las problemáticas que requieran de su presencia cuando se considere pertinente.

Participa en la integración, difusión y cierre de PROCAMPO y el envío oportuno de informes para la integración de la Carpeta del Consejo Técnico.

Así también de las 16 Direcciones regionales con que cuenta ASERCA Central, una le corresponde al Estado de Oaxaca.

**Dirección Regional ASERCA Oaxaca.** En esta instancia los sistemas de comunicación permiten identificar las problemáticas agropecuarias y establecer los canales que propician una adecuada presencia y aplicación oportuna con materia de captura de información del Programa PROCAMPO para alimentar el sistema a nivel nacional.

Desarrolla mecanismos de operación de entrega de apoyos a los productores conforme a lineamientos establecidos por PROCAMPO.

Proporciona a las ventanillas de servicio/pago listados de productores a beneficiarse debidamente validados.

Vigila el desahogo de controversias detectadas en las ventanillas de servicio/pago y las presentadas al Subcomité de Contraloría Social.

Analiza las quejas y peticiones expuestas al Subcomité de Contraloría Social en las ventanillas de servicio/pago y su trámite correspondiente.

Elabora, autoriza y controla los cheques, órdenes de pago y depósitos en cuenta que cubran los apoyos a los productores dando el debido seguimiento de los reportes de entrega.

Instrumenta mecanismos de supervisión y control que permitan dar seguimiento a los programas de trabajo, implantados en los cader ventanilla de servicio/pago.

Realiza todas aquellas acciones que conllevan a establecer en el estado de Oaxaca la aplicación oportuna de PROCAMPO.

La Dirección Regional ASERCA en el estado de Oaxaca cuenta con 3 Departamentos para instrumentar la coordinación del programa PROCAMPO, denominados de atención, control y operación .

Esta Regional cuenta con un sistema de control de envío/recepción de los documentos del Programa PROCAMPO. (ANEXO A. Ver Cuadro No. I) El objetivo de este sistema “permite almacenar, localizar y controlar tanto los envíos como la recepción de los diferentes documentos correspondientes al Programa PROCAMPO en forma automatizada”.<sup>52</sup>

**Departamento de Atención.** El Jefe de Atención elabora un programa de atención y supervisión a ventanillas, genera informes periódicos de la problemática presentada en ventanilla. Recibe además los requerimientos de papelería de los Cader para las solicitudes de inscripción de los productores a PROCAMPO.

Elabora calendario de atención del personal para vigilar el funcionamiento y operatividad de los Subcomités de Control y Vigilancia.

**Departamento de Control.** El Jefe de este Departamento envía al cader vía Delegación SAGAR y D.D.R. los materiales impresos necesarios para el registro de productores: solicitudes prellenadas, solicitudes en blanco, foliadas, formatos de superficie sembrada por cultivo, etiquetas para armado de paquetes, bolsas de polietileno, claves de la liga geográfica, listados cruzados que permiten ubicar alfabéticamente a los productores dentro de cada conglomerado o localidad.

---

<sup>52</sup> ASERCA ; Sistema de Control envío/recepción. P. 29

Posteriormente el Departamento de Control recibe los paquetes de solicitudes provenientes del cader enviados a través del D.D.R. y la Delegación de la SAGAR.

Este departamento verifica y depura los paquetes de solicitudes aplicando el sistema de control de almacén. Procede al registro de entrada de paquetes y de solicitudes que estén debidamente registradas para su control.

**Departamento de Operación.** El Jefe de Operación elabora y ejecuta el programa de captura de solicitudes, imprime listado de solicitudes y genera los apoyos correspondientes del Programa PROCAMPO.

El Jefe de Atención deberá verificar que los datos asentados en las solicitudes sean reales. Además recibe reporte del departamento de operación para llevar a cabo la verificación de predios definidos.

Inmediatamente el Jefe de Atención se pone en contacto con los jefes Cader para reportarles que se llevarán a cabo verificaciones en sus predios.

Asiste al predio y efectúa la verificación, elabora el acta final de la verificación realizada con el visto bueno del Jefe de Cader, informa al Director Regional de ASERCA.

De acuerdo a los resultados que arroje la verificación, retiene el pago hasta que la Delegación defina la situación del productor.

El Jefe de Operación entrega los cheques de tesorería a la Delegación de la SAGAR, mediante un adecuado manejo que permita el mejor control de los cheques que salen de ASERCA Central.

La cancelación de cheques de tesorería obedece a problemas ocurridos durante el proceso de impresión o en la entrega de los mismos al productor. Este tipo de cheques se cancelan del sistema y se almacenan en la bóveda de seguridad.

El Programa PROCAMPO para el Estado de Oaxaca representa el apoyo a más de 350 mil productores y 680 mil Has en los ciclos agrícolas otoño-invierno y primavera-verano, sembradas de maíz, frijol, trigo, arroz, sorgo y ajonjolí principalmente.

Por lo tanto se hace necesario fortalecer la estructura operativa del PROCAMPO para garantizar resultados positivos. En este sentido en el Estado de Oaxaca se crean 2 organismos auxiliares de los subcomités de control y vigilancia regionales mediante la Constitución de cuerpos colegiados en cada municipio en los que participan las autoridades agrarias, municipales y organismos de productores reconocidas para dar transparencia, honestidad y actuar con eficiencia en el otorgamiento de los apoyos en donde se desarrollan las actividades del campo y la constitución de un Consejo Técnico Estatal y de seguimiento y evaluación del PROCAMPO.

“La estrategia general que se plantea, considera fundamentalmente la coordinación y concertación para atender en tiempo y forma las solicitudes de inscripción al PROCAMPO en los 570 municipios del estado”.<sup>53</sup>

En este sentido se constituye el Consejo Estatal de seguimiento y Evaluación del PROCAMPO y se integra en cada municipio una comisión de Control y Vigilancia de PROCAMPO.

Los objetivos que tienen estas dos instancias son: fortalecer la figura de contraloría social de PROCAMPO, operar e instrumentar con eficiencia, transparencia y honestidad el Programa PROCAMPO, precisar las estrategias de promoción, difusión, validación de los apoyos de PROCAMPO y facilitar la capitalización de los productores promoviendo la inversión y asociación productiva con apoyos y garantía de PROCAMPO.

---

<sup>53</sup> Gobierno del Estado de Oaxaca ; Subcomité de Control y Vigilancia Regional P.3

Las funciones que desempeñan las dos instancias referidas están relacionadas con el apoyo a organismos auxiliares a la estructura de control que para la aplicación de la norma nacional establece el decreto que regula PROCAMPO.

- Dictaminan solicitudes de apoyos e inconformidades, actualizan el directorio de productores, vigilan que los apoyos económicos se entreguen oportunamente.
- Instrumentan, definen y operan sistemas de atención a la ciudadanía, quejas y denuncias implantadas por la SECOGEF y realiza recomendaciones y proponen soluciones a las irregularidades que se presenten en el desarrollo del Programa.
- Vigilan el desempeño de los servidores públicos en el PROCAMPO. Informa a los productores todo lo relacionado al seguimiento de PROCAMPO y convoca a sus representantes a reuniones de información y pago de PROCAMPO.

PROCAMPO se ha constituido en un instrumento eficiente y efectivo en la distribución de los recursos fiscales destinados al campo.

Con este programa los agricultores de autoconsumo los cuales representan a la gran mayoría de los productores de granos reciben beneficios directos que de otra forma no recibirían porque al no vender sus productos no tienen la posibilidad de aprovecharlos vía precios.

La puesta en marcha del programa PROCAMPO en su segundo año mejoro y consolidó su operación porque a partir de este año se autorizó la conversión-productiva a predios inscritos en el programa, permitiendo con ello que el apoyo se utilice en las actividades que más convengan a los productores. Por ejemplo la siembra de otros cultivos licitos más redituables.

En cuanto a la aplicación de la normatividad de PROCAMPO se “exigió mantener el criterio de apoyar solo las superficies sembradas. Cabe destacar que el ciclo otoño-invierno 94/95 fue el primero que operó con base en el decreto que regula PROCAMPO”.<sup>54</sup>

En 1995 a nivel nacional se contemplaron los siguientes aspectos respecto a la normatividad del PROCAMPO: se adoptaron los conceptos básicos utilizados en el Decreto referentes a superficie total, elegible, solicitada y dictaminada. Así también como requisito indispensable para reinscribirse a PROCAMPO tener la superficie sembrada y cultivada, por lo que las fechas de apertura de ventanillas se programaron de acuerdo con las épocas de cierre de siembras en cada región.

“En el ciclo primavera-verano 95/95 se amplió el concepto de cultivo sujeto de apoyo a todos los cultivos agrícolas (anuales y perennes) y forestales y siempre y cuando se realizaran en superficies elegibles”.<sup>55</sup>

Se autorizó la transferencia de elegibilidad del ciclo primavera-verano al de otoño-invierno y viceversa. Para beneficiar aquellos productores que por condiciones agroecológicas cambiaron de ciclo de siembras.

Fueron objeto de apoyo los terrenos en explotación cuando sus usufructuarios presentaron los documentos legales actualizados o en proceso de regularización.

En los casos de los predios de 6 Has y menores, “se instrumentaron convenios con los gobiernos Estatales y Municipales para que regularizaran la propiedad en un plazo de 24 meses”.<sup>56</sup>

---

<sup>54</sup> SAGAR-ASERCA. PROCAMPO, Evaluación de la operación del año agrícola 1995, P.6

<sup>55</sup> Idem P.7

<sup>56</sup> Idem P.7

Así mismo los predios registrados en PROCAMPO son y serán objeto de verificación física y documental en cualquier momento y durante la vigencia del Programa aún cuando se haya realizado su pago.

Los nuevos usufructuarios por compra-venta herencia, donación, renta, aparcerías, etc. pudieron presentar su solicitud de cambio de productor previa presentación de la documentación legal que los acreditara como tales.

En su tercer año de ejecución el Programa de Apoyos Directos al Campo PROCAMPO ha mejorado su proceso operativo con base en la adecuación de su calendario de actividades y en las modificaciones que se realizaron a varios de los aspectos normativos y de procedimientos.

El volumen de operación comprendió un manejo “de más de 4.2 millones de solicitudes que fueron pagadas: de éstas 604,116 corresponden al ciclo otoño-invierno 95/96, 3,668,125 y al ciclo primavera-verano 96/96”.<sup>57</sup>

Así mismo por tipo de cultivo “se apoyó al maíz en un 52.9% de los recursos ejercidos, sorgo 15.7%, frijol 10.8 y trigo 5.4%”.<sup>58</sup>

En cuanto a la normatividad de PROCAMPO en el ciclo 0I 95/96 se estableció verificación obligatoria a las solicitudes con superficie mayor a la pagada en el ciclo otoño-invierno 94/95.

No se exigió el documento definitivo de elegibilidad pero se condicionó su presentación al período otoño-invierno 96/97 como límite.

Se exigieron a los productores beneficiarios de PROCAMPO expedientes completos los cuales deben contener documentos del predio y del dueño con lo cual se avanza hacia la integración del catastro de predios.

---

<sup>57</sup> ASERCA. PROCAMPO ; Autoevaluación del año 1996, P.6

<sup>58</sup> Idem P. 7

Es importante señalar que se apoyaron a predios con siniestros siempre y cuando hayan sido sembrados de acuerdo a dictamen técnico de la SAGAR (En los estados de Tamaulipas, Nuevo León, Sinaloa, Chihuahua).

Aspectos normativos en el ciclo primavera-verano 96/96.

El periodo de pagos de los apoyos se redujo de 90 a 60 días.

Se pagó a los cesionarios y oferentes de fertilizantes, semillas o agroquímicos en un lapso de 40 días.

Se estableció que las delegaciones de SAGAR instrumentaran programas de apoyos especiales debido a condiciones climáticas adversas que impidieron la siembra en superficies elegibles.

El formato de solicitud de apoyo se emitió con referencia al propietario del predio a efecto de avanzar en la integración del catastro de PROCAMPO.

Se aceptó demostrar la propiedad de los predios privados con documentos alternativos a la escritura pública (escritura privada, contrato de compra-venta y sentencia ejecutoriada de adjudicación entre otros).

Los contratos de cesión de derechos se individualizaron y simplificaron.

Se imprimió dinamismo a este tipo de gestión para las tareas de registro, control y entrega de recursos.

**Resultados obtenidos con la puesta en marcha del Programa de Apoyos Directos al Campo PROCAMPO a nivel nacional y en el estado de Oaxaca en el período 1994-19961.** Relacionados con los beneficios económicos brindados a los productores agrícolas de autoconsumo del país son los siguientes:

Para el año agrícola 1994, dentro del ciclo otoño-invierno 93/94 a nivel nacional. Se apoyaron 3,228.356.51 Has con una suma de \$1,068,344,365.14 (ANEXO B Ver cuadro No. 1).

Destacando en orden numérico los estados de Tamaulipas, Sinaloa, Sonora, Veracruz, Guanajuato, Chiapas, Nuevo León, Baja California Norte, Nayarit y Oaxaca como los Estados con mayores apoyos en superficie pagada vía PROCAMPO.

Cabe hacer mención que de 33 Delegaciones apoyadas, Oaxaca ocupa el décimo lugar con una superficie pagada de 99,910.56 Has y un monto de \$35,990,362.80 (ANEXO B. Ver cuadro No. 1)

Así mismo en el ciclo otoño-invierno 94/95 a nivel nacional se pagaron 2,741.909.58 Has con un monto de \$1,096.763.832.00 (ANEXO B Ver cuadro No. 1). Los primeros 4 lugares los ocuparon las mismas entidades que destacaron en el ciclo otoño-invierno 93/94. El quinto lugar lo obtuvo Baja California Norte, después le siguió Chiapas, Guanajuato, Nayarit y Michoacán. Por su parte Oaxaca quedó de nuevo en el décimo lugar con 59,174.91 Has pagadas y un monto de \$23,669,964.00 . (ANEXO B. Ver cuadro No. 1)

Por otra parte en el ciclo primavera-verano 94/94 la superficie apoyada a nivel nacional fue del orden de 10,550,454.69 Has y un monto de \$3,692.659,932.83 (ANEXO B Ver cuadro No. 2). Destacan en orden de importancia Zacatecas, Chiapas, Jalisco, Chihuahua, Guanajuato, Michoacán, Puebla y Oaxaca. Este último Estado ocupó el 8° lugar con una superficie beneficiada de 536,890.50 Has y un apoyo económico de \$187,911,675.20. (ANEXO B. Ver cuadro No. 2)

En el ciclo primavera-verano 95/95 el apoyo a nivel nacional brindado a los productores beneficiarios de PROCAMPO fue en 10,579,361.70 Has con una asignación de \$4,654,919,148.00 (ANEXO B Ver cuadro No. 2).

A nivel entidad federativa el primer lugar lo ocupó Zacatecas le siguieron Chiapas, Jalisco, Guanajuato, Chihuahua, Michoacán, Durango y

Oaxaca. Esta Entidad ocupó el octavo lugar con 467,398.34 Has y \$205,655,269.60. (ANEXO B. Ver cuadro No. 2)

Por su parte en el año agrícola 1996 en el ciclo otoño-invierno 95/96 se apoyó una superficie a nivel nacional de 2,949,948.89 Has con \$1,297,977,511.60 (ANEXO B Ver cuadro No. 3).

Por orden de importancia Tamaulipas ocupó el primer lugar siguiéndole de cerca, Sinaloa, Sonora, Veracruz, Guanajuato, Baja California Norte, Chiapas, Nayarit, Michoacán y Oaxaca. (ANEXO B. Ver cuadro No. 3)

Este último Estado se le dió apoyo en 65,690.48 Has y un monto ejercido de \$28,903,811.20 (ANEXO B Ver cuadro No. 3).

Así también en el ciclo primavera-verano 96/96 a nivel nacional se proporcionó apoyo a 10,903,126,70 Has con una suma de \$5,277,113,298.60 (ANEXO B Ver cuadro No. 3).

Los diez primeros lugares ocupados por las entidades a las que se les benefició en mayor medida en superficie apoyada y monto ejercido fueron: Zacatecas, Jalisco, Chiapas, Chihuahua, Guanajuato, Michoacán, Puebla, Durango, Estado de México y Oaxaca. La última entidad mencionada fue apoyada con 473,407.79 Has y \$229,129,370.30. (ANEXO B. Ver cuadro No. 3)

En el año agrícola 1996 por concepto de cesión de derechos se realizaron a nivel nacional 558,386 contratos formalizados, se apoyó una superficie de 1938 131.12 has. con \$929,588,929.86 (ANEXO B Ver cuadro No. 4).

En 1996 por concepto de cesión de derechos y orden de importancia destacan las siguientes entidades: Chiapas, Puebla, Veracruz, Zacatecas, Michoacán, Estado de México, Durango y Oaxaca. En este último Estado se realizaron 21,582 contratos formalizados de cesión de derechos. Se apoyó una

superficie de 24,921.48 has. con un monto de \$12,061,996.18. (ANEXO B. Ver cuadro No. 4)

En el periodo 1994-1996 en la ejecución del Programa PROCAMPO por año agrícola a nivel nacional se apoyó la siguiente superficie.

En 1994, 13,778,811.20 Has.; 1995 fué del orden de 13,321,271.28 y en 1996 ascendió a 13,853,075.59 Has. (ANEXO B. Ver cuadro No. 5)

A nivel entidad federativa y en el año agrícola 1994, destaca Tamaulipas, le sigue Zacatecas, Chiapas, Sinaloa, Guanajuato, Jalisco, Chihuahua, Michoacán y Oaxaca. A este Estado lo apoyaron con 636,801.06 Has (ANEXO B. Ver cuadro No. 5)

En 1995 por entidad Tamaulipas ocupó el primer lugar seguido por Zacatecas, Chiapas, Sinaloa, Jalisco, Guanajuato, Chihuahua, Michoacán, Puebla, Veracruz y Oaxaca. Quien ocupó el onceavo lugar con una superficie pagado del orden de 526,573.25 Has. (ANEXO B, Ver cuadro 5)

Para el año 1996 el Estado que ocupó el primer lugar con este tipo de apoyos fué Tamaulipas, después Zacatecas, Sinaloa, Chihuahua, Jalisco, Guanajuato, Michoacán, Puebla, Veracruz y Oaxaca. Esta última entidad obtuvo el onceavo lugar con 539,098.27 Has.

### **3.2 Coordinación Distrital del Programa PROCAMPO 1994-1996**

Los distritos de Desarrollo Rural atienden, dirigen y supervisan los asuntos relativos a la promoción y el desarrollo agropecuario y rural.

Así como los trabajos inherentes a la coordinación para la ejecución de las actividades relacionadas con el Programa de Apoyos Directos al Campo

PROCAMPO, mediante la planeación, supervisión, control y evaluación de sus resultados.

Los Distritos de Desarrollo Rural cuentan con centros de apoyo al Desarrollo Rural los cuales coadyuvan en el ejercicio de las atribuciones que correspondan a los D.D.R.

El estudio de caso de la presente tesina se ubica en el Distrito de Desarrollo Rural. Istmo Oaxaca cuyas características generales son: el de contar con 5 Cader's ubicados en las siguientes ciudades: San Pedro Tapanatepec, Santiago Niltepec, Matías Romero, Juchitán de Zaragoza y Magdalena Tequisistlán.

El Distrito de Desarrollo Rural se localiza al SE del Estado de Oaxaca y colinda con el Estado de Veracruz al Norte, al Sur con el Golfo de Tehuantepec, al Oriente con el Estado de Chiapas y al Poniente con los Distritos de la Costa y la Sierra del mismo Estado.

Geográficamente se ubica entre los paralelos 15°49'55" y 17°22'30" de latitud norte y los meridianos 93°42'05" y 96°23'12" de latitud Oeste. Se integra por los distritos judiciales Juchitán que abarca 22 municipios, de Tehuantepec con 19 municipios y de Yautepec con 12 municipios.

Los cinco Cader's tienen como función principal: orientar a los productores que no cuenten con la documentación requerida en el Programa PROCAMPO para que tengan un expediente completo.

Atender, asistir y orientar a los productores en casos de controversias para que acudan a las instancias correctas y puedan resolver sus problemas.

Tramitar las solicitudes de los productores con información y documentación completa.

Revisar y participar en la validación de la información proporcionada por los productores.

Por último hacer entrega de los apoyos de PROCAMPO a los productores beneficiados.

Es importante señalar que dentro de la estructura funcional del Distrito de Desarrollo Rural Istmo existe la Coordinación de Comercialización Agropecuaria y apoyo a productores, la cual ASERCA conoce como la coordinación Distrital de ASERCA.

Misma que aplica los mecanismos de coordinación y control en la ejecución del Programa de Apoyos Directos al Campo en el ámbito de la jurisdicción del D.D.R. Istmo.

Esta coordinación “vigila la correcta aplicación de los lineamientos para la ejecución de PROCAMPO y la actualización y verificación del Directorio de Productores conforme a lo establecido por la Unidad de Planeación y las áreas centrales competentes”.<sup>59</sup>

De la misma manera coordina, supervisa y analiza los trabajos relacionados con el PROCAMPO, que tengan en ejecución los Centros de Apoyo al Desarrollo Rural de su Jurisdicción. Mediante la asignación de cargas de trabajo y verificación de su realización a nivel Cader en materia del PROCAMPO.

En el Distrito de Desarrollo Rural Istmo Oaxaca la primera etapa de reinscripción al Programa de Apoyos Directos al Campo, se realizó con el levantamiento del Directorio de Granos y Oleaginosas entre junio-septiembre de 1993.

Este trabajo consistió en el llenado de cédulas de entrevistas a productores agrícolas considerando los siguientes aspectos:

- Identificación geográfica
- Superficie agrícola

---

<sup>59</sup> SARH. Delegación Estatal en Oaxaca Manual de Organización P.160

- Padrón agrícola
- Datos de producción y ubicación del predio
- Identificación del productor
- Datos del productor y/o informante y croquis de localización del predio.

Los resultados estadísticos del levantamiento del Directorio de Productores de Granos Básicos y Oleaginosas en el D.D.R. Istmo fueron los siguientes:

Se requisitaron “35,120 cédulas que ampararon una superficie para el ciclo otoño-invierno de 15,129.44 Has y en el ciclo primavera-verano 85,078.91 Has, lo cual hace un total de 100,208.35 Has a nivel distrital”.<sup>60</sup>

Posteriormente en los 5 centros de apoyo al Desarrollo Rural correspondientes al D.D.R. Istmo se llevó a cabo la recepción de solicitudes correspondientes a los ciclos otoño-invierno 93/94 y primavera-verano 94/94 “otorgándose a los productores beneficiarios del Programa PROCAMPO por hectárea sembrada N\$ 330.00 y N\$ 350.00 en los ciclos referidos”.<sup>61</sup>

Se tomó en cuenta la siembra en superficies elegibles con cultivos elegibles tales como: maíz, frijol y sorgo.

Los requisitos para solicitar la inscripción en el programa PROCAMPO en los Distritos de riego fueron: presentar al menos dos boletas de pago de agua, una del ciclo 0I93/94 y/o PV 94/94 donde se especifique la siembra de algún cultivo y superficie elegible y la otra boleta de alguno de los tres ciclos agrícolas homólogos anteriores al mes de julio de 1993.

Se le pidió al productor una identificación oficial con fotografía y firma o huella digital. En caso de no contar con documentación oficial podían

<sup>60</sup> SAGAR-DDR ISTMO. Directorio de Productores de granos básicos y oleaginosas. Estadísticas.

<sup>61</sup> SAGAR-ASERCA. Normatividad de PROCAMPO. Ciclos agrícolas o/i 1993-1994 PV 1994-1994 P.57

presentar el acta de nacimiento y dos testigos que cuenten con identificación oficial y acrediten a la persona y sus datos. Además presentar el talón comprobatorio de la encuesta del Directorio de Productores de Granos y Oleaginosas.

Así también el documento legal del terreno a inscribir que acredite al usufructuario del predio, por el cual solicita el apoyo.

En superficies ejidales o comunales se presentan los certificados de Derechos Agrarios, comunales o parcelarios, cesión de derechos inscritos en el Registro Agrario Nacional y acta de Asamblea Ejidal o Comunal firmada por los integrantes del núcleo ejidal o comunal con fecha posterior al 31 de agosto de 1993, en las que se asiente los nombres de los productores, el cultivo elegible y la superficie elegible que tiene en usufructo.

Para propiedades rurales presentar: Escritura Pública inscrita en el Registro Público de la Propiedad.

“El Productor beneficiario de PROCAMPO se compromete a sembrar cultivos elegibles en superficies elegibles y proporcionar documentación e información real, bajo protesta de decir verdad, aceptando expresamente estar en disponibilidad de ser verificado por la SARH o ASERCA en cualquier momento”.<sup>62</sup>

En la operación de PROCAMPO SAGAR-ASERCA son responsables de tres grandes aspectos fundamentales:

Asegurar que no se rebasen las superficies elegibles a nivel nacional, Delegacional, DDR CADER Municipio, ejido y por predio.

Garantizar que correspondan a él (los) predio(s) elegible(s) y la(s) solicitud(es) de apoyo de PROCAMPO.

---

<sup>62</sup> ASERCA ; Manual de operación de Procampo ciclos otoño invierno 93/94 y primavera verano 94-94 P.7

Asegurar y garantizar la correcta entrega de los apoyos a los usufructuarios legales de las superficies elegibles.

La Estrategia de implantación de la estructura operativa de “PROCAMPO” En el D.D.R. Istmo Oaxaca se divide en cuatro etapas:

Recepción, procesamiento y dictamen de solicitudes

Dictamen de Apoyos

Autorizaciones de pago de apoyos

Entrega de apoyos

A través de la solicitud de Apoyos de PROCAMPO la cual es llenada por personal de la ventanilla del Cader el productor solicita su inscripción al PROCAMPO. Se utiliza una solicitud por predio.

Al momento de la inscripción el productor proporcionará al CADER o D.D.R. sus datos para llenar su solicitud de Apoyo de PROCAMPO y presentar la documentación correspondiente que lo acredite como propietario o usufructuario legal de las Superficies Elegibles por las que solicita apoyo.

En el año agrícola 1994 PROCAMPO llevó a cabo dos controles para verificar las solicitudes de inscripción a PROCAMPO.

El primer control fué el que realizaron los productores conjuntamente con la autoridad y llevaron a cabo en el seno del Subcomité de Control y Vigilancia que son instancias que harán recomendaciones sobre la procedencia, cambio o improcedencia de las solicitudes de apoyos. Los subcomités de control y vigilancia son nombrados por los propio productores de acuerdo a reglas de la Secretaría de la Contraloría SECODAM.

El segundo control será a través de verificaciones aleatorias a comunidades y predios para constatar la información de los productores en su solicitud de apoyo.

Por otra parte en la Dirección Regional de ASERCA Oaxaca se procesan todas las solicitudes en medios electrónicos. Una vez terminado el período de recepción de solicitudes, de acuerdo con los resultados de la verificación institucional, esta instancia procederá a calificar las solicitudes de 3 maneras:

Procedentes

Procedentes con cambios

Improcedentes

*Solicitudes procedentes* son aquellas que cumplan con el requisito fundamental de la elegibilidad de la superficie, verificación aleatoria, no tienen problemas de tenencia en la superficie elegible y la superficie solicitada no rebasa las superficies de control.

*Solicitudes procedentes con cambios* son el tipo de solicitudes que al ser verificadas modifican el nombre o datos del beneficiario o en la superficie del predio, que por causas ajenas a la voluntad del productor y no intenciones de obtener provecho requieran modificaciones en los datos asentados en las solicitudes de apoyo de PROCAMPO.

Las *solicitudes improcedentes* son aquellas que presenten problemas en cuanto a la indefinición del sujeto beneficiario del apoyo, la superficie inscrita en la solicitud no califica como elegible, el falseamiento de datos que afecten el monto del apoyo o a los beneficiarios reales de los mismos, el que rebasen las cifras tope o de control en este caso se considera improcedente la unidad completa (ejido, municipio o módulo de riego) y carencia de cultivos elegibles.

Las solicitudes por existencia de dos productores que reclaman el beneficio económico de un mismo predio son turnadas al Departamento Jurídico en donde le dan el trámite correspondiente.

Para el caso de predios sembrados con cultivos no elegibles se cancela la solicitud del productor del Programa PROCAMPO. De la misma forma cuando el conglomerado rebase las cifras de control de pagos efectuados en ciclos anteriores se procederá a hacer el ajuste correspondiente.

Una vez hecha la clasificación de solicitudes el Centro Regional ASERCA emitirá listados de solicitudes que pueden ser : procedentes sin cambios, con cambios e improcedentes.

Los listados con las solicitudes serán enviados al Subcomité de Control y Vigilancia del DDR para su dictamen correspondiente.

Una vez conocida y proceda la recomendación del Subcomité de Control y Vigilancia, la Dirección Regional Dictaminará y solicitará a ASERCA Central la autorización correspondiente para el pago de apoyos.

La entrega del apoyo de PROCAMPO consisten en un cheque nominativo que se entregará a los productores en la ventilla del CADER o DDR. El DDR Istmo en el año agrícola 1994 se apoyó una superficie de 137,584.42 has. con \$47,575,291.25 (ANEXO C. Ver cuadro No. 1) .

Correspondiendo al ciclo otoño-invierno 93/94 una superficie de 28962.88 has. y un monto pagado \$9,557752.25 y al ciclo primavera-verano 94/94 una superficie de 108,621.54 has. y apoyos a los productores agrícolas del orden de \$38,017.539.00 . (ANEXO C. Ver cuadro No. 1)

Una de las causas por las que el pago del apoyo podría condicionarse se basa en que la suma de las superficies que solicitan apoyo dentro de un ejido o municipio rebasen las cifras de control de superficies sembradas históricamente con cultivos elegibles. En este caso las solicitudes se consideran improcedentes y los apoyos se entregan hasta que se resuelvan las irregularidades a satisfacción de las partes involucradas.

Se llevan a cabo verificaciones en forma continua y permanente para constatar la fidelidad de lo declarado por el solicitante de apoyos aún después de haber recibido y cobrado su apoyo. Por lo cual al encontrarse irregularidades en la verificación, el productor será sujeto de las sanciones correspondientes pudiendo hacerse acreedor a: el retiro del apoyo, exclusión definitiva del PROCAMPO y sujeto a responsabilidad penal cuando los actos que realice lo constituyan.

El segundo año de la puesta en marcha del Programa PROCAMPO ha servido para mejorarlo y consolidarlo. A partir de 1995 se otorgó apoyo a los predios inscritos en el Programa que realizaron reconversión productiva. Permitiendo que el apoyo se utilice en actividades que más le convengan a los productores.

De igual forma que en el año 1994 los productores acuden a las ventanillas de los Cader a solicitar su apoyo. Motivo por lo cual fueron reinscritos siempre y cuando cumplan con la normatividad expresada en el decreto que regula PROCAMPO y en las normas de operación que rigen este Programa en los ciclos otoño-invierno 94/95 y primavera-verano 95/95.

Por otra parte la Coordinación del Programa PROCAMPO comprende 5 fases:

- Distribución de material para reinscripción
- Reinscripción y procesamiento de solicitudes
- Dictaminación y revisión de solicitudes de apoyo
- Autorización y generación de apoyos
- Procedimiento para la entrega de apoyos

**Distribución de materiales de reinscripción** ASERCA emite los formatos de solicitud de apoyo y dictaminación clasificándolas por conglomerados para distribuirlas a las ventanillas de atención a productores.

**Reinscripción y procesamiento de solicitudes.** La apertura de ventanillas será en función de las fechas de cierre de siembras de los cultivos, maíz, sorgo, frijol y ajonjolí. Este último producto se está apoyando como un proceso de cambio de cultivos que sean más rentables al productor beneficiario de PROCAMPO.

Para la reinscripción se emplearon formatos de solicitudes individuales emitidos por ASERCA donde se asentará la información. Sobre los cultivos para los cuales solicita el apoyo las firmas del Subcomité de Control y Vigilancia. La dictaminación de la solicitud se realiza en el mismo formato.

Los formatos deberán contener la firma del jefe de CADER, del vocal de contraloría social de cada conglomerado, la firma del productor o huella digital en cada una de las solicitudes individuales y la firma de los miembros del Subcomité de Control y Vigilancia al final de los listados por conglomerado.

Los predios que resulten del fraccionamiento de un predio registrado y apoyado. Deberán darse de alta en formatos de inscripción de PROCAMPO como los utilizados en el año 1994.

### **Dictaminación y Revisión de Solicitudes de Apoyo**

En cada uno de los CADER's que conforman el D.D.R. Istmo Oaxaca se realiza la dictaminación de las solicitudes que le corresponden. Después de este proceso se pasan las solicitudes al Subcomité de Control y Vigilancia para que les dé su visto bueno.

### **Autorización y Generación de Apoyos**

Las solicitudes ya dictaminadas por el Subcomité de Control y Vigilancia del D.D.R. Istmo Oaxaca se envían a la Dirección Regional ASERCA en Oaxaca.

Esta Dirección al conocer y procesar el dictamen del Subcomité de Control y Vigilancia del D.D.R. Istmo, solicitara a ASERCA central la autorización de los apoyos para proceder a emitir los cheques correspondientes.

Las solicitudes dictaminadas como negativas serán sometidas a un procedimiento administrativo para su baja definitiva en la base de datos de ASERCA Regional.

## **Procedimiento para la Entrega de Apoyos**

En 90 días posteriores a la presentación de la solicitud de apoyo se estarán entregando a los beneficiarios de PROCAMPO sus cheques correspondientes al ciclo en que se inscribió.

Las solicitudes que se encuentren en revisión o en proceso de verificación “a petición de Auditoría General de la SAGAR, de la SECODAM o de la contraloría interna de ASERCA deberán canalizarse a través de la contraloría interna de la Delegación de la SAGAR para que ASERCA Regional tome conocimiento y suspenda el procesamiento de generación del apoyo hasta obtener el resultado derivado de la revisión.”<sup>63</sup>

Al finalizar los trabajos de pagos de apoyos de PROCAMPO; los jefes Cader deberán contar con la información de las nóminas firmadas, debidamente ordenadas por conglomerados para proceder al cierre operativo-administrativo de cada ciclo agrícola.

En el año agrícola 1995 se apoyó una superficie de 110,475.34 Has con \$ 47,841,927.60 correspondiendo al ciclo en otoño-invierno 94/95 de 19,180.55 has. y un monto de 7,672.220.00 y en el ciclo primavera-verano 95/95 la superficie fué de 91,294.79 con 40,169.707.60 pesos. (VER ANEXO C. Cuadro No. 1)

A partir de 1996 se inició un proceso de federalización en todas las entidades federativas del país a través de la firma del Convenio para realizar acciones dirigidas al Programa “Alianza para el Campo”. PROCAMPO es uno de los Programas que comprende el Convenio mencionado. El cual establece que el gobierno del Estado en particular el de Oaxaca coordinara la operación

---

<sup>63</sup> Diario Oficial de la Federación ; Normas de operación del Programa Procampo ciclo primavera verano 95-95 P.96

y funcionamiento de los 7 Distritos de Desarrollo Rural y en el Programa PROCAMPO coordinará las actividades a cargo de los Distritos de Desarrollo Rural y la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural realizará el control de las altas y bajas del Directorio de Productores, la emisión de pagos y el catastro de predios entre otras actividades.

Los lineamientos generales para la operación del Programa PROCAMPO están formulados, en base a su normatividad vigente.

En cuanto a la organización para llevar a cabo la coordinación operativa del Programa PROCAMPO se establece una estrecha y efectiva comunicación y coordinación de acciones con la Dirección Regional ASERCA Oaxaca.

Se da a conocer al gobierno del Estado de Oaxaca las normas de operación del programa, acordando con la Secretaría de Desarrollo Agropecuario la coordinación que se llevará a efecto en el desarrollo de las actividades.

Es importante señalar el nexo que debe existir entre ASERCA Regional - Delegación Estatal - Secretaría de Desarrollo Agropecuario y Distrito de Desarrollo Rural quienes serán los responsables de coordinar el Programa PROCAMPO para llevar a cabo las reinscripciones en cada ciclo agrícola, de acuerdo a los siguientes indicadores:

A nivel CADER se calcula el número de solicitudes, productores, superficie elegible y solicitudes atendidas por persona, por día.

Estos indicadores tienen por objetivo la organización del marco de referencia a nivel CADER. Define el universo de trabajo de PROCAMPO y expectativas de tiempos, movimientos y acciones en el Desarrollo del Programa.

Es importante el número de solicitudes y superficie de reconversión y las correspondientes a la de cesión de derechos.

Con lo cual se define el trabajo de verificación obligatoria de acuerdo a la norma de PROCAMPO vigente.

En cuanto al recurso humano con que se cuenta y el cual realizará los trabajos propios de reinscripción es necesario saber cuántos son de nivel técnico en cada CADER y en el D.D.R. Así como el personal de que se dispone en la Delegación Estatal en el Estado de Oaxaca. Esto es con la finalidad de organizarlos para el trabajo a realizar y designar responsabilidades en la operación del Programa.

De acuerdo a la Programación del trabajo se realizan acciones previas consistentes en la revisión de expedientes, promoción de reuniones para ratificar y/o cambiar vocales de Contraloría Social, promover asambleas de productores en los ejidos que cuenten con certificados de PROCEDE y actualizar conexiones en la cartografía (Liga Geográfica) Municipio y Localidad.

En base a los indicadores previamente señalados se programa en cada CADER, DDR y Delegación todas las acciones necesarias para cumplir con los objetivos siguientes:

- Emisión de solicitudes;
- Clasificación de solicitudes por Distrito;
- Distribución de solicitudes a los Distritos;
- Clasificación de solicitudes por CADER;
- Distribución de solicitudes al CADER;
- Clasificación de solicitudes por conglomerado;
- Calendarización de reinscripción de los conglomerados;
- Trámite de cesión de Derechos;
- Verificación;
- Recomendación del Subcomité de Control y Vigilancia;

- Dictaminación de solicitudes;
- Entrega de solicitudes al Distrito;
- Revisión de solicitudes en el Distrito;
- Envío de solicitudes a la Delegación;
- Revisión conjunta de solicitudes Delegación-ASERCA;
- Captura de solicitudes;
- Emisión de cheques;
- Entrega de cheques al pagador habilitado de la Delegación;
- Entrega de cheques al pagador habilitado del Distrito y/o cesionarios;
- Entrega de cheques al jefe de CADER;
- Entrega de cheques a los productores y/o cesionarios.

En este año agrícola 1996 se apoyaron 108,934.12 Has con \$46,230,025.42 de los cuales corresponden al ciclo otoño-invierno 95/96 13,464.00 Has con un monto de 22,487.34 pesos y en primavera-verano 96/96 la superficie beneficiada fué de 95,470.12 Has y una derrama económica de \$46,207,538.08 (VER ANEXO C. Cuadro No. 1).

A través de la Operación del Programa PROCAMPO se difunden ampliamente la normatividad que lo regirá en cada ciclo agrícola.

Se lleva a cabo capacitación al personal que participará en el operativo de reinscripciones.

De acuerdo a un flujograma y a un calendograma se basa la operación del Programa. En estos documentos se define el proceso, el responsable y el tiempo de ejecución de cada una de las actividades señaladas. (VER ANEXO D. Cuadros Nos. 1 y 2)

Con estas acciones desarrolladas se está realizando la coordinación del Programa PROCAMPO entre la Dirección Regional ASERCA Oaxaca y el D.D.R. Istmo Oaxaca.

Pero de acuerdo a mi apreciación como administradora pública es recomendable contar con una área que lleve los controles de la información que se generan con la operación de este Programa en el DDR Istmo a Oaxaca.

Los controles tienen que ver con los hechos, acciones del pasado y presente. Deben tener énfasis con los resultados. Son necesarios tanto para hechos susceptibles de medición como para los que no lo son. Es necesario establecer a través de los controles una información que se acerque lo más posible a la realidad. “Los controles deben enfatizar los resultados. Los hechos deben ser medidos hasta que se presenten los resultados”.<sup>64</sup>

Es necesario contar con información estadística a nivel localidad para poder saber en cada ciclo agrícola el número de solicitudes generadas, número no de productores inscritos y no inscritos, el tipo de dictamen de cada solicitud. Superficie apoyada, el cultivo sembrado, el monto de apoyo brindado por parte de PROCAMPO y el número de productores beneficiarios.

En una palabra el contar con controles de la información generada por este programa permitirá tener el control de la información de toda la región Istmo Oaxaqueña en materia de PROCAMPO.

Para resolver todos y cada uno de los problemas que se presentan como motivo de las reinscripciones y pago de los apoyos directos al campo (PROCAMPO). Así como los controles sobre los predios que tienen su certificado de Derechos Parcelarios expedido por PROCEDE.

Para esto se propone que con personal capacitado, material y equipo actualizado en materia de cómputo se establezca el área de Estadística e Informática en Materia de PROCAMPO en el D.D.R. Istmo Oaxaca.

---

<sup>64</sup> José R. Castelazo ; Apuntes sobre la teoría de la Administración Pública P.213

## CONCLUSIONES

La década de los noventa se puede definir como un período de aceleración y profundización de cambios en el sector agropecuario, que se tradujo en una menor participación del Estado en el fomento productivo, disminuyendo la inversión, el crédito y el gasto público orientado al sector rural.

La política agropecuaria registro cambios importantes, al darse por terminado el reparto agrario se privatiza la parcela ejidal, como medio para alentar la formación de unidades productivas.

Se confieren facilidades para impulsar la ganadería y las plantaciones forestales en las tierras comunitarias de los ejidos, se establece un apoyo directo a la producción del campo, se abren fronteras a la competencia del exterior a través de acuerdos internacionales y multilaterales, se alienta la concurrencia de las grandes empresas al agro nacional y se recuperan viejos esquemas de estímulo en favor de las comunidades campesinas, como el crédito a la palabra, la ganadería de traspatio, y el huerto familiar.

Se limitan o francamente desaparecen los subsidios en energéticos, combustibles, fertilizantes, semillas y apoyo técnico y se termina el apoyo a través de precios de garantía.

El sector agropecuario de México enfrenta hoy un doble reto ; primero la creciente demanda de alimentos y de materias primas que genera una población que esta creciendo en el orden de dos millones de habitantes por año, y que muy pronto alcanzará una magnitud de cien millones, así como una economía nacional cada vez más compleja y de más altos ingresos que reclama mayores satisfactores y al mismo tiempo, requiere cuidar y preservar sus recursos agroecológicos.

Por otra parte y al mismo tiempo el sector agropecuario debe elevar su eficiencia productiva y su capacidad competitiva para concurrir al mercado exterior con mayores exportaciones y sustituir en la medida que sea conveniente varias importaciones.

PROCAMPO forma parte de un conjunto de cambios fundamentales en la política del sector público encausado al sector agropecuario. Los cuales refieren a la modificación del Artículo 27 Constitucional, la derogación de la Ley de Reforma Agraria, la creación de la nueva ley reglamentaria del Artículo 27 Constitucional, la culminación del proceso de apertura comercial con el tratado del libre comercio, la política de subsidios al agro, el proceso de privatización de algunas de las industrias y servicios que resultan estratégicos para el sector (industria de fertilizantes ).

De acuerdo a las estadísticas de ASERCA central aproximadamente el 64% de los predios que reciben el apoyo procampo son predios no mayores a dos hectáreas. Cabe señalar que a partir del ciclo primavera-verano 1995 se autoriza la reconversión productiva para que el productor beneficiario de PROCAMPO esté en absoluta libertad de poder sembrar cualquier cultivo lícito, cambiar de uso del suelo, poder transformar esa superficie en plantación forestal, de frutales y seguir siendo beneficiario del programa PROCAMPO.

PROCAMPO no es un subsidio de apoyo a la producción de productos básicos aunque el 95% de las superficies que se apoya fué sembrada con este tipo de productos.

No es un instrumento que combate a la pobreza aunque el 64% de las superficies apoyadas con PROCAMPO sean productores que tengan dos Has o menos lo cual significa que la mayor parte de los beneficiarios de PROCAMPO son productores de bajos ingresos. Este programa, es uno de los instrumentos de política gubernamental a largo plazo pues su terminación será

hasta el año 2008 y juega un papel importante en la medida que es un apoyo al ingreso del productor, a condición de que la tierra esté en producción, para que el productor pueda como individuo y como grupo reordenar los procesos de uso del suelo y agua .

La Secretaría de Agricultura Ganadería y Desarrollo Rural SAGAR y apoyos y servicios a la comercialización agropecuaria ASERCA coordinan el programa PROCAMPO a nivel central estatal y distrital. En este sentido la coordinación del programa referido durante el período 1994-1996 entre el D.D.R. Istmo Oaxaca y la Dirección Regional ASERCA de la misma entidad ciclo a ciclo agrícola ha mejorado para ofrecer un servicio más eficiente al productor beneficiario de este programa. Debido a un mayor acercamiento y comunicación entre las diversas instancias que realizan los trámites administrativos para llevar a cabo las reinscripciones y pagos que brinda el programa PROCAMPO a los productores que cumplen con la normatividad vigente establecida.

Tomando como base la estructura funcional operativa de la Coordinación Distrital ASERCA la cual adolece de una área de informática y estadística para tener eficientes controles de la información que genera PROCAMPO.

Se propone la instrumentación de un sistema de información estadístico oportuno y confiable en el D.D.R. Istmo Oaxaca como mecanismo de controles de toda la información contenida en cada una de las solicitudes de reinscripción del período 1994-1996. Esta información se requiere para dar atención a los productores agrícolas cuando se presentan dudas y problemas en cuanto al llenado de la solicitud o la emisión del cheque respectivo.

Así también es necesario retroalimentar las gestiones entre los beneficiarios de PROCAMPO, el vocal de contraloría social de la comunidad,

los integrantes del subcomité municipal de control y vigilancia de PROCAMPO, el subcomité distrital de control y vigilancia del D.D.R. Istmo, los técnicos de SAGAR adscritos a la comunidad, el jefe de CADER, la coordinación distrital de ASERCA, la delegación estatal de la SAGAR del estado de Oaxaca, la dirección regional ASERCA Oaxaca, el comité interno de seguimiento y evaluación de PROCAMPO y las oficinas de ASERCA a nivel central.

Por otra parte las características más importantes de PROCAMPO son :

- Se ha constituido en un instrumento eficiente y efectivo en la distribución de los recursos fiscales destinados al campo. Este apoyo económico es entregado directamente al productor beneficiario del programa PROCAMPO.
- El monto del apoyo otorgado por el programa procampo es independiente de eficiencia y condiciones climáticas que afectan a la productividad del cultivo se otorga aun en casos de siniestros que no permitan levantar la cosecha.
- Apoya a quienes han venido produciendo básicos en el pasado pero no obliga al productor a seguir produciendo básicos después del período transitorio del programa.
- Existe flexibilidad total al destino del apoyo, el productor puede usar el recurso en lo que más le convenga. Todos los procesos son auditables, se podrá supervisar cada una de las operaciones de pago para controlar que llegue a sus destinatarios el apoyo económico de PROCAMPO.

- La cesión de derechos ha servido de base para que los productores beneficiarios de PROCAMPO obtengan capital de trabajo y adquieran insumos agrícolas.
- Apoya a proyectos de capitalización, desarrollo tecnológico y capacitación para elevar la productividad, competitividad y rentabilidad de las actividades agropecuarias.
- La reconversión productiva dirige su acción hacia actividades agropecuarias y forestales más rentables y ajustadas a las vocaciones de las tierras.
- Se requiere acercar el ejercicio de los recursos de PROCAMPO a la época marcada en el calendario agrícola por el término de siembras.
- Mantener la referencia de los periodos de siembra en la operación del programa PROCAMPO y no perder la evidencia del cultivo, ya que ésta se pierde si se inicia la operación antes de la siembra como después de la cosecha.
- Ajustar el momento de pago lo más posible al inicio del periodo de siembra en cada ciclo agrícola.
- Supervisión a través de las cifras de control tales como : superficies históricas, directorio de productores y muestreo aleatorio.

### **Perspectivas de PROCAMPO**

Disminución de superficies sembradas de granos y oleaginosas. Producción de mayor escala de estos productos con un menor número de productores.

Decremento de la superficie agrícola total sembrada y liberación de tierras para otros usos principalmente ganaderos, forestales y de recuperación ecológica.

El programa PROCAMPO a nivel nacional beneficia a 3.3 millones de productores y 4.6 millones de predios.

Se propone un plazo de duración de 15 años para el programa PROCAMPO, lo cual permite, un marco de política sectorial de largo plazo, consolidar a las organizaciones productivas, fortalecer las capacidades asociativas e impulsar la capitalización de las unidades de producción agrícola.

En el estado de Oaxaca PROCAMPO se consolidó como un importante programa de apoyo a los campesinos. En 1996 benefició a 358 mil familias de productores que representan 50% de la población campesina de la entidad.

En Oaxaca el 60% de los productores que se atiende mediante este programa nunca habían recibido apoyo federal, en virtud de laborar en condiciones de subsistencia y autoconsumo.

Así también en los años agrícolas 1994-1996 se destinaron 731 millones 428 mil pesos para apoyar la producción en 585 mil hectáreas al año en beneficio de 350 mil productores.

## BIBLIOGRAFIA

- ANAYA DUARTE, Gerardo. Neoliberalismo, México, Via Centro de Investigación Universitaria, 1995.
- ANTIGA TRUJILLO, Nedelia y TENORIO, Guillermo. Guía para Elaborar Diseños de Investigación Científica, UNAM, México, 1994.
- ARGUELLES, Antonio y GOMEZ MANDUJANO, José Antonio. Hacia la Modernización Administrativa. Una Propuesta de la Sociedad, Grupo Editorial Angel Porrúa, 1995.
- AUPING BIRCH, Juan. La Modernización del Campo Mexicano el Panorama Actual y Alternativas de Solución, Fundación Mexicana para el Desarrollo Rural, 1990.
- CAMBEROS VIDAL, Mario y SALAZAR, Patricia L. Sabido. Las Consecuencias de la Modernización y el Desarrollo Sustentable, México, UNAM, Programa Universitario de Alimentos, Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, 1995.
- CABRERA MENDOZA, Enrique; Evolución y cambio en la Administración Pública del Administrador al Gerente Público, INAP, 1995.
- CARRILLO CASTRO, Alejandro. La Reforma Administrativa Función Participativa, INAP, 1977.
- CASAS, Rosalba. Et al. Las políticas sociales de México en los años noventas. Ed. Plaza & Valdés, México 1996.
- CASTELAZO, José. Apuntes sobre Teoría de la Administración Pública. Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1997.
- DE LA GARZA TOLEDO, Enrique. Políticas Públicas Alternativas en México, La Jornada Ediciones, Colección La Democracia en México,

Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM, 1989.

EASTON, David. The Analysis of Political Structure, NY Rautled, 1990.

FAYA VIESCA, Jacinto. Administración Pública Federal: la nueva estructura, Editorial Porrúa, 1979.

GANNOM, Martín J. Administración por Resultado, Editorial CECSA, 1970.

GONZALEZ TIBURCIO, Enrique. Reformas del Estado y Política Social, aspectos teóricos y prácticos. INAP.

GUERRERO OROZCO, Omar. Introducción a la Administración Pública, Editorial Harla, México, 1986.

KOONTZ HEINZ, Harold. Administración, México M.C. McGraw-Hill , 1985.

MERCADO H., Salvador. Administración Aplicada Teoría y Práctica, Editorial Limusa, México 1989.

MERRIL, Harwood. Clásicos en Administración, Limusa Editores, 1971.

MUÑOZ AMATO, Pedro. Introducción a la Administración Pública, México, F.C.E., 1956.

NAVA NEGRETE, Alfonso. Derecho Administrativo Mexicano, UNAM, México, 1995.

OLMEDO, Raúl. Economía de la Ficción, México, Edit. Grijalbo, 1983.

OTALORA BAY, Germán. El Proceso Administrativo Teoría Investigación y Práctica, Edit. México Continental, 1988.

PARDO, Ma. del Carmen. La Modernización Administrativa en México, INAP, El Colegio de Mexico, 1993.

PETIT, Tomas A. Fundamentos de Coordinación Administrativa, Edit. Limusa, 1978.

- PUGA ESPINOSA, Cristina; PESCHARD, Jacqueline y CASTRO, Teresita. Hacia la Sociología, Editorial Alhambra, 1995.
- PUGA ESPINOSA, Cristina y TORRES MEJIA, David. México Modernización Contradictoria, Edit. Alhambra Mexicana, 1995.
- RODRIGUEZ VALENCIA, Joaquín. Introducción a la Administración con Enfoque de Sistemas, Edit. ECASA, 1989.
- TELLEZ KUENZLER, Luis. La Modernización del Sector Agropecuario y Forestal, una Visión de la Modernización de México, FCE, 1994.
- TIMSIT, Gerard. Coordinación Administrativa, México, Secretaría de la Presidencia, 1977.
- UVALLE BERRONES, Ricardo. El Gobierno en Acción : la formación del régimen presidencial en la Administración Pública, México, F.C.E., 1984.

## H E M E R O G R A F I A

- AGUILAR LUIS. Los Objetos del Conocimiento de la Administración Pública.
- ASERCA :
- . Claridades Agropecuarias, los apoyos directos al campo en México, Revista, ago-nov, 1996.
  - . Autoevaluación de Procampo del Año 1995.
  - . Autoevaluación de Procampo del Año 1996.
  - . Dirección de Desarrollo de Sistemas, Nivel Regional. Sistema de Control envío /recepción.
  - . Manual de Organización 1994.

- . Manual de Procedimientos 1996.
- . Manual de Operación ciclo Otoño Invierno 93-94
- . Ciclo Primavera Verano 94-94
- . Normas de Operación de PROCAMPO
- . Ciclos Otoño-Invierno 94-95
- . Otoño-Invierno 95-96
- . Primavera-Verano 95-95
- . Primavera-Verano 96-96

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN :

- . Decreto por el cual se crea ASERCA, 16 de abril de 1991.
- . Programa PROCAMPO 15 de julio de 1994.
- . Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.
- . Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.
- . Programa de Modernización del Campo 1990-1994. 15 de enero de 1991.
- . Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000.

FAYA VIESCA, Jacinto. Hacia un Nuevo Federalismo y una Moderna Descentralización en México, Relaciones Intergubernamentales Federación-Estados. INAP, No. 34-35.

GACETA MEXICANA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL. Foro Nacional sobre Federalismo, No. 52.

GARCIA CARDENAS RUIZ. Políticas Nacionales de Descentralización y Regionalización en México. Gaceta Mexicana de Administración Pública, Estatal y Municipal. may-dic de 1989, No. 34-35.

GOBIERNO DEL ESTADO DE OAXACA :

.Subcomité de Control y Vigilancia Regional, Programa PROCAMPO.

.Plan Estatal de Desarrollo 1992-1998.

GUERRERO, Omar. El Estado y la Administración Pública en México. INAP, 1991.

INAP Estado de México :

. Descentralización y Desarrollo Regional en México. Memoria del Foro.

. Políticas Públicas, los Desafíos que Enfrenta el Campo en México.

INEGI. Agricultura en Oaxaca. México 1991.

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA,

. N°. 1-54, INAP.

. N°. 54, INAP.

. N°. 82, Modernización de la Administración Pública, INAP.

. N° 84, Las evaluaciones de las Políticas Públicas, INAP.

. La Descentralización de la Administración Pública Federal, Causas Procesos y Consecuencias, N°. 86.

. Ensayos sobre la Nueva Administración Pública, N°. 91.

REVISTA EXAMEN. Situación Económica de México, Volumen 169, N°. 816, noviembre, 1995.

REVISTA INSTITUTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MÉXICO. Reforma del Estado Gobierno y Administración Pública hacia el Nuevo Milenio. Memoria, No. 32, oct-dic, 1996.

REVISTA LATINOAMERICANA DE ECONOMÍA, Problemas del Desarrollo; El Campo Mexicano entre la Modernización y la Devastación. Vol. 127, abr-jun 1996.

SALINAS DE GORTARI, Carlos :

- . PROCAMPO: Más y Mejores Opciones de Desarrollo para los Mexicanos, Volúmen 5, No. 54.
- . Crónica de Gobierno 1989-1994.
- . Informes de Ejecución de los Años 1989-90, 91, 92, 93 y 94.

SAGAR :

- . Lineamientos Generales para la Operación del Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO).
- . DDR ISTMO, Directorio de productores de granos básicos y oleaginosas.
- . DDR

SARH :

- . Delegación Estatal en Oaxaca. Manual de Organización.
- . El Campo en México Moderno.
- . Síntesis Informativa. ene-ago, 1994.
- . Subsidio a la Actividad Agropecuaria en México, 1991.
- . Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO). México, 1994.

SECRETARÍA DE LA PRESIDENCIA

- . Glosario de Términos Administrativos, 1982.
- . Aportaciones al Conocimiento de la Administración Federal, . . . .  
Autores Extranjeros y Mexicanos. Colección Fuentes para el Estudio de la Administración Pública Mexicana, Serie B, No. 4 y 5, México, 1976.
- . Coordinación Administrativa, Colección Seminario, No. 6, México, 1977.

SUBIRATS, Joan. Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración, INAP, 1989.

UVALLE BERRONES, Ricardo :

- . Tiempos Históricos del Poder Presidencial en México. Revista Teoría y Práxis Administrativa, Volumen 1, No. 3, jul-sep, 1987. Instituto de Administración Pública de Nuevo León.
- . Liberalismo Estado y Administración Pública. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, División de Estudios de Posgrado, FCPyS, UNAM, 1995.
- . Centralización Administrativa en el Estado Capitalista. Revista de Administración Pública.

ZAVALA ECHAVARRIA, Roberto. Secretaría de Agricultura Ganadería y Desarrollo Rural. Reformas a la Administración Federal.

ZEDILLO PONCE DE LEON, Ernesto. Primer Informe de Gobierno 1995;  
Segundo Informe de Gobierno 1996.

## GLOSARIO DE TÉRMINOS AGRÍCOLAS

<b>CONCEPTO</b>	<b>DEFINICIÓN</b>
CICLO OTOÑO-INVIERNO	Es el periodo en el que se lleva a cabo la siembra de cultivos anuales que, para fines censales, comprende de octubre de 1990 a febrero de 1991, independientemente de que la cosecha se realice dentro o fuera de este ciclo.
CICLO PRIMAVERA-VERANO	Es el periodo en el que se lleva a cabo la siembra de cultivos anuales que, para fines censales, comprende de marzo a septiembre de 1991, independientemente de que la cosecha se realice dentro o fuera de este ciclo.
PRODUCTOS DE AUTOCONSUMO	Es el fin que se le da a los productos agrícolas obtenidos de la unidad de producción y que se emplean para satisfacer exclusivamente las necesidades de la unidad.
SUPERFICIE AGRÍCOLA	Es la superficie destinada para el cultivo, independientemente de que se realice o no la siembra o plantación en el año agrícola de referencia ; así como las tierras que no fueron sembradas por causas ajenas al responsable como sequías, falta de crédito, otros apoyos, etc., o porque el responsable decidió no trabajarlas en el último año.
SUPERFICIE DE LABOR	Es la superficie destinada para cultivos, independientemente de que se haya realizado o no la siembra o plantación en el año agrícola de referencia ; así como las tierras que no fueron sembradas por diferentes motivos, y aquellas otras que tienen pastos naturales, agostadero o están enmontadas y que fueron sembradas al menos una vez en los últimos cinco años.
SUPERFICIE DE RIEGO	Son las tierras agrícolas que disponen de agua a través de obras, mecanismos u

SUPERFICIE DE TEMPORAL	<p>otros medios utilizados por el hombre, independientemente de que haya regado o no en el año agrícola de referencia. El agua puede provenir de presas, pozos profundos, manatales, ríos, etc.</p> <p>Son los terrenos agrícolas donde el agua necesaria para que se desarrollen las plantas cultivadas proviene directa y exclusivamente de la lluvia. En este concepto se incluye la superficie de riego o humedad.</p>
TENENCIA DE LA TIERRA	<p>Se refiere al régimen legal en que una persona o grupo de personas utiliza o explota los terrenos, predios o parcelas de la unidad de producción, que pueden ser de propiedad ejidal, comunal, colonia, propiedad privada o pública.</p>
SUPERFICIE EJIDAL	<p>Son los terrenos o parcelas de la unidad de producción que están bajo el régimen de propiedad ejidal el cual corresponde a las tierras que con posterioridad a la Ley Agraria del 6 de enero de 1915 viene usufructuando un núcleo de población campesina.</p>
<i>SUPERFICIE DE PROPIEDAD PRIVADA</i>	<p>Son los terrenos de la unidad de producción que están bajo el régimen de propiedad privada, que se caracterizan por la transferencia de derechos sobre la tierra a particulares por medio de un traslado de dominio, ya sea por venta, cesión o herencia ; y generalmente están inscritos en el Registro Público de la Propiedad.</p>
<i>SUPERFICIE DE PROPIEDAD PÚBLICA</i>	<p>Son los terrenos, bosques o aguas que son dominio de la federación, gobiernos estatales o municipales y que el responsable de la unidad de producción explota, ya sea en concesión o posesión.</p>

FUENTE : INEGI : “La Agricultura en Oaxaca”

## GLOSARIO DE TÉRMINOS DEL PROGRAMA PROCAMPO

<b>CONCEPTO</b>	<b>DEFINICIÓN</b>
AÑO AGRÍCOLA	Periodo de doce meses dividido en dos ciclos agrícolas que son Otoño-invierno y Primavera-verano, en los cuales se siembran y cosechan uno o varios cultivos dependiendo de las características de la región y de la especie a sembrar.
AÑO FISCAL	Periodo de doce meses que coincide con el año natural. Contempla el ejercicio del presupuesto autorizado, calendarizado por monto y concepto, para todos los ciclos agrícolas operados por el Programa.
APERTURA DE VENTANILLAS	Es el acto por medio del cual se inicia el proceso operativo de Procampo con los productores elegibles, los cuales se reinscriben e inician con ello la gestión de su apoyo. El periodo de atención tiene una duración de 60 días naturales.
AUTORIZACIÓN DE PAGOS	Se refiere a la autorización para la impresión de documentos de pago que la Coordinación General Operativa de Aserca emite para las Direcciones Regionales a efecto de que procedan a su entrega en las Delegaciones Estatales de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (Sagar). Implica un monto para una superficie determinada.
BENEFICIARIOS	Son las personas físicas o morales que se encuentren en legal explotación de superficies elegibles
CATASTRO DE PREDIOS	Es el registro que existe en Procampo de los predios que son objeto de apoyo
CENTRO DE APOYO AL DESARROLLO RURAL (CADER)	Es la unidad administrativa de un Distrito de Desarrollo Rural que tiene a su cargo la tarea de instrumentar la apertura de ventanillas para la reinscripción de los

CESIÓN DE DERECHOS	<p>productores en Procampo. Existen 712 Cader distribuidos en todo el territorio nacional.</p> <p>Es un acto voluntario mediante el cual los productores beneficiarios transfieren, parcial o totalmente, sus derechos sobre el cobro del apoyo a instituciones diversas (cesionarios) con la finalidad de obtener recursos con antelación al propio cobro de los mismos.</p>
CONTRATOS COLECTIVOS	<p>Se celebraron entre grupos de productores beneficiados con cesionarios diversos : empresas comercializadoras, organizaciones de productores, instituciones financieras y de seguros y gobiernos de los estados. Se utilizaron hasta el ciclo agrícola Otoño-invierno 1995/1996.</p>
CONTRATOS INDIVIDUALES	<p>Se celebran en forma individual entre cada productor beneficiado por Procampo y cesionarios diversos, entre otras : empresas comercializadoras, organizaciones de productores, instituciones financieras y de seguros y gobiernos de los estados. A partir del ciclo agrícola Primavera-verano 1996 sustituyeron a los contratos colectivos.</p>
DICTAMEN NEGATIVO	<p>Es el emitido por el Jefe del Cader cuando las solicitudes reinscritas no cumplen con las especificaciones de la normatividad vigente. Entre otras causas, puede ser por que la superficie solicitada sea mayor a la que se mantiene en explotación.</p>
DICTAMEN POSITIVO	<p>Es el emitido por el Jefe del Cader para todos aquellos predios cuya superficie elegible se mantiene en producción, tienen completo su expediente documental, y cumplen con la normatividad vigente en todos sus aspectos.</p>

<b>DISTRITO DE DESARROLLO RURAL (DDR)</b>	Es la unidad administrativa de la Delegación Estatal de la Sagar que se encarga de supervisar la operación de Procampo en su ámbito de influencia y presidir las sesiones de los Subcomités de Control y Vigilancia. Existen 192 DDR distribuidos en todo el territorio nacional.
<b>DOCUMENTO DEFINITIVO DE ELEGIBILIDAD</b>	Es el documento a través del cual los productores pueden demostrar la elegibilidad de sus predios ; pueden ser, entre otros : boleta de pago o constancia de pago emitida por la instancia encargada del cobro por el uso del agua; póliza de seguro, contrato de crédito, permiso de siembra o documentos de liquidación de cosechas.
<b>ELEGIBILIDAD</b>	Es la aptitud de la superficie susceptible de ser apoyada por Procampo, que se desprende del Decreto que lo regula (Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de julio de 1994).
<b>EXPEDIENTE</b>	Es el conjunto de documentos que se requieren para demostrar que los sujetos del apoyo cumplen con la normatividad establecida. Se considera expediente completo al que contenga los siguientes elementos : copia de identificación oficial con fotografía, firma o huella digital del propietario del predio ; copia del documento legal que acredite la propiedad o la posesión de la fe del predio o del que demuestre que se ha incorporado al programa derivado del Acuerdo o Convenio de Coordinación para la regularización de la Tenencia de la Tierra celebrado entre el gobierno estatal correspondiente y la Sagar, y el documento que acredite la elegibilidad del predio.

FORMATO DE SOLICITUD	Es la cédula que llena el productor al momento de la reinscripción sobre predios registrados en el Directorio de productores para solicitar el apoyo. Lo asentado en la cédula se declara bajo protesta de decir verdad.
PROCAMPO	Programa de Apoyos Directos al Campo. El Programa consiste en otorgar un apoyo por hectárea a la superficie elegible que esté sembrada con cualquier cultivo lícito, en explotación pecuaria, forestal o que se encuentre bajo proyecto ecológico autorizado por la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnap)
PROGRAMAS EMERGENTES	Se instrumentan para subsidiar a los productores que no pudieron sembrar y obtener, por ende, el apoyo de Procampo.
REINSCRIPCIÓN	Es el acto por medio del cual el productor inicia el trámite para solicitar el beneficio del Procampo.
SOLICITUDES CON APOYO CERO	Son las correspondientes a los predios reinscritos formalmente en Procampo que no fueron sembrados o explotados al través de actividades agrícolas, pecuarias o forestales, y que no tienen derecho al apoyo de Procampo.
SOLICITUDES OPERADAS	Son las solicitudes reinscritas. Pueden ser dictaminadas como positivas o negativas para la obtención de apoyo.
SUPERFICIE APOYADA SUPERFICIE ELEGIBLE	Es la que fue sujeta del apoyo Procampo. Es la que comprende la extensión de tierra de un predio que hubiese sido sembrada y cultivada con algún cultivo elegible: maíz, frijol, trigo, arroz, sorgo, soya, cártamo, algodón y cebada, en alguno de los tres ciclos agrícolas Otoño-invierno o Primavera-verano, anteriores a agosto de 1993. Esta superficie se registra en el

TAREAS PREOPERATIVAS	<p>Directorio de Procampo y se reinscribe y opera en función de que haya sido sembrada. Es una referente que significa la extensión territorial máxima susceptible de ser apoyada.</p> <p>Son las que efectúa Aserca antes de iniciar el proceso de reinscripción. Considera la emisión de formatos de solicitud del apoyo y listados auxiliares, clasificados por conglomerado, para su distribución en las ventanillas de atención a los productores ; a la difusión de las normas de operación ; a la capacitación sobre las mismas al personal encargado de operar el Programa ; y a la apertura de ventanillas de atención.</p>
VERIFICACION FÍSICA OBLIGATORIA	<p>Se realiza en los predios reinscritos en Procampo con el propósito de conocer si fueron o no sembrados.</p>
<p>FUENTE : Autoevaluación del Programa PROCAMPO, 1996. Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria.</p>	

## GLOSARIO DE TÉRMINOS ADMINISTRATIVOS

<b>CONCEPTO</b>	<b>DEFINICIÓN</b>
COMUNIDAD	<p>Es la unidad social con estructura, organización y funciones propias dentro de un contexto territorial determinado. Grupo dentro del cual el individuo tiene la mayoría de sus experiencias y realiza las más de las actividades que son importantes para él, y con el que se siente atado por un sentimiento compartido de la pertenencia e identidad distintiva.</p> <p>La población de una comunidad se encuentra dividida en estratos o capas sociales de acuerdo con su ubicación en las actividades o funciones del conjunto de la organización social. Representa una entidad histórica, social, de convivencia e intereses comunes con norma de conducta e instalaciones que facilitan las acciones entre sus miembros.</p>
CONGRUENCIA	<p>Interdependencia armónica ; conexión y afinidad de las acciones individuales dentro de un marco general, un ámbito organizacional, un plan o programa que les da un sentido unitario y una integración de conjunto. Ausencia de contradicción en las acciones de las partes con relación a un todo preestablecido, al cual se integran para la consecución de fines u objetivos que le son propios.</p>
CONSTITUCIÓN	<p>Orden jurídico que constituye el Estado, determinando su estructura política, sus funciones características, los poderes encargados de cumplirlos, los derechos y obligaciones de los ciudadanos y el sistema de garantías necesarias para el mantenimiento de la legalidad. La Constitución es la manifestación suprema del derecho positivo.</p>
CONTROL	<p>Proceso cuyo objetivo es la detección de logros y desviaciones para evaluar la ejecución de</p>

programas y acciones y aplicar las medidas correctivas necesarias. La acción de control puede producirse permanente, periódica o eventualmente durante un proceso determinado o parte de éste, a través de la medición de resultados.

#### CONVENIO

Acuerdo de dos o más personas destinados a crear, transferir, modificar o extinguir una obligación.

#### COORDINACION

Es un proceso de integración de acciones administrativas de una o varias instituciones, órganos o personas, que tiene como finalidad obtener de las distintas áreas de trabajo la unidad de acción necesaria para contribuir al mejor logro de los objetivos, así como armonizar la actuación de las partes en tiempo, espacio, utilización de recursos y producción de bienes y servicios para lograr conjuntamente las metas preestablecidas.

#### DIAGRAMA DE FLUJO

Representación en forma gráfica de la secuencia que siguen las operaciones de un determinado procedimiento y/o el recorrido de las formas o los materiales. Muestran las *unidades administrativas* (procedimiento general) y los *puestos* que intervienen (procedimiento detallado) para cada operación descrita y pueden indicar, además, el equipo que se utiliza en cada caso.

Mediante símbolos convencionales se presenta la secuencia de cada una de las operaciones por las que atraviesa una forma en sus diferentes tantos, y a través de los diversos puestos y/o unidades administrativas desde que se origina hasta que se archiva.

#### DICTAMEN

Opinión o consejo que el perito en cualquier ciencia o arte formula verbalmente.

#### EFICACIA

Capacidad para cumplir en el lugar, tiempo, calidad y cantidad las metas y objetivos establecidos. Virtud, actividad, fuerza, poder y

capacidad para obrar y producir un efecto previsto.

El criterio de eficacia es particularmente importante en la administración, ya que los distintos niveles y partes que integran la organización requieren coordinarse y armonizar sus acciones para producir los bienes y servicios necesarios para cumplir con los objetivos institucionales.

## EFICIENCIA

Es el uso más racional de los medios con que se cuenta para alcanzar un objetivo predeterminado. La eficiencia se considera el requisito para evitar y cancelar dispendios y errores costosos.

Virtud y facultad de lograr un efecto determinado en un periodo de tiempo relativamente corto y con economía de recursos. En términos de procesamiento electrónico de datos, se entiende por eficiencia la precisión y grado de funcionamiento de un equipo dedicado al tratamiento automático de la información.

## ESTRATEGIA

Principios y rutas fundamentales que orientarán el proceso administrativo para alcanzar los objetivos a los que se desea llegar. Una estrategia muestra cómo una institución pretende llegar a esos objetivos. Se pueden distinguir tres tipos de estrategias, según el horizonte temporal :

**Estrategia a corto plazo.** Se define convencionalmente para un periodo de un año o menos.

**Estrategia a mediano plazo.** Es el conjunto de líneas generales que conducen las actividades específicas en un lapso de cinco a seis años. Se define en el contexto de la estrategia a largo plazo y une la serie de acciones de corto plazo.

**Estrategia a largo plazo.** Se define en un horizonte temporal extenso (aproximadamente

ESTRUCTURA FUNCIONAL	<p>de 5 a 20 años). Es el elemento que une a una serie de planes de mediano plazo y les da continuidad.</p> <p>Definición de las relaciones laborales en términos de objeto y especialización del trabajo, que permite ubicar las habilidades y aptitudes del empleado de acuerdo con los requerimientos presentes y futuros de la organización. También se denomina estructura funcional al organograma que incluye las funciones correspondientes a cada órgano de la institución.</p>
ESTRUCTURA ORGÁNICA	<p>Disposición sistemática de los órganos que integran a una institución, conforme a criterios de jerarquía y especialización, ordenados y codificados de tal forma que sea posible visualizar los niveles jerárquicos y sus relaciones de dependencia.</p> <p>La estructura orgánica de una institución es el sistema formal en el que se plasman los niveles jerárquicos y la división funcional de la organización, y define la interrelación y coordinación de las actividades propias de un grupo de individuos a efecto de lograr el cumplimiento de determinados objetivos. Es igualmente un marco administrativo de referencia para determinar los niveles de adopción de decisiones.</p>
INFORMACIÓN ESTADÍSTICA	<p>Es el conjunto de resultados cuantitativos que se obtiene de un proceso sistemático de captación, tratamiento y divulgación de datos primarios obtenidos de los particulares, empresas e instituciones sobre hechos que son relevantes para el estudio de los fenómenos económicos, demográficos y sociales.</p>
JERARQUÍA	<p>Orden de precedencia establecido legalmente entre autoridades y funcionarios de una organización administrativa, jurídica o judicial.</p>
MANUAL DE	<p>Documento que describe la participación que</p>

OPERACIÓN	tienen dos o más unidades administrativas en los diferentes procedimientos de trabajo que se desarrollan en una institución.
MANUAL DE ORGANIZACIÓN	Documento en que se registra y se actualiza la información detallada de una organización acerca de sus antecedentes históricos ; atribuciones : estructura orgánica ; funciones de las unidades administrativas que la integran ; niveles jerárquicos ; líneas de comunicación y coordinación y los organogramas que representan en forma esquemática la estructura, entre otros datos. El artículo 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que los <i>manuales de organización</i> de las dependencias del Ejecutivo deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación.
NORMA	Ordenamiento imperativo y específico de acción que persigue un fin determinado, con las característica de ser rígido en su aplicación Regla de conducta o precepto que regula la interacción de los individuos en una organización, así como la actividad de una unidad administrativa o de toda una institución. Generalmente la norma conlleva una estructura de sanciones para quienes no la observen.
OBJETIVO	En términos de programación, es la expresión cualitativa de los propósitos para los cuales ha sido creado un programa ; en este sentido, el objetivo debe responder a la pregunta “para qué” se formula y ejecuta dicho programa.
ORGANOGRAMA	Representación gráfica de la estructura orgánica de una institución o parte de ella, y de las relaciones que guardan entre sí los órganos que la integran.
PLAN	Es un instrumento diseñado para alcanzar determinados objetivos, en que se definen, en espacio y tiempo, los medios utilizables para su alcance. En tal virtud, en él se contemplan en

	<p>forma ordenada y coherente las metas, estrategias, políticas, directrices y tácticas, así como los instrumentos y acciones que se utilizarán para llegar a los fines deseados. Un plan es un instrumento dinámico sujeto a modificaciones en sus componentes, en función de la periódica evaluación de sus resultados.</p>
PLANEACIÓN	<p>Conjunto sistematizado de acciones que provienen de una estructura racional de análisis que contiene los elementos informativos y de juicio suficientes y necesarios para fijar prioridades, elegir entre alternativas, establecer objetivos y metas en el tiempo y en el espacio, ordenar las acciones que permitan alcanzarlas con base en la asignación correcta de recursos</p>
POLÍTICA	<p>Criterio de acción que es elegido como guía en el proceso de toma de decisiones al poner en práctica o ejecutar las estrategias, programas y proyectos específicos del nivel institucional.</p>
PROGRAMA DE APOYO	<p>Se integra por la proyección de actividades complementarias o medios indispensables para posibilitar la ejecución eficiente de los programas básicos.</p>
RELACION DE COORDINACIÓN	<p>Tiene por objeto interrelacionar o apoyar actividades e intercambiar experiencias o información entre las diversas unidades de la organización, o con otras que pertenezcan a distintas instituciones.</p>
RELACIÓN FUNCIONAL	<p>La que existe entre un órgano especializado en determinada función, que puede dar instrucciones a los subordinados de otros jefes de línea sobre el método de ejecución de la actividad de la cual es responsable. Puede existir en forma paralela a la autoridad de línea, o entre un órgano especializado en determinada función, como son las de Oficialía Mayor, y los subordinados de otros jefes de línea.</p>
TOMA DE DECISIÓN	<p>Selección entre una o varias opciones de acción que realiza un funcionario o empleado que está</p>

capacitado para determinar o resolver sobre el curso que deberá darse a la actividad institucional o de un área específica de la organización.

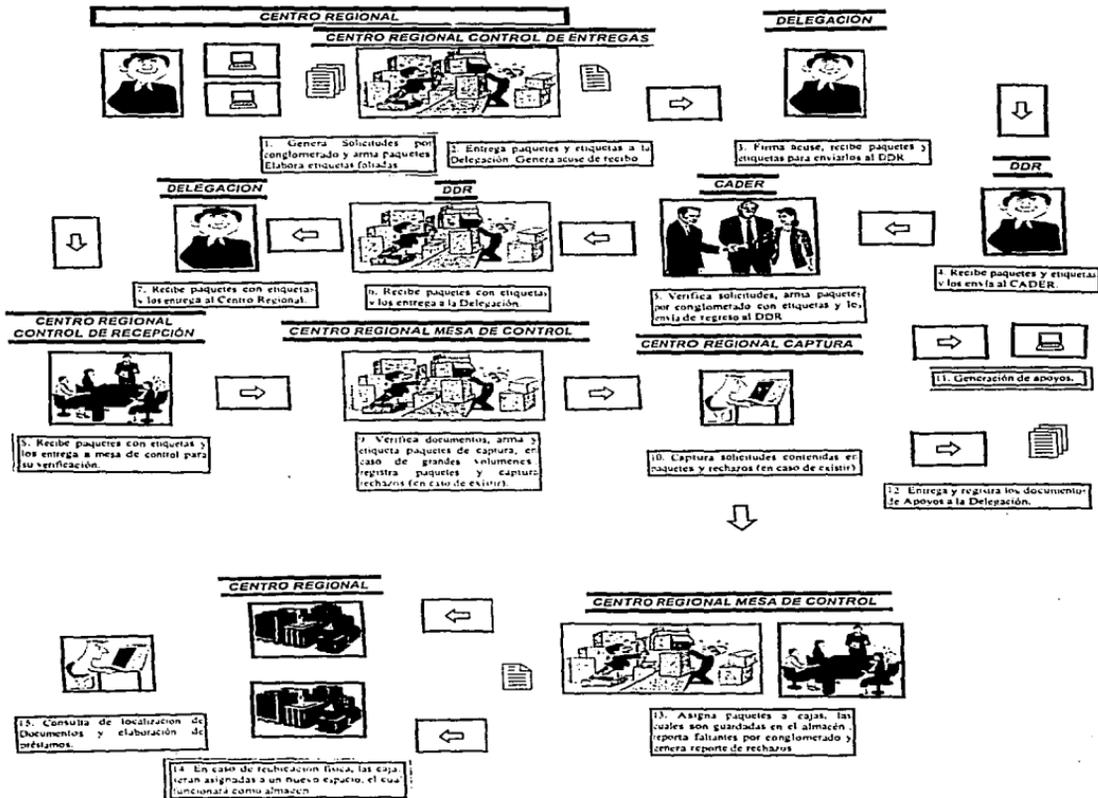
FUENTE : Colección Guías Técnicas. Serie Organización y Métodos Núm. 11. Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Administrativos

# APENDICE

# ANEXO A

## CUADRO N° 1

PROCAMPO. SISTEMA DE  
ENVIO/RECEPCIÓN



# ANEXO B

## CUADRO N° 1

APOYOS OTORGADOS CICLOS  
OTOÑO-INVIERNO 93/94  
OTOÑO-INVIERNO 94/95

## CUADRO 1

### APOYOS OTORGADOS CICLOS OI 93/94 Y OI 94/95

DELEGACIÓN	Otoño/Invierno 1993-1994		Otoño/Invierno 94/95		VARIACIÓN Superficie pagada (Has)	
	Superficie Pagada (Has)	Monto en pesos	Superficie Pagada (Has)	Monto en pesos	ABSOLUTA	RELATIVA
TAMAULIPAS	1,014,882.44	334,911,024.34	868,900.00	347,560,000.00	-145,982.44	-14.38
SINALOA	560,123.31	184,840,692.30	512,571.96	205,028,784.00	-47,551.35	-8.49
SONORA	260,680	86,024,399.40	341,575.03	136,630,012.00	80,895.03	31.03
VERACRUZ	195,525.49	64,523,412.00	150,699.27	60,279,708.00	-44,826.22	-22.93
GUANAJUATO	149,891.96	49,464,344.10	110,955.25	44,382,100.00	-38,936.71	-25.98
CHIAPAS	149,526.93	49,343,887.90	111,287.43	44,514,972.00	-38,239.50	-25.57
NUEVO LEON	135,847.67	44,829,734.00	49,148.57	19,659,428.00	-86,699.10	-63.82
BAJA CALIFORNIA NTE	125,519.80	41,421,535.70	119,054.35	47,621,740.00	-6,465.45	-5.15
NAYARIT	116,357.89	38,398,103.70	103,292.64	41,317,056.00	-13,065.25	-11.23
OAXACA	99,910.56	35,990,362.80	59,174.91	23,669,964.00	-40,735.65	-40.77
<b>TOTAL</b>	<b>2,808,266.05</b>	<b>929,747,496.24</b>	<b>2,426,659.41</b>	<b>970,663,764</b>	<b>-381,606.64</b>	<b>-187.29</b>
TODO EL PAÍS	3,228,356.51	1,068,344,365.14	2,741,909.58	1,096,763,832.00	-486,446.93	-15.07
EL RESTO DEL PAÍS	420,090.46	138,596,868.9	315,250.17	126,100,068	-104,840.29	172.22

FUENTE : DIRECCIÓN DE SISTEMAS. COORDINACIÓN GENERAL OPERATIVA ASERCA. Elaborado por : DIRECCIÓN DE SEGUIMIENTO OPERATIVO. DIRECCIÓN GENERAL DE OPERACIÓN DE APOYOS FISCALES CGO ASERCA  
AL 27 DE FEBRERO DE 1996

# ANEXO B

## CUADRO N° 2

APOYOS OTORGADOS CICLOS  
PRIMAVERA-VERANO 94/94  
PRIMAVERA-VERANO 95/95

## CUADRO 2

### APOYOS OTORGADOS CICLOS PV 94 Y PV95

DELEGACIÓN	Primavera/Verano 1994		Primavera/Verano 1995		VARIACIÓN Superficie pagada (Has)	
	Superficie Pagada (Has)	Monto en pesos	Superficie Pagada (Has)	Monto en pesos	ABSOLUTA	RELATIVA
ZACATECAS	1,055,482.25	369,418,788.75	1,082,698.22	476,387,216.80	27,215.97	2.58
CHIAPAS	883,041.10	309,064,386.74	834,047.86	366,981,058.40	-48,993.24	-5.55
JALISCO	829,091.71	290,182,150.78	817,598.02	359,743,128.80	-11,493.69	-1.39
CHIHUAHUA	780,443.27	273,155,272.03	699,843.78	307,931,263.20	-80,599.49	-10.33
GUANAJUATO	741,218.00	259,426,300.00	709,684.40	312,261,136.00	-31,533.60	-4.25
MICHOACAN	573,719.02	200,801,702.50	635,316.95	279,539,458.00	61,597.93	10.74
PUEBLA	548,330.16	191,915,556.00	606,803.51	266,993,544.40	58,473.35	10.66
OAXACA	536,890.50	187,911,675.20	467,398.34	205,655,269.60	-69,492.16	-12.94
TOTAL	5,400,434.34	2,081,875,832	5,853,391.08	2,575,492,075.2	-94,824.93	-10.48
TODO EL PAÍS	10,550,454.69	3,692,659,932.83	10,579,361.70	4,654,919,148.00	28,907.01	0.27
EL RESTO DEL PAÍS	5,150,020.35	1,610,784,100.83	4,725,970.62	2,079,427,072.8	123,731.94	10.75

FUENTE : DIRECCIÓN GENERAL DE SISTEMAS, COORDINACIÓN GENERAL OPERATIVA ASERCA. Elaborado por : DIRECCIÓN DE SEGUIMIENTO OPERATIVO, DIRECCIÓN GENERAL DE OPERACIÓN DE APOYOS CGO ASERCA.  
AL 27 DE FEBRERO DE 1996

ANEXO B  
CUADRO N° 3

RESULTADOS PRINCIPALES. AÑO  
AGRÍCOLA 1996

**CUADRO 3**  
**PROCAMPO**  
**RESULTADOS PRINCIPALES**  
“AÑO AGRÍCOLA 1996”

DELEGACIONES ESTATALES	OTOÑO-INVIERNO 1995/1996					PRIMAVERA-VERANO 1996					TOTAL				
	PRODUCTOR BENEFICIAD		SUPERFICIE APOYADA	MONTO EJERCIDO		PRODUCTOR BENEFICIAD		SUPERFICIE APOYADA	MONTO EJERCIDO		PRODUCTOR BENEFICIAD		SUPERFICIE APOYADA	MONTO EJERCIDO	
	(Nº)	(%)	(Ha)	(\$)		(%)	(Nº)	(%)	(Ha)		(\$)	(%)	(Nº)	(%)	
TAMAULIPAS	35,886	7.6	882,579.62	388,335,032.8	29.9	31,958	1.3	464,887.47	225,005,535.48	4.26	67,844	2.3	1,347,467.09	613,340,568.28	9.7
SINALOA	40,455	8.6	580,194.79	255,285,707.6	19.7	42,977	1.8	402,233.16	194,680,849.44	3.69	83,432	2.9	982,427.95	149,966,552.64	7.1
SONORA	11,966	2.5	345,059.53	151,826,193.2	11.7	14,636	0.6	172,144.40	83,317,889.60	1.58	26,602	0.9	517,203.93	235,144,082.86	3.9
VERACRUZ	79,315	16.9	162,430.38	71,469,367.2	5.5	161,983	6.6	419,217.07	202,901,061.88	3.84	241,298	8.3	581,647.45	271,370,429.08	4.2
GUANAJUATO	26,957.0	5.7	143,268.53	63,038,153.2	4.9	114,321.00	4.7	705,211.98	341,322,598.32	6.47	141,278	4.8	848,480.51	404,360,751.52	6.1
BAJA CALIFORNIA	4,179.00	0.9	121,887.84	53,630,649.6	4.1	919.00	0.04	11,193.32	5,417,566.88	0.10	5,098.0	0.2	133,081.16	59,048,216.18	1.6
CHIAPAS	58,046.0	12.3	110,617.83	48,671,845.2	3.7	245,594.00	10.0	827,864.31	400,686,326.04	7.59	303,640.14	10.4	938,482.14	449,358,171.21	6.8
NAYARIT	18,977.0	4.0	105,854.44	46,575,953.6	3.6	19,864	0.8	85,915.66	41,583,179.44	0.79	38,841	1.3	191,770.10	83,159,133.04	1.1
MICHOACAN	20,513.0	4.4	85,778.96	37,742,742.4	2.9	137,750.00	5.6	673,566.33	326,006,103.72	6.18	158,263	5.4	759,345.29	363,748,816.12	5.5
OAXACA	51,966.0	11.0	65,690.48	28,903,811.20	2.2	230,960.00	9.4	473,407.79	229,129,370.30	4.34	282,926	9.7	539,098.27	258,033,181.56	3.9
TOTAL	348,260	73.9	2,603,362.4	1,145,479,456	88.2	1,000,962	40.84	4,235,641.49	2,050,050,481.1	38.84	1,349,222.14	-46.2	6,839,003.89	2,887,529,902.49	49.9
TOTAL DEL PAÍS	470,570	100	2,949,948.89	1,297,977,511.60	100	2,444,352	100	10,903,126.70	5,277,113,298.60	100	2,914,922	100	13,853,075.5	6,575,090,810.2	100
EL RESTO DEL PAÍS	122,310	26.1	346,586.49	152,498,055.6	11.8	1,443,390	59.16	6,667,485.21	3,227,062,817.5	61.16	1,565,699.86	53.8	7,014,071.61	3,687,560,907.71	50.1

FUENTE : DIRECCION GENERAL DE SISTEMAS, COORDINACION GENERAL OPERATIVA, ASERCA.  
Elaborado por : Dirección de Seguimiento Operativo. Dirección General de Operación de Apoyos Fiscales, CGO ASERCA.

**ANEXO B**  
**CUADRO N° 4**

**CESIÓN DE DERECHOS. AÑO**  
**AGRÍCOLA 1996**

**CUADRO 4**

**PROCAMPO**

**CESION DE DERECHOS**

**“AÑO AGRÍCOLA 1996”**

DELEGACIONES ESTATALES	CONTRATOS FORMALIZADOS (Nº)	SUPERFICIE (Ha)	IMPORTE (\$)	PARTICIPACION EN EL TOTAL NACIONAL
CHIAPAS	190,558	421,979.32	204,221,842.88	21.8
PUEBLA	57,345	105,683.43	51,150,778.96	5.5
VERACRUZ	34,513	70,655.69	34,033,493.26	3.6
ZACATECAS	32,168	227,233.10	109,980,820.40	11.7
MICHOACAN	25,019	76,780.61	37,161,815.24	4.0
EDO MEXICO	24,609	40,916.15	19,803,416.60	2.1
DURANGO	23,694	153,724.94	74,402,870.96	7.9
OAXACA	21,582	24,921.48	12,061,996.18	1.3
<b>TOTAL</b>	<b>409,488</b>	<b>1,121,894.72</b>	<b>542,817,034.48</b>	<b>57.9</b>
<b>TOTAL NACIONAL</b>	<b>558,386</b>	<b>1,938,131.12</b>	<b>929,588,929.86</b>	<b>100</b>
<b>EL RESTO DEL PAÍS</b>	<b>148,898</b>	<b>816,236.4</b>	<b>386,771,895.38</b>	<b>42.1</b>

**FUENTE :** Dirección General de Sistemas . Coordinación General Operativa ASERCA.

Elaborado por : Dirección de Seguimiento Operativo. Dirección General de Apoyos Fiscales CGO ASERCA.

**ANEXO B**  
**CUADRO N° 5**

**SUPERFICIE PAGADA POR AÑOS**  
**AGRÍCOLAS**  
**1994-1996**

**CUADRO 5**  
**PROCAMPO**  
**SUPERFICIE PAGADA POR AÑOS AGRÍCOLAS**

DELEGACIONES ESTATALES	1994 (Ha) (1)	1995 (Ha) (2)	1996 (Ha) (3)	VARIACION			
				(2) / (1)		(3) / (2)	
				ABSOLUTA	RELATIVA	ABSOLUTA	RELATIVA
TAMAULIPAS	1,262,944.16	1,256,454.14	1,347,467.09	-6,490.02	-0.5	91,012.95	7.2
ZACATECAS	1,056,056.48	1,083,159.40	1,049,138.66	27,102.92	2.6	-34,020.74	-3.1
CHIAPAS	1,032,568.03	945,335.29	938,482.14	87,232.74	8.4	6,853.15	0.7
SINALOA	969,411.74	931,413.64	982,427.95	-37,998.10	-3.9	51,014.31	5.5
GUANAJUATO	891,109.96	820,639.65	848,480.51	70,470.31	7.9	27,840.86	3.4
JALISCO	887,189.24	870,137.74	937,958.81	-17,051.50	-1.9	67,821.07	7.8
CHIHUAHUA	823,184.50	709,398.04	791,402.70	113,786.46	13.8	82,004.66	11.6
MICHOACAN	640,102.05	705,960.42	759,345.29	65,858.37	10.3	53,384.87	7.6
OAXACA	636,801.06	526,573.25	539,098.27	-110,227.81	-17.3	12,525.02	2.4
<b>TOTAL</b>	<b>8,199,367.22</b>	<b>7,849,071.57</b>	<b>8,193,801.42</b>	<b>192,683.37</b>	<b>19.4</b>	<b>358,436.15</b>	<b>43.1</b>
TOTAL NACIONAL	13,778,811.20	13,321,271.28	13,853,075.59	-457,540.22	-3.4	531,804.26	4.0
EL RESTO DEL PAÍS	5,579,444.28	5,472,199.71	5,659,274.12	-650,223.59	-22.8	173,368.11	-39.1

FUENTE : DIRECCION GENERAL DE SISTEMAS : COORDINACION GENERAL OPERATIVA, ASERCA.

Elaborado por : Dirección de Seguimiento Operativo, Dirección General de Operación de Apoyos Fiscales, CGO ASECA

ANEXO C  
CUADRO N° 1

APOYOS OTORGADOS PROGRAMA  
PROCAMPO  
1994-1996

## CUADRO 1

### APOYOS OTORGADOS PROGRAMA PROCAMPO 1994

DENOMINACIÓN	Otoño/Invierno 1993-1994		Primavera/Verano 1994		Total año 1994	
	Superficie Pagada (Has)	Monto en pesos	Superficie Pagada (Has)	Monto en pesos	Superficie Pagada (Has)	Monto en pesos
ISTMO	28,962.88	9,557,752.25	108,621.54	38,017,539.00	137,584.42	47,575,291.25
OAXACA	99,910.56	35,990,362.80	536,890.50	187,911,675.20	636,801.06	223,902,038.00
NACIONAL	3,228,356.51	1,068,344,365.14	10,550,454.69	3,692,659,932.83	13,778,811.20	4,761,004,297.97

FUENTE : ASERCA, APOYOS Y SERVICIOS A LA PRODUCCIÓN AGROPECUARIA.

### APOYOS OTORGADOS PROGRAMA PROCAMPO 1995

DENOMINACIÓN	Otoño/Invierno 1994-1995		Primavera/Verano 1995		Total año 1995	
	Superficie Pagada (Has)	Monto en pesos	Superficie Pagada (Has)	Monto en pesos	Superficie Pagada (Has)	Monto en pesos
ISTMO	19,180.55	7,672,220.00	91,294.79	40,169,707.60	110,475.34	47,841,927.60
OAXACA	59,174.91	23,669,964.00	467,398.34	205,655,269.60	526,573.25	229,325,233.60
NACIONAL	2,741,909.58	1,096,763,832.00	10,579,361.70	4,654,919,148.00	13,321,271.28	5,751,682,980.00

FUENTE : ASERCA, APOYOS Y SERVICIOS A LA PRODUCCIÓN AGROPECUARIA.

### APOYOS OTORGADOS PROGRAMA PROCAMPO 1996

DENOMINACIÓN	Otoño/Invierno 1995-1996		Primavera/Verano 1996		Total año 1996	
	Superficie Pagada (Has)	Monto en pesos	Superficie Pagada (Has)	Monto en pesos	Superficie Pagada (Has)	Monto en pesos
ISTMO	13,464.00	22,487.34	95,470.12	46,207,538.08	108,934.12	46,230,025.42
OAXACA	65,690.48	28,903,811.20	473,407.79	229,129,370.30	539,098.27	258,033,181.50
NACIONAL	2,949,948.89	1,297,977,511.60	10,903,126.70	5,277,113,298.60	13,853,075.59	6,575,090,810.20

FUENTE : ASERCA, APOYOS Y SERVICIOS A LA PRODUCCIÓN AGROPECUARIA.

# ANEXO D

## CUADRO N° 1

FLUJOGRAMA PARA LA OPERACIÓN  
PROCAMPO D.D.R. ISTMO



# ANEXO D

## CUADRO N° 2

CALENDOGRAMA PARA LA  
OPERACIÓN DE PROCAMPO D.D.R.  
ISTMO

## CUADRO 2

### SECRETARIA DE AGRICULTURA, GANADERIA Y DESARROLLO RURAL CALENDROGRAMA PARA LA OPERACIÓN PROCAMPO

ACTIVIDAD	RESPONSABLE	TIEMPO																			
		1*				2				3				4				5			
		1	2	3	4**	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
1 REVISION DE EXPEDIENTES	CADER	■	■	■	■																
2 PROMOVER REUNIONES PARA LA RATIFICACION Y/O CAMBIO DE VOCALES.	CADER	■	■	■	■																
3 PROMOVER REUNIONES PARA LA ACTUALIZACIÓN DE ACTAS DE ASAMBLEA DE PRODUCTORES. SECTOR EJIDAL	CADER	■	■	■	■																
4 REVISIÓN Y CORRECCIÓN A LA CARTOGRAFÍA	CADER	■	■	■	■																
5 CORRECCIÓN A LA CARTOGRAFÍA	ASERCA																				
6 EMISIÓN DE SOLICITUDES	ASERCA									■	■	■	■								
7 CLASIFICACIÓN DE SOLICITUDES POR DISTRITO	DELEGACIÓN									■	■	■	■								
8 CLASIFICACIÓN DE SOLICITUDES POR CADER.	DISTRITO DE DESARROLLO RURAL									■	■	■	■								
9 CLASIFICACIÓN DE SOLICITUDES POR CONGLOMERADO	CADER									■	■	■	■								
10 CALENDARIZACIÓN DE CONGLOMERADOS	CADER																				
11 REINSCRIPCIÓN	CADER																				
12 TRÁMITE DE CESIÓN DE DERECHOS	CADER-DDR-DELEGACION-ASERCA																				
13 VERIFICACIONES NORMATIVAS OBLIGATORIAS	CADER																				
14 RECOMENDACIÓN DE DICTAMEN	SUBCOMITE DE CONTROL Y VIGILANCIA																				
15 DICTAMINACIÓN DE SOLICITUDES	CADER																				
16 REVISIÓN DE SOLICITUDES POR CONGLOMERADO	DISTRITO DE DESARROLLO RURAL																				
17 REVISIÓN CONJUNTA DE SOLICITUDES	DELEGACION-ASERCA																				
18 CAPTURA DE SOLICITUDES	ASERCA																				
19 EMISIÓN DE CHEQUES	ASERCA																				
20 RECIBE NOMINA Y CHEQUES Y CLSIFICA POR DDR	DELEGACION-PAGADOR HABILITADO																				
21 RECIBE NOMINA Y CHEQUES	DDR-PAGADOR HABILITADO																				
22 RECIBE Y ENTREGA APOYOS (CHEQUES)	CADER																				
23 REVISIÓN DE EXPEDIENTES, VERIFICACIÓN DE CAMPO, ATENCIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS	ASERCA-DELEGACION-DDR	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
24 SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN	COMITE INTERNO DE SEGUIMIENTO Y EVALUACION	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■

\* MES \*\* SEMANAS

NOTA : LA OPERACIÓN DE CADER Y DISTRITOS DE DESARROLLO RURAL, SERÁ COORDINADA POR EL GOBIERNO DEL ESTADO

FUENTE : SAGAR, COORDINACION GENERAL DE DELEGACIONES, 15 DE ABRIL DE 1996