

00422
65



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

EL NUEVO PROCAMPO: UNA ESTRATEGIA PARA
PROMOVER EL DESARROLLO RURAL EN EL MEXICO
CONTEMPORANEO

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

T E S I N A
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
**LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y
ADMINISTRACION PUBLICA
(ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION PUBLICA)**
P R E S E N T A :
JULIAN / MORALES SANDOVAL

ASESOR: MAESTRA RINA AGUILERA HINTELHOLHER

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas
UNAM a difundir en formato electrónico e imp
contenido de mi trabajo recepción.

NOMBRE: Julian Morales Sandoval

FECHA: 26/03/03

FIRMA: [Firma]

MARZO DE 2003

A





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.

AGRADECIMIENTOS

A Doña Rosalía mi abuela, muerta más no ausente, por todas sus enseñanzas, cariño, serenidad y crisol de amor, están gravados en mi alma los valores que infundió en mí y que formaron la base de mi educación.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

A Elpidio mi Padre, por enseñarme a ser hombre, por plasmar en mí su inquebrantable entereza ante la vida y porque ha dejado honda e imperecedera huella de su existencia en la geografía de mi vida.

A María del Pilar mi madre.

Por tomarme de la mano y guiar mis pasos hacia el hábito del estudio y la superación.

A Lisa mi esposa, porque con su alma emprendedora ha sabido sortear los vaivenes de la vida familiar y con esa base he logrado alcanzar mis sueños y proyectos, porque con su irreductible ánimo, confianza y amor motivó la realización del presente trabajo.

A mis dos tesoros, mis hijos Paulina y Andrés, porque con ellos es que comprendo el sentido de la eternidad, Pau que es divina, Andy que es mi campeón.

A Jorge, por aceptar ser mi hermano y compañero de mis ideales y metas, porque con su férreo espíritu pisó conmigo la Universidad, hago suyos mis triunfos y logros.

A mis hermanos Juan y Pilar, y a mis tías Martha, Rosa María, Graciela, Guadalupe y Teresa, por ser parte importante de mi desarrollo como persona.

C

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

A Enrique, amigo y compañero inseparable, juntos hemos recorrido el camino no sólo en la aulas de la enseñanza superior y universitaria, sino en las diferentes facetas de la vida misma, por su amistad y cariño.

A los imprescindibles Héctor, Fernando y Juan Manuel, por acceder a ser parte de mi familia y por el apoyo incondicional de tantos años.

A la maestra Rina Aguilera, por su asesoría profesional e interés en que los egresados de la carrera concluyan sus estudios.

A mis sinodales por su profesionalismo en la revisión del documento y al licenciado Antonio R. Alvarez Macdónel por su apoyo, amistad, y las facilidades brindadas para la consecución de este proyecto.

A todos aquellos que con su colaboración hicieron posible la realización del presente trabajo.

CONTENIDO

PROEMIO	1
APARTADO I. DESARROLLO RURAL	3
A. Contexto internacional	3
B. Contexto nacional	12
APARTADO II. LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO	20
A. Política sectorial	20
B. Contexto del PROCAMPO	23
APARTADO III. LA IMPORTANCIA DEL PROCAMPO	26
A. Vinculación con El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006	26
B. Normatividad	27
C. Estructura operativa	29
D. Resultados del PROCAMPO en el período 1994 a 2000	34
APARTADO IV. CONTEXTO DEL NUEVO PROCAMPO	38
A. Contexto normativo	38
B. Innovación en los medios de pago del apoyo	40
C. Sistemas de información	41
D. Calidad y certificación	42
E. Impacto en el año agrícola 2001	42
F. Evaluación Institucional	43
EPILOGO	47
CONCLUSIONES	48
BIBLIOGRAFÍA	50

PROEMIO

En los últimos años los países llamados del tercer mundo o subdesarrollados, han formulado grandes esfuerzos para promover el desarrollo del medio rural, mejorar las condiciones de vida de los pequeños productores y preparar su ingreso a los grandes mercados del mundo globalizado.

Para tal efecto, los Gobiernos de estos países, instrumentan Programas de desarrollo rural a mediano y largo plazo basados en políticas de financiamiento y de subsidios a los productores agrícolas, tratando de reducir las diferencias abismales que se tienen con los países desarrollados y poder competir en igualdad de circunstancias.

México no es la excepción, sufre de los mismos males que aquejan a la mayoría de los países latinoamericanos; un porcentaje importante de los pobres de nuestro país viven en zonas rurales, en su mayor parte minifundistas, con poca infraestructura, con limitado acceso a la educación, el progreso técnico, las comunicaciones y la información.

El Programa de Apoyos Directos al Campo denominado PROCAMPO, es el Programa más importante del sector agropecuario, anualmente beneficia a casi 3 millones de personas que dedican su vida a las actividades agrícolas, mismas que siembran más de 13 millones de hectáreas a lo largo de todo el territorio nacional.

El propósito del presente trabajo es aportar algunas reflexiones que ayuden a mejorar el plano operativo del PROCAMPO para que el beneficio que brinda a la población objetivo sirva cabalmente como una herramienta para el desarrollo rural, bajo un contexto político-institucional favorable que este basado en la sustentabilidad de los recursos naturales.

Para atender su propósito, este estudio se divide además del proemio y el epílogo en cuatro apartados:

En el primer apartado "Desarrollo rural", se enfoca el problema del agro a nivel mundial, describe los esfuerzos por incentivar el progreso del sector agropecuario y los problemas que enfrentan los gobiernos para implementar políticas que solventen la protección social y el desarrollo rural. En la segunda parte de este apartado se ofrece una breve génesis histórica del desarrollo económico del medio rural en México, su alcance y perspectivas.

El apartado dos "La política social en México", da cuenta de las acciones que en esa materia ha implementado el Gobierno Federal y ubica al Programa dentro del contexto que le dio origen.

El apartado tres "La importancia del PROCAMPO", define su relación con el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Explica la normatividad que lo rige, la estructura con la que se opera el Programa y los resultados alcanzados con base en sus principales variables.

El apartado cuatro "Contexto del nuevo PROCAMPO", tiene la finalidad de dar a conocer los cambios estratégicos que se le efectuaron para ampliar sus beneficios durante el primer año de esta Administración y se muestran los resultados que arrojó la evaluación que se le practicó al Programa por parte de una institución externa.

Se desarrolló un epílogo para comentar en forma breve la entrada del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en materia agropecuaria y su relación con el PROCAMPO.

Finalmente en las "Conclusiones", se comentan diversas consideraciones de la política de operación del PROCAMPO y algunas reflexiones que podrían aportar ideas para promover con más ahínco el desarrollo rural.

APARTADO I. DESARROLLO RURAL

A. Contexto internacional

Los Gobiernos de los países en desarrollo tienen como elemento medular de sus políticas sociales el desarrollo rural. Se estima que aproximadamente tres cuartas partes de los 1.200 millones de personas, que sobreviven con menos de un dólar al día, habitan y trabajan en las zonas rurales. Nos dice la historia que dicho sector ha sido objeto de apoyo continuo, sin embargo, el desarrollo rural enfrenta hoy en día una pérdida de confianza: el financiamiento ha disminuido y tanto gobiernos como donantes se esfuerzan por reformular sus políticas.

Desde la década de 1950 el modelo imperante se ha basado en el desarrollo de pequeñas explotaciones agrícolas. Aunado al mismo, encontramos el desarrollo comunitario, el desarrollo agrícola intensivo, el desarrollo rural integrado y el desarrollo rural sustentable¹, todos ellos tratando de ocupar un espacio en la formulación de políticas.

En el decenio de 1960, la Revolución Verde estuvo asociada con inversiones públicas en gran escala en infraestructura, investigación y apoyo para la adopción de nuevas tecnologías. En los años 70, las prioridades presupuestarias se orientaron a las inversiones sociales requeridas por los Programas integrados de desarrollo rural. En el decenio de 1980, la era del ajuste estructural, se redujeron las instituciones públicas y sus presupuestos fueron recortados. Durante los años 90, el renovado interés por los medios de vida sostenibles condujo a la adopción de posiciones más equilibradas en torno al desarrollo rural.²

¹ El desarrollo rural sustentable se define como el mejoramiento permanente en los niveles de vida de la población rural, que no requiere de continuos apoyos financieros externos y que no degrada la base de recursos naturales. Banco Interamericano de Desarrollo, "Estrategia para la Reducción de la Pobreza Rural". Washintong, D.C. p 8. 1998.

² Conway, G., The Doubly Green Revolution, Harmondsworth: Penguin Books.

El término "rural" es, sin lugar a dudas, ambiguo. Es claro que las zonas rurales constituyen el espacio donde los asentamientos humanos y la infraestructura ocupan pequeños segmentos de la totalidad del paisaje, la mayoría del cual está conformado por campos y pastizales, bosques, agua, montaña y desierto. En contraste, también se trata de lugares donde la mayor parte de las personas dedica casi todo su tiempo laboral a trabajar en fincas, donde la tierra es abundante y barata, donde los costos de transacción son altos y donde predominan las condiciones políticas más adversas.

La parte mayor de las personas del medio rural vive en lugares con escasos recursos, heterogéneos y propensos a los riesgos. En estas zonas generalmente habita la pobreza ³, tienen pocas posesiones o acceso a la tierra, poco o ningún capital y pocas oportunidades de empleo fuera de las explotaciones agrícolas. Además, la demanda de mano de obra a menudo es estacional e insegura, los servicios de extensión son escasos y esporádicos, y la investigación dirigida específicamente a satisfacer sus necesidades, es mínima.

No obstante, las condiciones adversas en que se encuentran la mayoría de las zonas rurales están cambiando: en lo relativo a la demografía rural de los países tercermundistas, podemos asentar que las poblaciones rurales continúan creciendo en términos absolutos pero disminuyendo en términos relativos –para el año 2020, la combinación del decremento de la fertilidad y emigración hacia las ciudades significará que las poblaciones rurales probablemente se habrán estabilizado y serán rebasadas por las poblaciones urbanas en expansión.

³ La podemos definir como la carencia de las necesidades humanas fundamentales; con unas condiciones de vida tan limitadas y degradantes que insultan a la dignidad humana. Otros elementos que inciden y contribuyen a la pobreza son el analfabetismo, desnutrición, enfermedad y miseria. "El concepto de pobreza se equipara habitualmente al de falta de ingreso, porque se presume que es el ingreso el que determina el nivel de bienestar material. Banco Mundial, Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000/2001: "Lucha contra la Pobreza", Nueva York: Oxford University Press para el Banco Mundial, 2000.

Por otro lado, la migración urbana resta de las zonas rurales a los trabajadores jóvenes más capaces. También el factor salud es de suma importancia, ya que las enfermedades pueden acelerar la tendencia de que las zonas rurales se conviertan en sitios de refugio para ancianos y enfermos, afectando de manera importante la morbilidad, la mortalidad y la oferta de mano de obra.

Otra combinación interesante resulta la del capital humano y la infraestructura: Si bien el nivel de ingreso permanece bajo, las capacidades humanas en términos generales, están en aumento, como lo indican diversas estadísticas sobre alfabetismo, mortalidad infantil y acceso a servicios de salud y sanidad.

La "conexión" de las zonas rurales, expresada en la forma de carreteras, suministro de energía y líneas telefónicas, también parece estar mejorando, aunque sin duda existe un sesgo urbano en la provisión de estos servicios.

Una creciente proporción de los ingresos rurales proviene de la economía que no es formalmente agrícola (aunque en muchos casos se mantienen los nexos con la agricultura).

Por el lado de la agricultura, en términos relativos, ha decaído de manera abrupta, como fuente de trabajo y como contribuyente a las exportaciones. En el caso del conjunto de los países en desarrollo, en 1999 la agricultura representó el 47% del empleo (en 1970 fue del 66%) pero no más del 12% del PIB y del 2% de las exportaciones de mercancías. Si bien han aumentado los rendimientos y la disponibilidad de cereales, sus precios han disminuido. La estructura comercial de la agricultura continúa cambiando, reflejando el rápido avance tecnológico y el funcionamiento de las cadenas mundiales de productos básicos.⁴

Existen, además, muchos más agricultores con empleo de medio tiempo, que tan solo poseen pequeños huertos familiares con producción de subsistencia.

⁴ Pinstup-Andersen, P., World Food Prospects: Critical Issues for the Early Twenty-First Century, IFPRI Food Policy Report 2020 Vision, Washington, DC: IFPRI, 1999.

Los sistemas de comercialización e insumos se están volviendo más integrados, industrializados y sofisticados. Las proyecciones son susceptibles de una gran incertidumbre, pero sugieren que estas tendencias continuarán.

Existen muchas razones para creer que la agricultura puede ser el motor del crecimiento rural, especialmente en sus primeras etapas de desarrollo.

Cuando la agricultura prospera, se benefician los propietarios de tierras y sus empleados, así como aquellos empleados en actividades asociadas a la agricultura tanto a nivel de procesos y servicios primarios como en el sector secundario de procesamiento y comercialización.

Además, la economía en general se beneficia al haber un mayor gasto, mayores ingresos fiscales, mayor inversión en infraestructura y una tasa de cambio más estable.

Un factor de gran importancia para el progreso del desarrollo rural es la organización; el elemento medular del éxito en materia comercial descansa en un porcentaje importante en un adecuado nivel de organización de los grupos, si lo organizativo funciona, mejorar el aspecto comercial se hace más fácil. En contracara, aún contando con alternativas de comercialización que pueden resultar sumamente convenientes para los pequeños productores, el logro de sus resultados aparece como difícil e incierto.⁵

Innumerables estudios econométricos ilustran el impacto del crecimiento agrícola sobre la reducción de la pobreza, normalmente una vez y media mayor que el impacto del crecimiento en otros sectores. Sin embargo, estos beneficios no ocurren de forma automática y no se garantizan para el futuro.

⁵ Barrera, Arturo y Miranda, Manuel. Señalan que "la competitividad de las producciones campesinas se juega en la empresa asociativa", y que en los actuales escenarios económicos "la organización deja de ser una posibilidad para transformarse en una exigencia estructural para la competitividad" en Revista de Desarrollo Rural Alternativo, "Campesinos y mercado: desafíos actuales de la comercialización asociativa". No. 15 pp.19-48 CIDDDA, La Paz Bolivia. 1996.

Los recursos naturales están bajo presión y la disminución prolongada en los precios de los productos agrícolas básicos debilita el sector. Por ejemplo, los precios de los cereales ahora se encuentran a menos de la mitad del nivel imperante durante la Revolución Verde.

La agricultura no ostenta en todos lados el mismo potencial dinámico para el crecimiento y la reducción de la pobreza que otros tiempos. La reducción de los impuestos y de las inversiones en gran escala en obras públicas (físicas e institucionales) podría ayudar a los agricultores al reducir los costos de transacción.

Algunos sostienen que la agricultura en los países en desarrollo debe protegerse, sobre todo la pequeña agricultura, por ejemplo mediante la creación de un "fondo para la seguridad alimentaria" en la OMC.⁶

En las zonas con bajo potencial, débilmente integradas a los mercados, la agricultura en pequeña escala puede ser la principal opción disponible. Sin embargo, las explotaciones pequeñas se encuentran bajo presión y la frontera doblemente beneficiosa podría estar encogiéndose debido a la complejidad tecnológica, una mayor conexión con los mercados y la globalización de las cadenas de productos básicos.

La inversión en obras públicas como carreteras y nuevas tecnologías podría reducir los costos de transacción para las pequeñas explotaciones e impulsar la competitividad. Además, se podría aprovechar las fuertes motivaciones sociales de invertir en los pequeños agricultores a fin de rediseñar las transferencias de la asistencia social y así estimular la producción.

De esta forma, el apoyo a las pequeñas explotaciones se convierte en tan solo uno de los elementos de una estrategia en la que el empleo en agricultura comercial, la participación en empresas no agrícolas y una gama de instrumentos de asistencia social tienen un papel que desempeñar.

⁶ Rosegrant, M.W.. "Alternative Futures for Food Security", presentación preparada para la Conferencia sobre Seguridad Alimentaria Sostenible para Todos para el Año 2020, Bonn, 4-6 de septiembre, Washington, DC: IFPRI, 2001.

Si la agricultura está tambaleante, la economía rural no agrícola (ERNA) puede asumir parte de la reducción en la actividad.

De hecho, la ERNA está creciendo rápidamente y asume diferentes formas: en las zonas rurales de desarrollo temprano, las empresas no agrícolas están vinculadas principalmente a la economía agrícola local, beneficiándose de la protección natural que brindan las malas carreteras. La industria de localización específica, en particular la minería y el turismo, también puede contribuir a compensar la disminuida actividad agrícola.

A medida que la infraestructura mejora, se reduce la protección natural y la producción para los mercados locales es desplazada por la competencia; pero con la reubicación de las empresas o el aumento en la producción por subcontrato crecerán nuevas empresas orientadas a las zonas urbanas.

La canalización de los recursos de por sí escasos para atraer inversiones hacia las áreas remotas, en lugar de hacia las metrópolis establecidas, puede exigir la toma de decisiones políticas estrictas.

Como el crecimiento de la ERNA puede exacerbar la desigualdad, la reducción de las barreras de ingreso a actividades de alto rendimiento para los pobres constituye un terreno fértil para la intervención de políticas.

El desarrollo rural conlleva más que sólo la producción, dentro y fuera de las explotaciones agrícolas. Las nuevas concepciones sobre la pobreza se remontan a la mentalidad anterior sobre el desarrollo rural integrado y además apuntan hacia adelante, con nuevos énfasis en los riesgos de la liberalización, la importancia de la distribución de ingresos y el capital humano, y sobre la vulnerabilidad y la protección social.

Actualmente, el tema de la pobreza domina en los foros sobre desarrollo internacional: los planificadores del desarrollo rural deben trabajar tomando en cuenta la pobreza y no contra ella.

Por ejemplo, el Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000-2001, que versa sobre la pobreza, enfatiza la vulnerabilidad de los pobres y menciona explícitamente la "obligación" de protegerlos, incluyendo a quienes pierden con la globalización⁷; lo cual abre un importante Programa para el desarrollo rural.⁸

El Informe también destaca el perfil de la distribución de ingresos: los coeficientes Gini, que miden la desigualdad, son alarmantemente altos en muchos países, incluido el continente africano.

Encontrar una manera de reducir las desigualdades es un desafío para el desarrollo rural, sobre todo dadas las interrogantes en torno a la agricultura en pequeña escala, el lento avance de la reforma agraria y las crecientes disparidades de extensión.

Actualmente se reconoce el importante papel del estado, tanto en la reducción de la pobreza como en el desarrollo rural. La misma refleja la opinión de que la liberalización⁹ y el ajuste estructural pasaron demasiado rápido y no prestaron suficiente atención a la necesidad de que los mercados¹⁰ tuvieran un sustento institucional sólido.

⁷ Se entiende por globalización un proceso en el que los gobiernos eliminan trabas de movimientos de personas, bienes y servicios a través de las fronteras. En realidad, la parte de globalización que hoy tiene lugar es a pesar de los gobiernos y debido, principalmente, a la revolución tecnológica, especialmente en el área de telecomunicaciones, lo cual permite a las personas que salten las rigideces de las fronteras. Benegas, Lynch, Alberto. "Globalización e Imperios", en Revista Perfiles No. 108 julio de 2002.

⁸ Banco Mundial (2000), Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000/2001: Lucha contra la Pobreza, Nueva York: Oxford University Press para el Banco Mundial.

⁹ El liberalismo es la ideología de la libertad. Para los liberales, la libertad es el valor supremo, entendiendo la libertad como la ausencia de coerción. En el terreno político, por consiguiente, el liberalismo está a favor del gobierno que más libertades le garantice a cada individuo, y que menos restricciones le imponga a sus actividades. En el terreno económico, la libertad es la ausencia de coerción gubernamental para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios más allá de lo indispensable para mantener la libertad misma. Rivero Caro, Adolfo, en la Revista "En defensa del neoliberalismo". Octubre de 2002.

¹⁰ Una buena definición de mercado es el conjunto de intercambios voluntarios de bienes y servicios. El mercado es una institución esencial de las sociedades humanas. De hecho es la institución que hace posible la existencia misma de la sociedad, al establecer los lazos de cooperación entre los individuos. El intercambio de bienes y servicios origina, mantiene y sofisticada la noción de sociedad. Al haber intercambio voluntario todos ganan y la sociedad prospera. Ayáu, Manuel. ¿Qué es el mercado?, en Revista Perfiles del siglo XXI No. 110, septiembre de 2002.

Por lo tanto, en las zonas rurales los gobiernos deben asegurar que los pobres tengan acceso a mercados estables y de desempeño razonable, a financiamiento, insumos y productos agropecuarios, además de respaldar las redes de protección social.

La participación y la gestión destacan de forma prominente en el discurso sobre el desarrollo rural. La descentralización democrática es la tecnología política popular, pero el beneficio teórico de acercar la representación a los pobres no siempre es evidente en la práctica.

Algunos países como es el caso de la India, han logrado reducir con éxito la pobreza sin ser altamente democráticos, por lo que lo opuesto también es válido. Por otro lado, es más difícil percibir los beneficios de la descentralización democrática en áreas con menor acceso a la educación, a las herramientas políticas y a la información, en otras palabras, en las zonas rurales. Las investigaciones muestran que los ingredientes clave de la democratización dirigida a la reducción de la pobreza son organizaciones civiles fuertes y la participación local, líneas directas de responsabilidad con la sociedad y órganos elegidos localmente, con apoyo central.¹¹

Los enfoques multisectoriales son necesarios, es decir; los de los diferentes sectores no agrícolas. Sin embargo, las experiencias pasadas con el desarrollo rural integrado nos recuerdan que las limitaciones en la ejecución, ya sean a causa de una deficiente capacidad administrativa o de trabas burocráticas, son el enemigo de toda buena intención. Un criterio para priorizar un plan, debe ser su capacidad para producir resultados.

El desarrollo rural no siempre coincide a plenitud con los nuevos planteamientos sobre planificación del desarrollo, los cuales hacen hincapié en los enfoques por sector ejecutados por ministerios de línea independiente o que figuran en los documentos de estrategia para la reducción de la pobreza dirigidos centralmente.

¹¹ Johnson, C. (2001), "Local Democracy, Democratic Decentralisation and Rural Development: Theories, Challenges and Options for Policy", *Development Policy Review* 19:4, pp. 521-532, diciembre.

Por ello, es necesario contar con enfoques estratégicos que eleven el perfil de la problemática rural en tales procesos y adaptar las estrategias a su puesta en práctica en el plano rural.

Finalmente, podría requerirse un enfoque distinto hacia el desarrollo rural en las numerosas áreas afectadas por conflictos crónicos o inestabilidad política¹².

La obtención del consenso sobre el desarrollo rural ofrece una perspectiva bastante distinta de análisis y búsqueda de soluciones. Los aspectos demográficos, las estructuras agrícolas y las oportunidades económicas, se encuentran en estado de transformación.

Las nuevas ideas sugieren un menor énfasis en la primacía de un modelo de predios pequeños, mayor énfasis en la diversificación y diferenciación, así como una mayor participación estatal que la mentalidad tradicional.

Entre las áreas que ofrecen un renovado potencial para el desarrollo rural figuran: provisión de obras públicas para la agricultura, conversión de los subsidios al consumo en subsidios a la producción, impulso al sector no agrícola, promoción de la democratización en las zonas rurales, búsqueda de formas para apoyar a los pobres atrapados en zonas de conflicto y, en general, aplicar una nueva forma de pensar sobre la reducción de la pobreza en las zonas rurales.

Otra condición necesaria es mejorar el acceso a mercados nacionales desarrollados. En mayor o menor medida, las nuevas políticas reflejan estos principios. Sin embargo, éstas y otras políticas en conjunto constituirán el argumento sólido necesario para dinamizar el desarrollo rural y revertir la disminución de los recursos al sector.

¹² Los resultados inmediatos del desmantelamiento de la política tradicional de apoyo al campo no pueden ser otros que la crisis general de aquella producción que se sostenía de manera artificial con mecanismos proteccionistas estatales. Gil Javier, en, "Mercado y desarrollo" ponencia presentada en la conferencia de México sobre desarrollo social y Pobreza, septiembre de 1993, Oaxaca, Oax., p.6.

B. Contexto nacional

Analizar el desarrollo rural en México, por su naturaleza política, económica y social, se constituye en un buen elemento para estudiar los diferentes aspectos que han incidido en su historia hasta llegar a su situación actual y como es que el Programa de Apoyos Directos al Campo podría ser una estrategia viable para promover este desarrollo.

Se entiende en este ensayo por desarrollo rural la política estatal que tiene como objetivo propiciar las condiciones adecuadas para garantizar que los hombres del campo alcancen una vida digna y fuentes de empleo diversificadas y remunerativas.

Definido el concepto daremos cuenta de cómo el sector agrícola ha venido participando en el desarrollo económico de México.

De 1940 a 1965 el sector rural mexicano mostró una capacidad destacada para efectuar sus clásicas funciones de apoyo al desarrollo económico del país que incluso se le ha llegado a llamar "la edad de oro".¹³ En ese lapso el agro cumplió exitosamente con las contribuciones a los sectores no-agrícolas:

- Ofrecer alimentos y materias primas a precios bajos.
- Proporcionar mano de obra previamente mantenida por el sector rural.
- Exportar productos agrícolas que generen divisas.

Si bien el cabal cumplimiento de esta misión implica términos desiguales de intercambio en contra de la agricultura, ello no debe significar un deterioro en sus condiciones productivas. De hecho, es necesario compensar las transferencias netas hacia los otros sectores de la economía mediante el incremento constante de los niveles de productividad agrícola.¹⁴

Es un hecho que muchos han sido los países incapaces de avanzar con firmeza en el proceso de desarrollo debido a una carencia de dinamismo en el sector agrícola.¹⁵

¹³ Fernández y Fernández, Ramón, "El problema de los alimentos y la tenencia de la tierra" en Alimentación: reto de México, México, Simposio Banamex, 1979.

¹⁴ A manera de ejemplo, si el precio de venta del maíz no aumenta o incluso disminuye en términos reales dentro de un período, no obstante un productor de maíz puede mejorar su situación particular si, mediante un mejor manejo de sus recursos, logra incrementar el rendimiento de su parcela por cada unidad de insumo utilizado.

¹⁵ A, Palerm, "Productividad Agrícola: Un Estudio Sobre México", Centro Nacional de Productividad, 1968.

El desarrollo rural mexicano, en cambio, fue un motivo de orgullo durante veinticinco años (1940-1965), al ir apuntalando el mejoramiento social y económico de la población en su conjunto.¹⁶

Pero hacia 1966, el período dorado de la agricultura mexicana llegó a su fin. Los principales indicadores económicos del sector cambiaron de tendencia con relación a los incrementos de la población y de la demanda interna, los productos agrícolas empezaron a importarse en gran escala por primera vez en muchas décadas, al tiempo de que las exportaciones agrícolas iniciaban una clara tendencia a la baja.

A partir de entonces, el medio rural no ha sido capaz de cumplir con su previa labor, lo que condujo a la llamada "crisis agrícola" en los años setenta.¹⁷ A pesar de esto con la única excepción de los años 1980 y 1981 en el que enormes recursos provenientes del petróleo y la deuda externa se transfirieron a la agricultura a través de Sistema Alimentario Mexicano (SAM), la crisis en cuestión sólo se ha profundizado.

Una primera explicación del cambio de tendencias de la agricultura mexicana puede obtenerse a partir del análisis de cómo y por qué ocurrió el desarrollo rural previo. Se ha argumentado que el factor más importante durante el periodo 1940-1955 fue más trascendente el incremento en los rendimientos por hectárea.¹⁸ Sin embargo, a detalle podemos observar no sólo una descripción más precisa de cómo se obtuvo realmente el desarrollo rural con crecimiento, sino también puede dar algunos otros elementos acerca de las posibles soluciones a la persistente crisis agrícola en el campo mexicano.

El aumento en la superficie de cultivo se localizó, en parte, en las áreas de temporal, principalmente en los estados del Golfo de México, pero también en las desérticas del norte que fueron abiertas al cultivo mediante el uso de sistemas de riego.

¹⁶ Flores E., Tratado de Economía Agrícola, México, Fondo de Cultura Económica, 1961.

¹⁷ Villa Issa, Luis, Macro política y el sector agrario: El Caso Mexicano (1940-1986), México, Banco de México.

¹⁸ Villa Issa, Luis y Brambila J.J. "Crisis agrícola y teoría económica", México, Tesis de Maestría, Colegio de Postgraduados, 1979.

Sin duda, este fue un segundo gran factor de nuestro desarrollo agrícola: el área de riego se duplicó entre 1940 y 1960, logrando llegar a 3.5 millones de hectáreas como resultados de inversiones gubernamentales masivas.

Una importante consecuencia de la utilización segura del agua fue el hacer redituable la utilización de fertilizantes químicos en gran escala.

Además, el fuerte aumento productivo fue estimulado por la introducción de cultivos de alto valor económico, especialmente en las zonas irrigadas, tales como el algodón, caña de azúcar, tomate, alfalfa y eventualmente sorgo y oleaginosas.

Así, los tres principales factores estuvieron estrechamente relacionados para lograr la expansión productiva del periodo 1940-1965: incremento de la superficie de cultivo (con una tendencia del 3.2% anual) y cambios en la importancia relativa de los cultivos (menos del 1% anual). Pero el problema surgió cuando los sitios más apropiados para la construcción de presas y canales ya se estaban utilizando, provocando cada vez más costoso el añadir nuevas extensiones de riego.

Esta limitante se combinó con el hecho de que las restantes tierras de cultivo (las áreas de temporal), que constituyen normalmente entre el 75 y 80 por ciento del total del área cosechada cada año,¹⁹ han fracasado normalmente los intentos por incrementar en forma significativa sus niveles de productividad debido a dificultades como la proliferación de superficies de explotación excesivamente pequeñas (minifundios), rigidez en las leyes agrarias que complican las transacciones de tierras e inseguridad en la tenencia de la tierra.

En resumen, es plausible sostener que conforme el área de cultivo se incrementó drásticamente, el sector agrícola fue capaz de mantener una tasa de crecimiento mayor a la de la población y cumplir su misión de apoyo al resto de la economía nacional.

Poco después de 1965 la primera etapa de desarrollo mediante la expansión de la superficie de cultivo fue llegando a su fin debido a razones físicas y económicas. Entonces se fue requiriendo una segunda etapa a través de los rendimientos por hectárea, pero sólo los productores de riego fueron capaces de lograrlo.

¹⁹ Nafinsa, La Economía Mexicana en Cifras, México, Nacional Financiera, 1985.

El ritmo de expansión del medio rural en su conjunto se redujo notablemente, mientras que la demanda de los productos del campo crecía aceleradamente e impedía a la agricultura mantener su papel anterior de apoyo al crecimiento de la economía.

A partir de esa época el desarrollo rural entró en una grave y persistente crisis con múltiples y evidentes problemas que se presentan el sector rural y que tienden a complicar su planteamiento, de tal suerte que con suma facilidad se confunden las que son propiamente las causas del estancamiento y crisis del sector con las que en realidad son tan sólo consecuencias, además de dificultar la jerarquización tanto de los problemas fundamentales como de sus soluciones esenciales.

Uno de los grandes problemas en el campo es sin duda la inseguridad. Una de las más perniciosas prácticas que el gobierno²⁰ ha fomentado en determinadas circunstancias políticas, o tolerado en otras, es la de las recurrentes invasiones de tierra. En ocasiones convalidando ilegales apropiaciones de predios por parte de familias genuinamente desesperadas o políticamente manipuladas por líderes políticos, en otras, implementando arbitrarios Programas de expropiaciones agrarias; de todas formas, en ambos casos, sin que medien compensaciones económicas justas para sus legítimos propietarios, provocando con ello la permanencia del peligroso precedente de que en el sector rural lo más productivo no es explotar racionalmente el campo mexicano sino violar el estado de derecho²¹ o presionar a los gobernantes para que lo violen.

De hecho, uno de los enfoques no muy afortunados de la reforma agraria en México ha sido el no haber concluido el reparto agrario rápidamente, o al menos definido un año determinado para su conclusión.

²⁰ Se entiende por gobierno al conjunto de instituciones que tienen por objeto dar una dirección común a los individuos y a las organizaciones civiles y públicas.

²¹ Vivir en un Estado de Derecho significa que el poder se encuentra determinado por las normas jurídicas. Decía al respecto el maestro Recasens Siches: "Es característico del derecho el constituir una ordenación regular, estable (en tanto que no sea suprimida), inviolable, que, mientras rige, ata por igual al súbdito y al poder". Cuando esto sucede así se dice, que uno vive en un Estado de Derecho. Soto Alvarez, Clemente, "Selección de términos jurídicos, políticos, económicos y sociológicos". México, Limusa, p. 123, 1981.

Como indica Fernández, ²² "...la reforma agraria debe ser un proceso temporal de cambios en la estructura de la tenencia de la tierra para hacerla favorable al desarrollo económico de la agricultura y el bienestar rural, pero no se deben repartir tierras indefinidamente..". México es, a no dudarlo, un destacado ejemplo de la dañina inseguridad que el reparto continuo y arbitrario de tierras, o la simple posibilidad de reparto, genera.

Esta permanente inseguridad, acompañada de la generalizada irregularidad de los títulos de posesión en la pequeña propiedad y de la falta de los mismos en gran parte de los ejidos, ha provocado una gran desconfianza para invertir en el sector agrícola; pocos inversionistas privados se pueden atrever a perder su capital en este sector si a lo aleatorio de la propia agricultura (clima, plagas, precios, etc.) se añade el de la voluntad política del gobernante en turno.

Un segundo problema fundamental sería el minifundio, éste motivado principalmente por la larga permanencia de un marco jurídico inadecuado por su rigidez. Al respecto, es necesario mencionar en primer término, qué se entiende por minifundio, en segundo qué fue lo que promovió su proliferación, después de establecer sus limitantes más importantes y, por último, las medidas idóneas para su solución. Existen dos enfoques para definir al minifundio, uno de acuerdo al ingreso familiar y otro considerando la ocupación de la familia campesina. Así, minifundio sería la extensión de tierra que no alcanza a proporcionar el ingreso mínimo de sostenimiento económico para la familia, o bien, a ocupar su capacidad de trabajo. Al lograr el ahorro interno necesario para lograr la capitalización de cada productor, el objetivo deberá ser la paulatina eliminación del minifundio de acuerdo con el enfoque de la primera definición.

El origen de esta proliferación del minifundio radica en otro enfoque equivocado de la reforma agraria, al pretender que todo habitante rural tuviera el derecho de recibir tierras, sin considerar la elevada explosión demográfica en el campo y que las tierras productivas tienen un límite físico por definición, como advirtió el maestro Fernández:

²² Fernández y Fernández, Ramón. El problema agrario actual, México, Colegio de Posgraduados, 1971, p. 67.

"Esa idea de que hay que dar tierra a todo el mundo, porque todo el mundo tiene derecho, ha inspirado el curso de nuestra reforma agraria hasta ahora, y de una buena vez hay que olvidarla, porque no solamente es absurda, sino yo le llamaría suicida"²³. Nos conduciría a un generalizado minifundio. Los recurrentes y prolongados periodos de repartos de tierras en el siglo pasado, combinados con la inseguridad de los pequeños propietarios a extender sus predios por temor a las invasiones y con la rigidez de las leyes que impedían el arrendamiento o venta de ejidos (así fuera entre los propios ejidatarios) constituyeron el marco jurídico que estimuló la constante aparición de los minifundios.

Existen muchos inconvenientes a la presencia tan extendida de los minifundios en la agricultura, lo cual retrasa en mucho, el desarrollo rural integral:

- Complicaciones para utilizar muchos insumos que no son divisibles.
- Dificultades para la obtención de insumos divisibles, por tener que adquirirlos en pequeñas cantidades.
- Como consecuencia de lo anterior, desventajas para la venta de las cosechas,
- Tendencia muy marcada a la agricultura de autoconsumo en vez de la de mercado, lo que limita su desarrollo económico.
- Resistencia hacia el riesgo, lo que dificulta el cambio tecnológico, debido a que el minifundista tendría que arriesgar su propia comida.
- Problemas para la conversión productiva a cultivos con mayor rentabilidad.

Por lo anterior, encontramos que el inconveniente principal del minifundio es precisamente el minifundista, ya que con sus condiciones tan limitantes suelen obligarlo regularmente a cerrarse a los cambios de cultura y a las innovaciones tecnológicas, lo que le impide su capitalización así como su competitividad nacional e internacional.

La presencia tan difundida del minifundio, provocó la insuficiente formación del ahorro interno en el medio rural en su conjunto y que los minifundistas dependieran permanentemente de los apoyos o subsidios que otorga el gobierno federal.

²³ Fernández y Fernández, Ramón. El problema agrario actual, México, Colegio de Posgraduados, 1971, p. 70.

Dicha dependencia ha generado también que el gobierno centralice la ayuda a los productores por motivos consecuentemente políticos como económicos, generalmente con la excesiva burocratización y la consecuente corrupción.

Finalmente, un tercer problema lo encontramos en la desorganización, primero de las instituciones²⁴, Programas y servicios gubernamentales de apoyo al desarrollo rural, y después de los mismos productores entre sí.

El caso de la Secretaría de la Reforma Agraria que empezó como una Comisión, en vez de ir operando cada vez con menos personal y presupuesto, ha logrado aumentar las ventas de sus buenos oficios, hasta convertirse en una Secretaría precisamente cuando, según sus propias declaraciones, no va quedando nada que repartir. "La clase de los viejos hacendados nunca prosperó tanto como esta nueva clase de amos que viven, de la tierra, en las ciudades."²⁵

Sin embargo, no es tanto el problema de la desarticulación en el intervencionismo gubernamental como su enfoque. En primera instancia, es menester elaborar las políticas y Programas de apoyo al sector rural de acuerdo a las condiciones y necesidades concretas de los distintos tipos de productores rurales (diversificados). Pero, además, definir con claridad lo que el gobierno debe y no debe hacer, a fin de no intentar realizar lo que le corresponde hacer al productor.

Si bien existe una amplia tipología de productores en el campo mexicano, se puede observar con facilidad que en un extremo se encuentran los modernos, con capital y tecnología suficientes para competir en los mercados nacionales e internacionales; pero por el otro, existe un gran número de productores tradicionales, descapitalizados, con métodos primitivos de explotación de la tierra y dependientes de la aleatoriedad climática (temporal).

Por ello, dejaría una reflexión que va encaminada a que la subvención que aplica el gobierno debería ser con un enfoque diferenciado (posteriormente profundizaré en el punto en el caso del PROCAMPO).

²⁴ Cada una de las organizaciones fundamentales de un Estado, Nación o Sociedad. Soto Alvarez, Clemente. "Selección de términos jurídicos, políticos, económicos y sociológicos". México, Limusa, p. 159, 1981.

²⁵ Zaid, Gabriel, El progreso improductivo, México, Siglo XXI, 1987, p. 197.

Los Programas de los gobiernos en turno, han sido usualmente diseñados bajo un gobierno paternalista y hasta de imposición por parte de las autoridades correspondientes. Es hasta hoy, que bajo el esquema del PROCAMPO los productores pueden participar haciéndose responsables del Programa, en la que ellos mismos son juez y parte.

La administración actual esgrime como uno de sus objetivos el impulso al desarrollo rural, con el que pretende propiciar un desarrollo económico u productivo sostenible en el medio rural mediante la promoción de proyectos de inversión, fortalecimiento organizativo y capacitación

Desde finales de 2001 se instituyó la Ley de Desarrollo Rural que pretende lograr la definición de tres grandes Programas de tipo inductivo, que se aplicarán bajo tres modalidades o áreas estratégicas integrando así los variados y dispersos Programas que existen. Ellos son:

- Apoyos a proyectos de inversión rural
- Desarrollo de capacidades.
- Fortalecimiento de la organización rural
- Programas que se aplicarán considerando las siguientes áreas estratégicas:
 - Fortalecimiento de cadenas productivas con amplia inclusión rural.
 - Promoción del desarrollo regional sustentable.
 - Atención a grupos sociales prioritarios

Las líneas estratégicas que engloba dicha Ley contempla apoyar la inversión en tecnologías adecuadas al entorno socioeconómico, cultural y ambiental, asegurando la conservación y sustentabilidad de los recursos naturales.

De igual forma, apoyar la ocupación temporal (Programa de Empleo Temporal) que genere ingresos a la población en pobreza extrema e incida en la capitalización y en el mejoramiento de los activos productivos de la población.

Por otra parte, auxiliar a las organizaciones sociales del sector en la formulación de estudios y proyectos de desarrollo rural, para integrar un inventario de dichos documentos que les facilite su participación en los Programas institucionales y con esto impulsar la integración de productores primarios agrícolas organizados a la cadena productiva, para incrementar su participación en el valor agregado.

APARTADO II. LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO

A. Política sectorial

En los últimos años, la política social ha ido de la mano con la económica, si no es que la primera surge como necesidad de rescate de la segunda, respondiendo a las necesidades de legitimidad de cada Gobierno en turno, incapaces de resolver la creciente intervención del Estado en una economía sesgada por una estrategia de globalización neoliberal que se rige bajo las leyes de la oferta y la demanda, en el marco de una competencia internacional y no de un mercado regulado que, repercute directamente en el terreno del bienestar y de las políticas sociales.

En México, la política de desarrollo rural, no es ajena a un conjunto de factores exógenos que invariablemente han sido soslayados en las políticas públicas dirigidas al campo. Los procesos de apertura comercial neoliberal y globalización iniciados en la década de 1980; las reformas estructurales a la economía; las modificaciones al marco jurídico que incide en el medio rural; el creciente protagonismo de la sociedad rural; la persistencia de la pobreza extrema en el campo mexicano y la importancia que tiene la preservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, constituyen una serie de factores que obligadamente deben de ser considerados en la política social dirigida al medio rural.

El proceso de globalización y apertura comercial neoliberal significa ventajas y desventajas que deben ser consideradas en las políticas sociales del gobierno actual para promover blindajes y atender las grandes asimetrías del sector. De esta forma, se tenderá a proteger el mercado interno y aprovechar, de alguna manera, las oportunidades del exterior.

En ese contexto, la política social a nivel macro y el objetivo de crecimiento con calidad, determinan y condicionan la política de fomento sectorial. El país requiere de finanzas públicas sanas y un adecuado nivel de precios de mercado, ya que el consumo urbano interno demanda oferta segura y diversificada de alimentos con calidad al más bajo precio.

De igual forma, los procesos de desregulación y redimensionamiento del Estado Mexicano han configurado un nuevo escenario frente a los esquemas tradicionales de fomento, caracterizados por una fuerte inversión estatal y la suplantación de la iniciativa individual y colectiva.

Las reformas al marco jurídico, específicamente al Artículo 27 Constitucional, el decreto vigente sobre apoyos al campo en materia de subsidios y las leyes agraria y de aguas y bosques, configuran un contexto normativo que no ha acreditado todos sus propósitos ni es suficiente para garantizar certidumbre y visión a futuro a una política de desarrollo rural integral, sustentable, participativa e incluyente.

Acreditar en los hechos los propósitos del marco jurídico vigente y disponer de una ley que confiera al desarrollo rural el carácter de política de Estado, son condiciones obligadas para que los hombres del campo alcancen una vida digna y fuentes de empleo diversificadas y remunerativas.

Esta realidad no significa que el medio rural deba mantener los términos de intercambio desfavorables que por mucho tiempo mantuvieron los espacios rural y urbano; por el contrario, hay que revertirla con políticas sociales que optimicen el dinero que aportan los contribuyentes y tengan mayor impacto socioeconómico y productivo en la población y territorio rural.

Actualmente se están dando nuevas formas de relación entre los tres órdenes de Gobierno y la sociedad rural, ello, debe ser utilizado para dar espacio y mayores oportunidades reales de desarrollo a la energía social y participación más corresponsable y comprometida a los gobiernos de los municipios y entidades federativas. El desarrollo rural requiere mayor participación y dignificación de su sociedad, no de presupuestos millonarios para combatir su pobreza, ya que por lo regular origina un círculo tendencioso en el que los grandes recursos generan más pobreza y ésta genera nuevos presupuestos multimillonarios y así sucesivamente.

La pobreza de muchas comunidades del medio rural y la existencia de problemas regionales de cohesión social no podrán ser resueltos con un enfoque simple de fomento agropecuario basado en solo conseguir "aumentar los rendimientos unitarios".

La pobreza rural es causa y efecto del bajo desempeño de la estructura socio-productiva del sector, por lo que se necesita de una política social que rebase el ámbito de fomento a la producción primaria y arribe al desarrollo rural integral con lo que ese medio deje de ser pobre por si mismo, con educación y sistemas flexibles de autoempleo y microempresa, y una visión compartida de los tres órdenes de Gobierno y con la participación incluyente y comprometida de los actores sociales.

B. Contexto del PROCAMPO

El PROCAMPO es un Programa del Gobierno Federal que es regulado por el decreto que se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 25 de julio de 1994 y su fe de erratas del 26 de septiembre del mismo año.

El subsidio se aplica a través de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), y su órgano desconcentrado Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA) que es el encargado de operarlo.

El PROCAMPO surge como un mecanismo de apoyo a los productores agrícolas nacionales para compensarlos de los apoyos otorgados a sus similares de otros países que concurren al mercado internacional de productos agropecuarios.

Se instrumentó a fines de 1993, bajo el Programa Nacional de Modernización del Campo 1990-1994 y de los acuerdos internacionales de comercio suscritos por nuestro país, como el Acuerdo General de Aranceles Aduanales y Comercio (GATT) y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)²⁶ que entró en vigor el 1° de enero de 1994.

Conforme a los principios que rigen dichos acuerdos se establece que el PROCAMPO es un apoyo que pertenece a la categoría "verde". Las características que tiene son:

"a) **Selectividad:** la población objetivo está definida y establecida conforme a un periodo base, en acuerdo con lo que establece el decreto mencionado.

²⁶ El TLCAN tiene como propósito el intercambio comercial y los flujos de inversión entre los tres países mediante la eliminación paulatina de los aranceles o impuestos que pagan los productos para entrar a otro país; el establecimiento de normas que deben ser respetadas por los productores de los tres países, y los mecanismos para resolver las diferencias que puedan surgir entre ellos. Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria, Ejecución del PROCAMPO. p 6. 2001.

b) Desvinculación: pretende no distorsionar la producción ni el comercio; esto significa que no introduce alteraciones en el tipo y volumen de la producción, ni en el uso de los factores de la producción; asimismo, el monto de la cuota no está relacionado con los precios nacionales e internacionales de la producción.

La población beneficiada puede elegir el cultivo o uso del suelo que mejor convenga a sus intereses. El apoyo únicamente depende de la dimensión de la superficie elegible sembrada en cada ciclo agrícola.

El apoyo del PROCAMPO no discrimina rendimientos físicos, tecnología, ingresos, régimen hídrico y formas de tenencia de la tierra o tamaño de los predios, siempre que se acate lo estipulado en la legislación agraria.

La cuota del apoyo se autoriza cada año en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) que aprueba la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

c) Transitoriedad: el plazo de vigencia del apoyo es finito.

El PROCAMPO tiene una vigencia de quince años a partir del primer ciclo agrícola que operó: Otoño-invierno 1993/1994 y hasta el Primavera-verano 2008.

Hasta diciembre de 2000, con el PROCAMPO se habían atendido catorce ciclos agrícolas. La Administración actual ha la fecha de corte del presente estudio ha operado dos ciclos y tiene la responsabilidad de operar diez más.

La operación se ha realizado con base en el conjunto de reglas establecidas en el mencionado decreto, mismas que son de observancia obligatoria y constituyen la base para la asignación del apoyo".²⁷

²⁷ Decreto de creación del Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO).

Marco jurídico y legal

El fundamento jurídico es el decreto que regula al PROCAMPO. Durante el periodo de la Administración 1994-2000 y en ésta nueva, la operación del Programa se ha apegado a lo establecido en él y en los ordenamientos siguientes:

- ◆ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos: 27, fracciones I, IV, VII, VIII, XV, penúltimo y último párrafos, y XX; 28, último párrafo; 108 y 113.
- ◆ Ley de Planeación, artículos: 1 al 4, 9, 27 y 32 al 35.
- ◆ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículos: 2, 10, 14, 16 al 20, 26, 31, 32 bis, 35, 37 y 41.
- ◆ Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, artículos: 1, 2 fracción IV, 4, 13, 15, 25, 38 y 46 al 50.
- ◆ Reglamento de la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, artículos: 1, 2, 4, 5 y 7.
- ◆ Ley Federal de Reforma Agraria (derogada).
- ◆ Ley Agraria.
- ◆ Ley de Aguas Nacionales.
- ◆ Ley de Distritos de Desarrollo Rural.
- ◆ Plan Nacional de Desarrollo.
- ◆ Presupuesto de Egresos de la Federación.
- ◆ Reglas de operación.

A partir del ciclo agrícola Primavera-verano 1995, las normas de operación del PROCAMPO se han publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF). Desde el ciclo mencionado hasta el Otoño-invierno 1998/1999, para cada ciclo agrícola y desde 1999 para dos ciclos agrícolas, el Primavera-verano del año que transcurre y el Otoño-invierno que da inicio en dicho año.

APARTADO III. LA IMPORTANCIA DEL PROCAMPO

A. Vinculación con El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

La política pública bajo la cual se desarrolla el sector agropecuario es el "crecimiento con calidad", su base política, económica y social está definida en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2001-2006. En el apartado referido al desarrollo rural, se menciona que entre los principales objetivos rectores está el de asegurar el progreso incluyente, traducido en una reducción de la inequidad en la distribución del ingreso, esto permite además de dar un mayor espacio de participación al medio rural, la liberación de recursos públicos para una mayor y mejor atención a lo estratégico y prioritario.

Con base en esta orientación, en el plan se define para el PROCAMPO el propósito de asegurar que reciban el apoyo el total de productores inscritos en el padrón de los Programas de apoyo, que cumplan con la normatividad.

En el Plan de Desarrollo Rural Integral (PDRI) se establecen doce líneas estratégicas:

- ◆ Simplificación de la normatividad operativa.
- ◆ Apoyo mínimo de una hectárea para los productores que menos tienen.
- ◆ Pago del apoyo anticipado a la siembra.
- ◆ Reducción de los plazos para la entrega del apoyo.
- ◆ Innovación en los medios de pago del apoyo.
- ◆ Desarrollo informático para mayor transparencia y viabilidad en el Programa.
- ◆ Desconcentración hacia los estados de los procesos del Programa.
- ◆ Servicios de calidad orientados a la calificación y al trato más humano.
- ◆ Difusión y promoción de los principales cambios y actividades del Programa.
- ◆ Indicadores para medir los avances y resultados de la operación.
- ◆ Capitalización del PROCAMPO, mediante una iniciativa de ley.

B. Normatividad

El contexto normativo del Programa se encuentra sustentado en el decreto que regula su operación y en la normatividad expedida para tal propósito.

En él se establece que el PROCAMPO "tiene por objeto transferir recursos en apoyo de la economía de los productores rurales, que reúnan los requisitos y cumplan con las condiciones que se establecen en el presente decreto y en la normatividad que se expida con base en éste".

El referente del apoyo es la superficie elegible, que es la extensión de tierra que hubiese sido sembrada con algún cultivo elegible (maíz, frijol, trigo, arroz, sorgo, soya, algodón, cártamo y cebada)²⁸ en alguno de los tres ciclos agrícolas homólogos, ya sea Otoño-invierno o Primavera-verano, anteriores a agosto de 1993, tal como se señala en el artículo segundo del decreto aludido.

Para efectos de la aplicación del apoyo del Programa, la elegibilidad es una característica intrínseca de una determinada superficie, no es transferible. Cuando ha sido acreditada, se conserva, y en el caso de que el predio sea enajenado, la obtiene su nuevo poseedor legal.

Con fundamento en lo establecido en el decreto, la SAGARPA y ASERCA emiten la normatividad operativa del PROCAMPO, la cual está integrada por las reglas de operación, y los procedimientos general operativo y específicos del Programa.

A partir del ejercicio fiscal del año 1999, en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) se estableció que las reglas de operación de los Programas de apoyos y transferencias deben presentarse para su aprobación ante la SHCP.

²⁸ Cultivos que eran apoyados por el sistema de "precios de garantía".

A partir de esa fecha, anualmente se presentan las propuestas de las reglas de operación del Programa para su aprobación y publicación en el Diario Oficial de la Federación. Hasta el año 2001 dicha dependencia ha aprobado las normas para los ciclos Primavera-verano 1999, 2000 y 2001, y Otoño-invierno 1999/2000, 2000/2001 y 2001/2002.

Las modalidades de operación del PROCAMPO se derivan del decreto que lo regula. De éste se desprenden las características básicas que se enuncian a continuación:

Los beneficiarios son los productores agrícolas (personas físicas y morales) que demuestren estar en posesión legal de los predios con superficie elegible registrados en el directorio del PROCAMPO y que cumplan con los requisitos y condiciones exigidos por la normatividad del Programa.

Los poseedores legales de los predios registrados en el directorio del PROCAMPO pueden ser: ejidatarios, comuneros, poseedores de tierras de uso común, usufructuarios de tierras excedentes, propietarios, colonos, "nacionaleros", concesionarios de terrenos federales, y poseedores de buena fe o en posesión derivada como arrendatarios o aparceros.

Una vez registrados como elegibles los predios, se mantienen en el directorio del PROCAMPO durante el periodo de duración del Programa, siempre y cuando el beneficiario cumpla con la normatividad establecida.

El apoyo al ingreso de los productores agrícolas consiste en una cuota por hectárea que esté sembrada en superficie elegible y con cualquier cultivo lícito.

A partir de 1997, tomando como base la cuota de 1996, el monto de la cuota por hectárea se actualiza de acuerdo con la inflación esperada anual que estima el Banco de México y en función de los recursos aprobados al Programa por la H. Cámara de Diputados en el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente a cada ejercicio fiscal.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

C. Estructura operativa

Para efectuar la entrega del apoyo del PROCAMPO se desarrollan funciones de: Programación-presupuestación, aplicación del gasto público, regulación, y operación. En la ejecución de éstas participan las entidades y secretarías del despacho sectorial y globalizadoras.

Las funciones de Programación-presupuestación y de aplicación del gasto público, son responsabilidad de ASERCA, para lo cual tiene que elaborar los diversos documentos para la presentación del presupuesto anual del Programa.

Definido el monto del presupuesto, ASERCA realiza la distribución, por ciclo agrícola y entidad federativa, de los recursos por ejercer y las metas por alcanzar, en función de las cuotas por hectárea determinadas para cada ciclo agrícola.

ASERCA elabora el calendario de erogación de los recursos autorizados por la H. Cámara de Diputados. Ese calendario se deriva del comportamiento operativo y presupuestal de los ejercicios fiscales anteriores. El calendario es el sustento de los requerimientos mensuales de los recursos fiscales; sin embargo, las condiciones climáticas que prevalezcan pueden provocar cambios en el ejercicio de los recursos.

En el marco del proceso de federalización de la operación de la SAGARPA, los gobiernos estatales tienen la facultad de coordinar las actividades de la estructura operativa compuesta por los Distritos de Desarrollo Rural (DDR) y sus correspondientes Centros de Apoyo al Desarrollo Rural (CADER). Por su parte, ASERCA y la SAGARPA han descentralizado los aspectos operativos del PROCAMPO a los DDR y a los CADER.

En lo que va de la actual Administración el comienzo del proceso para descentralizar²⁹ las funciones del PROCAMPO tuvo lugar mediante los acuerdos con los gobiernos estatales sobre los calendarios de apertura y cierre de ventanillas y de entrega de los apoyos.

Cada estado determina las fechas de manera autónoma, en función del criterio de sus propias autoridades, su consejo agropecuario, y las demás figuras locales involucradas.

Para fortalecer la descentralización, a los gobiernos estatales y a las delegaciones políticas del distrito federal se está entregando el directorio del PROCAMPO, desde su inicio hasta el último ciclo operado y cerrado (Primavera-Verano 2001) y el historial de los productores beneficiados. A cada uno de los estados se les solicita que, con base en dicha información, configuren las bases de datos municipales.

La operación básica del PROCAMPO la realizan los CADER, instancias en las que se levantó el directorio de productores en el inicio del Programa, y se integran, actualizan y resguardan los expedientes de los predios y productores con la documentación probatoria de elegibilidad, propiedad, posesión e identidad de los propietarios y productores beneficiarios.

Los CADER también son los responsables de:

- ◆ "Difundir entre los productores la normatividad operativa, los periodos en que serán atendidas sus solicitudes de apoyo, entregarles el formato de solicitud y, si es el caso, asesorarlos y ayudarlos a llenarlo.
- ◆ Dictaminar cada solicitud con base en la revisión de expedientes y la verificación física de los predios que efectúen (según el caso) para determinar si la superficie elegible fue sembrada. Turnar cada solicitud al DDR.

²⁹ Pasar las funciones del PROCAMPO a las 32 entidades federativas del país.

♦ Entregar el apoyo al productor y resguardar en sus instalaciones los acuses de recibo (nómina) para solventar las auditorías realizadas por las diversas instancias de control. Al cierre de operaciones de cada ciclo agrícola, difunden, a través de listados, la información de los productores beneficiados y el monto del apoyo que recibió cada uno".³⁰

Los DDR coordinan la operación de los CADER y controlan el tráfico de documentos.

Los Subcomités de Control y Vigilancia (SCCV) establecidos en los DDR, emiten la cédula de recomendación para las solicitudes de apoyo de tramite normal del PROCAMPO, para ello sancionan en cada ciclo agrícola los diferentes casos; en dichos subcomités participa la representación de los beneficiarios del Programa a través del vocal de la contraloría social.

Para realizar la planeación, seguimiento y control de la operación de los DDR y CADER, las delegaciones de la SAGARPA han desarrollado diversos mecanismos de coordinación con las correspondientes unidades administrativas de los gobiernos estatales. Las delegaciones tienen a su cargo el registro, verificación de documentos comprobatorios, la integración de los expedientes respectivos y su resguardo, y la supervisión de la operación de los cesionarios. Además, es su responsabilidad resolver las solicitudes de baja del directorio del PROCAMPO de los predios en los que, se presume, se violaron las normas que regulan el Programa.

Compete a las direcciones regionales de ASERCA:

♦ "Operar, resguardar, mantener la integridad y la funcionalidad de la base de datos regional del directorio del PROCAMPO; generar los formatos de solicitud del apoyo; cuando así corresponde, emitir los documentos de pago respectivos y, con base en ellos, generar los listados con la información de los productores beneficiados.

³⁰ Reglas de operación del PROCAMPO.

Es responsabilidad de ASERCA:

♦ La Programación, presupuestación, seguimiento, control y evaluación del Programa en el ámbito nacional; la propuesta de las normas, que sanciona y publica la SAGARPA y autoriza la SHCP, y la emisión de las reglas de operación; la actualización y el resguardo de la base de datos nacional del directorio del PROCAMPO; el desarrollo de los sistemas y la operación de la infraestructura informática; la administración de los fondos; el trámite del depósito en la cuenta bancaria de los cesionarios; y la vigilancia del cumplimiento de las normas y procedimientos establecidos”.³¹

♦ Informar, a satisfacción de las autoridades de su órgano de gobierno, hacendarias y de los diversos órganos de control, sobre los apoyos emitidos y entregados cada ciclo agrícola y año fiscal.

Las direcciones regionales y ASERCA central llevan a cabo, en cada ciclo agrícola, diversos operativos de revisión documental y verificación de predios, complementarios a los realizados por los DDR y los CADER, con el propósito de vigilar el cumplimiento de las normas y procedimientos establecidos.

ASERCA está obligada a informar de manera periódica sobre:

♦ “El avance físico y financiero del ejercicio de los recursos y del cumplimiento de la normatividad de operación a la SECODAM, a la Contraloría Interna y a los auditores externos que ésta designe, en el momento que éstas instancias así lo soliciten.

♦ Indicadores de Gestión que miden la operación del Programa en sus tramos de responsabilidad (SAGARPA-ASERCA). Se reportan a la SHCP y SECODAM de manera mensual, trimestral y anual o bajo requerimiento específico; para otras instancias la periodicidad de los reportes es variable.

³¹ Reglas de operación del PROCAMPO.

- ◆ El avance en la ejecución del PROCAMPO mediante informes analíticos y estadísticos que contienen indicadores mensuales, trimestrales y semestrales, por ciclo agrícola, año agrícola y año fiscal que se destinan, principalmente, al órgano interno de gobierno y a las diversas instancias de control.

- ◆ Los resultados del Programa de cada ejercicio fiscal, mediante reportes a la SECODAM y a la SHCP para su integración a la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, misma que se sujeta a la revisión de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados”.³²

³² Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2001.

D. Resultados del PROCAMPO en el periodo 1994 a 2000

En virtud de que la operación del PROCAMPO atiende a la agricultura y ésta se lleva a cabo en función de años agrícolas, este apartado reporta los resultados principales del Programa durante los años agrícolas del periodo 1994-2000.

En el transcurso del periodo referido, a través del Programa, en promedio anual:

- ◆ Los recursos otorgados a los productores equivalen al 5.0 por ciento del producto interno bruto del sector agropecuario.³³
- ◆ Los productores beneficiados son 2.8 millones: 7.4 por ciento de la población ocupada del país y el 40.6 por ciento de la que se dedicó a actividades agropecuarias en 2000.³⁴
- ◆ Se subsidia a 2.3 millones de ejidatarios y comuneros, que representan el 69 por ciento del total nacional.³⁵
- ◆ Se cubre el 92 por ciento de la superficie sembrada con los 10 cultivos principales.³⁶
- ◆ Se apoyan 4.2 millones de predios, de los cuales el 63 por ciento cuenta con una superficie apoyada de dos o menos hectáreas.

Durante los años fiscales de 1994 a 2000, se han canalizado recursos monetarios a los productores por un monto superior a 53 mil millones de pesos.

El presupuesto ejercido del PROCAMPO se incrementó, en términos nominales, de 4 mil 848 millones de pesos en 1994 a 10 mil 379 millones en el año 2000.

³³ La proporción con respecto al producto interno bruto del sector agropecuario se calcula con base en cifras del Sistema de Cuentas Nacionales, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

³⁴ La población ocupada a nivel nacional es de 39.0 millones de personas y la ocupada en actividades agropecuarias es de 7.1 millones de personas. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, y Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Encuesta Nacional de Empleo 2000.

³⁵ El número total de ejidatarios y comuneros asciende a 3.5 millones, VII Censo Agropecuario, 1991, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

³⁶ Los 10 cultivos principales son: arroz, frijol, maíz grano, trigo, ajonjolí, cártamo, algodón, soya, cebada, sorgo grano; sembrados en los años agrícolas 1994 a 2000. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

En términos nominales, durante el periodo, la cuota pasó de 330 pesos en 1994 a 778 en 2000, lo que representa un aumento de 136 por ciento.

Cada año PROCAMPO ha beneficiado a 2.7 millones de productores rurales, en promedio.

De esta población:

- ◆ 450 mil son mujeres
- ◆ 1.4 millones tienen más de 50 años
- ◆ 2.3 millones son ejidatarios y comuneros
- ◆ 1.3 millones son minifundistas³⁷

Los productores beneficiados en los ciclos agrícolas Primavera-verano son 2.4 millones; cada productor con un apoyo de 4.4 hectáreas, en promedio. En los ciclos Otoño-invierno son 477 mil productores, con 6.3 hectáreas cada uno. En el periodo de referencia, poco más de 2.4 millones de productores, en promedio, cultivan sus tierras bajo condiciones de temporal, 335 mil en riego y 71 mil en ambos tipos de modalidad.

Cada año, el 75 por ciento de los que recibieron el apoyo (2.1 millones) sembró maíz, el 4.6 por ciento de los beneficiados cultivó frijol, otro 4.6 por ciento de ellos sorgo, y el 2.1 trigo.

En los años agrícolas mencionados, la cobertura total del Programa representa un promedio de 13.7 millones de hectáreas. La superficie apoyada registra un crecimiento moderado entre 1994 y 1997 y un descenso ligero entre 1998 y 2000.

Los ciclos Primavera-verano 1994 a 2000 promedian un poco más de las tres cuartas partes de la derrama de recursos del Programa, con una superficie promedio de 10.7 millones de hectáreas.

Con relación al régimen hídrico, cuatro de cada cinco hectáreas apoyadas en el periodo son de temporal, lo que implica una extensión promedio cercana a los 10.9 millones de hectáreas. Las demás, 2.8 millones de hectáreas, se cultivan bajo la modalidad de riego.

³⁷ Productores beneficiados que laboran en predios cuya superficie apoyada es de 2 o menos hectáreas.

La superficie sembrada con maíz, sorgo y frijol comprende el 81 por ciento de la apoyada por el PROCAMPO. Estos cultivos comprenden una extensión de 11.1 millones de hectáreas, en promedio.

Ha aumentado la proporción de la superficie apoyada que se destina para la siembra de cultivos diferentes a los elegibles. En el periodo 1995 a 2000, estos cultivos pasan del 2.8 al 15.3 por ciento de la superficie total cubierta, con un incremento de 1.7 millones de hectáreas.

En el año agrícola 2000, la superficie apoyada con los "otros cultivos" fue de dos millones de hectáreas. El apoyo del PROCAMPO para los pastos fue de 552 mil hectáreas y se dio, principalmente, en Tamaulipas, Veracruz y Jalisco. Para alfalfa hubo una cobertura de 163 mil hectáreas, fundamentalmente en Chihuahua, Guanajuato y Baja California. Y para la caña de azúcar alcanzó 93 mil hectáreas, sobre todo en Veracruz, Jalisco y Sinaloa. Para proyectos ecológicos se apoyó una superficie de 9 mil hectáreas.

La cobertura anual promedio del Programa es de 4.2 millones de predios apoyados en los años 1994-2000. En los Otoño-invierno 600 mil y en los Primavera-verano 3.6 millones.

La distribución de los apoyos es un reflejo de la estructura agraria que existe en el país. Por el predominio del minifundio, en el universo de atención del Programa la mayor parte son predios con dos o menos hectáreas apoyadas.

En el periodo mencionado, en promedio, los productores ejidatarios y comuneros beneficiados con el apoyo son 2.3 millones, que representan el 80 por ciento de la población total apoyada por PROCAMPO y el 69 por ciento de los integrantes de ejidos y comunidades del país con actividad agropecuaria.

Una parte importante de la operación del Programa se desarrolló en zonas marginales donde la actividad agrícola es precaria, básicamente por la aleatoriedad del clima, la mala calidad de la tierra y los rendimientos bajos por hectárea.

Durante los años agrícolas 1994 a 2000, en promedio, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, e Hidalgo, concentran anualmente el 38 por ciento del universo total de productores beneficiarios del PROCAMPO.

Esas entidades observan niveles bajos del producto por persona ocupada en la actividad agropecuaria del país y son consideradas por la SEDESOL, dentro del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), como de carencias y rezago en materia de ingreso, nutrición, educación, salud, servicios básicos, condiciones de la vivienda, e infraestructura para la producción.

Respecto de la operación total del PROCAMPO, en esas cuatro entidades, en promedio, se concentra:

- ♦ El 28 por ciento de los predios apoyados y el 29 por ciento de los correspondientes al sector social.
- ♦ El 27 por ciento de los predios con 5 hectáreas o menos de superficie apoyada.
- ♦ El 26 por ciento de la superficie apoyada de maíz.
- ♦ El 20 por ciento de la superficie subsidiada en áreas temporeras.

APARTADO IV. CONTEXTO DEL NUEVO PROCAMPO

A. Contexto normativo

El campo tiene para la actual administración una importancia primordial, entre sus propósitos se encuentran el crear una nueva sociedad rural capaz de generar sus propios ingresos y su capital a fin de alcanzar una vida digna en las comunidades rurales y fomentar un desarrollo rural integral enfocado a las personas y a su calidad de vida, que incluya la industria y los servicios, sin restringirse a la actividad agropecuaria y silvícola primaria, en base a esas premisas se modificaron las reglas de operación para reorientar el Programa.

Bajo este contexto, el PROCAMPO adoptó medidas para combatir la corrupción y beneficiar principalmente a los productores con menores recursos: para los del ciclo Primavera-verano se estableció el otorgamiento de un apoyo equivalente a una hectárea como mínimo en predios cuya superficie fuera menor a esa magnitud, más la entrega del apoyo antes de la siembra a los de predios cuya superficie elegible sea de hasta cinco hectáreas.

Otra mejora en el marco normativo fue la reducción de 60 a 40 días del plazo máximo que se establece para el trámite de los apoyos, que beneficia a los productores del Primavera-verano que siembran predios con superficie elegible mayor a 5 hectáreas y a todos los del ciclo agrícola Otoño-invierno.

Se simplificaron las normas de operación; se procuró hacerlas más prácticas y funcionales. Aunque se disminuyeron los numerales que las conforman de 104 a 22 y de 20 a 4 las cuartillas del DOF en que fueron publicadas, los procedimientos específicos de la operación del Programa continúan siendo muy onerosos en su volumen.

Con el redondeo y el anticipo se trató de agilizar el trámite para la entrega del apoyo, ya que se logró eliminar una visita del productor a los CADER: anteriormente éste tenía que acudir a reinscribirse y después a retirar el documento de pago.

En materia de descentralización, se acordó con los gobiernos de los estados algunos aspectos operativos del PROCAMPO, sin delegar las responsabilidades inherentes al ejercicio de los recursos económicos y la actualización de la normatividad federal.

Asimismo, los gobiernos de los estados tuvieron la posibilidad de decidir el otorgamiento de los recursos antes de la siembra para los productores que laboren en predios mayores de 5 hectáreas, mediante la creación de un fideicomiso que fungiera como cesionario de los derechos, en cuyo caso, cada gobierno anticiparía la diferencia del monto del apoyo con respecto a la superficie apoyada y ASERCA le reembolsaría el importe cuando los recursos fuesen ministrados por la SHCP.

Otro aspecto interesante es que se ha difundido que la ejecución del Programa se realiza sin propósitos partidistas, en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) y en las nuevas reglas de operación se establece la obligación de hacerlo patente entre la población beneficiada, y dejar atrás muchas de las corruptelas de gobiernos anteriores.

No obstante los esfuerzos por mantener un bajo nivel de corrupción en la operación del Programa, en algunas entidades se siguen persiguiendo fines proselitistas con miras a elecciones futuras. Dicha situación no es privativa solamente de México, en los países llamados del tercer mundo con características de fuerte endeudamiento externo, déficit fiscal, entre otros, el atender prioritariamente a los Programas sociales son la bandera de legitimación ante la sociedad.

Se estableció un sistema de medición confiable: con la finalidad de incorporar mecanismos periódicos de seguimiento que permitan ajustar las modalidades de la operación en función de la situación que guarde el entorno, se generaron indicadores que anteriormente no existían.

B. Innovación en los medios de pago del apoyo

En concordancia con el combate a la corrupción, los nuevos medios de pago que se están instrumentando y con la adecuación que se han hecho de los actuales, se facilita y se trata de hacer más transparente la entrega de los apoyos. La intención es la de que los beneficiarios los reciban directamente, exista certidumbre sobre el destino de los recursos federales y se evite su manipulación.

Se ha tratado de mejorar y renovar los servicios bancarios para el canje del cheque PROCAMPO en 2001, toda vez que se habían vencido los contratos celebrados el año anterior con las instituciones que dieron este servicio.

Para apoyar esta labor se desarrolló un sistema informático denominado "Sistema de Infraestructura de Instituciones de Canje de Apoyos PROCAMPO" (SIICAP), con el cual se identificó a las instituciones que tenían la factibilidad de manejar la canalización de los recursos del Programa.

Ahora las sucursales bancarias están ubicadas más cerca de los CADER, además de que se redujo la necesidad de que los productores endosaran los cheques PROCAMPO a terceras personas y pagaran las comisiones correspondientes.

Otro medio innovador es la "Tarjeta Electrónica PROCAMPO", nuevo medio de pago de los apoyos que se caracteriza por su alta versatilidad y eficacia.

Este medio tratará de disminuir el número de trámites para la entrega de los apoyos. Los productores los recibirán de manera directa, lo que evitará desvíos monetarios y contribuirá a su seguridad, pues permitirá reducir el tiempo y la distancia de traslado entre su domicilio y el lugar donde se hace efectivo el apoyo, ya que los cajeros automáticos se ubican en muchos otros sitios más aparte de las sucursales bancarias.

A su función principal como tarjeta de débito, este medio de pago suma las de registro, depósito de fondos e identificación: la primera, permite la reinscripción automática a PROCAMPO del productor, situación que conlleva a una agilización del proceso operativo. La segunda ofrece la posibilidad de que los beneficiarios reciban fondos nacionales y transferencias internacionales en dólares en sus cuentas de cheques. La tercera, hace posible que los hombres y mujeres del campo tengan una identificación ante la SAGARPA con la cual pueden realizar los trámites que requieran.

C. Sistemas de información

Es de resaltar que hoy en día es del dominio público la información de los resultados del Programa mes con mes: se diseñó e instauró la página web del Programa, con este instrumento se informa al público en general, sobre la naturaleza y características del Programa, resultados y estadísticas principales por ciclo y año agrícolas, normas de operación, y el detalle de los beneficiarios, entre otros.

El directorio del Programa fue depurado, actividad que permite inducir más agilidad en las operaciones y reducir el costo de la emisión de los cheques. En la praxis se logró distinguir a los productores que tienen un registro de inscripción de entre los que poseen varios. De igual forma, fueron identificados los productores con predios menores a una hectárea que son sujetos del apoyo mínimo, equivalente a la cuota que corresponde a una hectárea.³⁸

La verificación de siembras mediante imágenes captadas desde satélites para sustituir la verificación directa, que es un método ineficiente y costoso, se incorporó a la red de operación del PROCAMPO el Sistema de Información Geográfica de ASERCA (SIGA) y se migró hacia otra plataforma informática que proporciona más versatilidad operativa, sin embargo, su costo también es muy alto y a la fecha no opera con la expectativas deseadas.

³⁸ Reglas de operación del PROCAMPO.

D. Calidad y certificación

La actual administración esta promoviendo que los procesos de los Programas del Gobierno Federal operen bajo sistemas de calidad. Uno de los propósitos es el de la mejora en la entrega del apoyo del PROCAMPO a sus beneficiarios. Se puso en marcha la implementación de la Norma internacional ISO-9000.

A la fecha del presente informe todavía no se ha certificado ninguno de los procesos operativos fundamentales que se desarrollan en el Programa. El área más adelantada es la Dirección General de Medios de Pago.

E. Impacto en el año agrícola 2001

Se benefició a 2.7 millones de productores que sembraron 13 millones de hectáreas, con una derrama de 10,759 millones de pesos.

Se han apoyado 4 millones de predios, de los cuales 8 de cada diez pertenecen al sector social. Su distribución por tipo de tenencia es la siguiente:

Otoño-Invierno 2000/2001:

Se apoyó una superficie de 3.05 millones de hectáreas, con un monto de 2,376 millones de pesos.³⁹

Tamaulipas, Sinaloa, Sonora y Veracruz representan el 70 por ciento de la superficie apoyada total. Las 25 entidades restantes abarcan 917 mil hectáreas. Los productores beneficiados con el apoyo del PROCAMPO son 447 mil.

El 32 por ciento del subsidio se aplicó al sorgo en una superficie de 977 mil hectáreas. La cobertura para el maíz fue de 671 mil hectáreas; la del trigo 480 mil; y la del frijol 116 mil.

³⁹ Las cifras citadas en el presente apartado fueron tomadas de los documentos de autoevaluación y ejecución del PROCAMPO para el ejercicio fiscal 2001.

Los cinco cultivos elegibles restantes: cebada, algodón, cártamo, soya y arroz, comprendieron 179 mil hectáreas. Los "otros cultivos"⁴⁰ apoyados agruparon 632 mil hectáreas.

Se apoyó a 571 mil predios, de los que el sector social agrupa el 84 por ciento.

Primavera-verano 2001: De la población apoyada, 2 millones de productores que laboran en superficies de hasta cinco hectáreas del ciclo Primavera-verano recibieron el apoyo antes de haber sembrado. Dispusieron de los recursos con una anticipación promedio de 94 días⁴¹ con respecto al ciclo homólogo anterior.

A los productores referidos, se destinó un monto de 4,541 millones de pesos para una superficie de 5.5 millones de hectáreas. En los estados de Chiapas, Puebla, Oaxaca, Michoacán, México y Guanajuato se distribuyó el 45 por ciento de los apoyos.

Los predios que fueron objeto del apoyo antes de la siembra son 3 millones, de los que 9 de cada 10 corresponden al sector social.

F. Evaluación Institucional

El Colegio de Ingenieros Agrónomos de México, elaboró el "Estudio sobre la observancia a las normas de operación del PROCAMPO, los beneficios económicos y sociales de sus acciones y su costo/efectividad, ciclo agrícola Primavera-verano 2001".

Dado el gran número de beneficiarios del PROCAMPO y la dispersión geográfica que caracteriza a la agricultura del país y a los asentamientos humanos, se determinó elaborar un estudio con cobertura y representatividad estadística en el ámbito nacional.

⁴⁰ Agrupa 143 cultivos, de entre los que destacan pastos perennes, garbanzo, alfalfa, caña de azúcar y tomate.

⁴¹ Estimados con base en los promedios de las fechas de apertura de ventanillas de ambos ciclos y de la duración de la entrega de los apoyos en el ciclo agrícola Primavera-verano 2000.

A partir de la unidad de producción, se reagrupó la información del directorio del Programa, se definió el contexto y se obtuvo una muestra representativa, cuyos productores fueron seleccionados mediante el método de probabilística simple.

Los objetivos de la evaluación fueron determinar el grado en el que el PROCAMPO alcanzó su objetivo de apoyo al productor para mejorar su ingreso, incrementar su productividad y adoptar nuevas tecnologías; y conocer el impacto del Programa en materia ecológica, su eficiencia operativa y su calidad administrativa.

Los resultados y las recomendaciones principales que derivan de la ejecución del PROCAMPO son los siguientes:⁴²

Se verificó el grado de observancia de la norma, a partir de reportes de auditorías de la Contraloría Interna en ASERCA, la Auditoría Superior de la Federación, la Dirección General de Auditoría Gubernamental, auditores externos, y la Tesorería de la Federación.

Se aprecia que las observaciones de carácter administrativo han descendido entre 1995 y 2000. En el año 2001, el número de observaciones sin solventar es cero. Los resultados de las revisiones permiten aseverar que el PROCAMPO cumple con su normatividad.

Con relación a la oportunidad en la entrega de los apoyos, se observó una duración del trámite para los predios mayores a cinco hectáreas de 33.9 días, lapso que corresponde a lo establecido en la Norma.

Ingreso del productor: el 70 por ciento de los productores de temporal considera como más importante el beneficio que reciben del PROCAMPO que el ingreso por la venta de su cosecha. Estas aseveraciones corresponden al 90 por ciento de la población del total de productores inscritos en el Programa.

⁴² Los resultados presentados fueron tomados del estudio que realizó el Colegio de Ingenieros Agrónomos de México sobre "La observancia de las normas de operación del PROCAMPO, los beneficios económicos y sociales de sus acciones y su costo/efectividad, ciclo agrícola Primavera-verano 2001".

En contraste un poco menos de la mitad de los productores de riego considera más importante al ingreso de la venta de su cosecha que al recurso que el PROCAMPO les asigna.

A los productores que cuentan con unidades de producción de menos de una hectárea, las modificaciones a la normatividad les proporciona tres beneficios adicionales:

- ◆ Incremento en su ingreso por el redondeo del apoyo a una hectárea.
- ◆ Disponer de efectivo para apoyar algunas labores de cultivo.
- ◆ Evitar adquirir compromisos financieros que mermarían su ingreso.

La mitad de las opiniones aseveran que las modificaciones a la normatividad dan mayor beneficio por la anticipación de la entrega del recurso.

Uso del apoyo: en una proporción significativa el apoyo se usa para producir y, en menor medida, se utiliza en el consumo. El 62 por ciento de los productores indicó que destinan el apoyo principalmente a la adquisición de bienes productivos y sólo el 21 por ciento lo destina al consumo familiar.

Consumo productivo: cuando se aplica a la producción el apoyo, se destina principalmente a la compra de insumos (el 88 por ciento de estos productores así lo expresó), con la posibilidad de recuperar la inversión en menor tiempo a través de la cosecha.

Consumo doméstico: en los talleres, más de la mitad de los familiares de los productores le otorgan una calificación mayor o igual a siete en cuanto a que mejora la calidad de vida doméstica.

No obstante, cabe aclarar que la elevación en el nivel de vida de la familia no es permanente, pues con el apoyo no han creado estructuras que generen fuentes de recursos alternas al Programa. De hecho, el efecto positivo en el ingreso desaparecerá al término de la vigencia del Programa.

Condiciones comerciales del productor: el 70 por ciento de los productores opinó que con el nuevo esquema de operación se obtuvieron mejores condiciones en la compra de insumos.

Cuando el productor dispone de recursos asegurados en cada ciclo, que están destinados a capital de trabajo, se facilita la integración de éste a la plantilla de clientela periódica de compradores de insumos y servicios. De esta forma, le es posible adquirir semillas y fertilizantes de mayor calidad, a mejor precio y con mejor servicio y atención.

En los talleres, los familiares encuestados, en su mayoría (91.2 por ciento) participan en las labores del campo; sin embargo, más de la mitad (58.4 por ciento) reportaron que contratan mano de obra para las labores del campo.

Migración: el PROCAMPO induce el arraigo. El 70 por ciento de los productores indicó que el apoyo influyó para que no emigraran de su lugar de origen.

En los talleres, las familias de los beneficiarios reportan que algunos de sus integrantes emigraban (61.8 por ciento) y que en la actualidad lo siguen haciendo (73.6 por ciento) a pesar de contar con el apoyo.

Tres de cada cuatro productores no beneficiados consideran que el PROCAMPO ha sido factor para la disminución de la migración. Es significativo el efecto del PROCAMPO respecto al arraigo y en la continuidad de los productores en la actividad a la que se dedican tradicionalmente, a pesar de la influencia de la estacionalidad en la producción.

Sin embargo, se considera que el efecto positivo se eliminará al concluir la vigencia del Programa, pues se advierte la ausencia de infraestructura que los retenga en sus lugares de origen.

EPILOGO

El tratado de libre comercio (TLC) de América del Norte

Uno de los temas de mayor controversia actualmente es el Tratado entre México y Estados Unidos con relación al agro. Quedó establecido que las barreras arancelarias entre México y Estados Unidos se eliminarían en un periodo no mayor a diez años después de la entrada en vigor del TLC en 1994, salvo los aranceles de ciertos productos extremadamente sensibles a las importaciones, entre los que se encuentran el maíz y el frijol para México, y el jugo de naranja y el azúcar para Estados Unidos. La eliminación arancelaria de estos productos se concluiría, de manera gradual, después de cinco años adicionales.

Respecto de este tema tan politizado, el PROCAMPO no tiene forma de incidir ni a favor ni en contra del TLC, puesto que el Presupuesto autorizado del PROCAMPO no es específico para ningún grupo de la población rural. Los apoyos del PROCAMPO se conceden a todos los productores inscritos en el directorio del Programa que cumplen con la normatividad.

PROCAMPO es un Programa a nivel nacional, no considera políticas específicas de carácter regional. El apoyo del Programa es neutro y no discrimina rendimientos físicos, ingresos, régimen hídrico y formas de tenencia de la tierra. La finalidad que persigue es elevar el nivel de ingreso de las familias rurales independientemente de otros Programas que benefician a sus beneficiarios.

En función de lo anterior, tampoco existen criterios específicos de atención a determinados niveles sociales de la población rural. Los criterios de elegibilidad del PROCAMPO para que los beneficiarios del apoyo fueran inscritos en el directorio del Programa, tuvieron que haber sembrado sus predios con maíz, frijol, trigo, algodón, soya, sorgo, arroz, cártamo o cebada (cultivos que fueron definidos como elegibles) en alguno de los tres ciclos agrícolas homólogos -Otoño-Invierno o Primavera-Verano- anteriores a agosto de 1993.

CONCLUSIONES

1. El horizonte que se vislumbra para el futuro del PROCAMPO no es del todo halagador, en cinco años el Programa habrá terminado ya que el Decreto que lo regula limita su periodo de vida, luego entonces la pregunta obligada sería: ¿qué es lo que sigue después que finalice el Programa?, se abre un abanico de posibilidades que hay que planear desde hoy para preparar su continuidad, o en su caso, la entrada de otro Programa que supla el apoyo que hoy brinda.

2. Una de las prioridades de la administración actual es la superación de la pobreza, en los postulados del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, el Programa Sectorial de Agricultura y el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2003, se marca como meta fundamental enfocar recursos al apoyo de los productores más necesitados. En función de lo anterior, por la importancia de los recursos que derrama y el volumen de la población que beneficia, el PROCAMPO es y seguirá siendo parte medular de la estrategia gubernamental para superar la pobreza en el campo mexicano.

3. EL nuevo rol del Gobierno en el agro debe ir en concordancia con las políticas internacionales del desarrollo rural, es decir; disminuir paulatinamente el centralismo y la intermediación burocrática, estimulando a cambio la incorporación de la base social y del sector privado e incentivando los mecanismos de mercado en la reducción de la pobreza rural.

4. Se podría promover con más ahínco la economía rural no estrictamente agrícola; la inversión en obras públicas como carreteras y nuevas tecnologías para reducir los costos de comercialización de productos básicos, insumos a precios preferenciales y acceso a mercados desarrollados.

5. El PROCAMPO desde su inicio siempre ha servido como elemento para legitimar el accionar del Gobierno en turno en el sector primario, el actual podría no ser la excepción, la nueva administración ha ganado muchos adeptos entre la población apoyada; primero por el efecto contundente que han logrado los cambios implementados al Programa en pro de ampliar sus beneficios y segundo, por escuchar sus sugerencias y necesidades.

6. En la administración anterior el Programa fue objeto de un excesivo burocratismo y una enorme negligencia ante los reclamos del medio rural, la ceguera institucional ante las grandes asimetrías de los productores nacionales hizo que se defendiera la aplicación de un apoyo igual; se le entregó la misma cantidad al que tiene grandes extensiones de tierra que al minifundista, al que depende del temporal que al que siembra bajo un sistema seguro y tecnificado como es el riego, permanecer inmóvil ante esta realidad fue inconsciente e imprudente.

7. Para lograr avanzar en un apoyo gubernamental fructífero que logre impulsar el desarrollo del agro nacional, se deben aplicar políticas más acordes con el campo mexicano, una de ellas es diferenciar los apoyos del PROCAMPO, como se esta empezando hacer en el inicio del año 2003, después de 9 años de operación se reconoce la gran diversidad de situaciones rurales que se presentan en la praxis de la estructura agraria del país, continuar promoviendo esos cambios es el camino a seguir.

8. Varios son los problemas arraigados con los que debe luchar el nuevo PROCAMPO, pero será imprescindible reorientar sus políticas de operación para dinamizar el desarrollo rural y revertir la distribución de los recursos del sector, es impostergable romper con los vicios instituidos por gobiernos sin escrúpulos que hundieron al agro en una continua y profunda crisis.

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**

BIBLIOGRAFÍA

Libros

- 1) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, Porrúa, 1991, 90p.
- 2) Finquilevich, Susana, Estrategias de supervivencia en las ciudades latinoamericanas en Kligberg, Bernardo (comp.) Pobreza: un tema impostergable. Nuevas estrategias a nivel mundial. FCE/CLAD/PNUD, México.
- 3) Flores Edmundo., Tratado de Economía Agrícola, México, Fondo de Cultura Económica, 1961.
- 4) Instituto de Investigaciones Económicas. El sector agropecuario mexicano frente al tratado de libre comercio. México. Universidad Autónoma de Chapingo, 1992, 390p.
- 5) Jarquín, Edmundo y CALDERA, Pietri Andrés. Programas sociales, pobreza y participación ciudadana. Washington, D.C. Banco Interamericano de Desarrollo, 2000, 602 p.
- 6) Kligber, Bernardo (comp.). "Movilizando a la población para el desarrollo social enfoques y técnicas para la participación popular" en Pobreza: un tema impostergable. Nuevas estrategias a nivel mundial. FCE/CLAD/PNUD, México.
- 7) Martínez, Gabriel (comp.). Pobreza y política social en México. Ed. Fondo de cultura económica, 1997, 355p.
- 8) Polanco, Romero Emilio. Apertura económica y perspectivas del sector agropecuario mexicano. México. UNAM, 1994, 488p.
- 9) Serrano, Mónica y BULMER-Thomas. La reconstrucción del Estado. Ed. Fondo de cultura económica, 1978, 272p.
- 10) Soto Alvarez, Clemente. "Selección de términos jurídicos, políticos, económicos y sociológicos". México, Limusa, p. 291, 1981.
- 11) Téllez, Kuenzler Luis (coord.). Nueva legislación de tierras, bosques y aguas, México. Ed. Fondo de cultura económica, 1993, 228p.
- 12) Téllez, Kuenzler Luis. La modernización del sector agropecuario y forestal. México. Ed. Fondo de cultura económica, 1994, 307p.
- 13) Zaid, Gabriel, El progreso improductivo, México, Siglo XXI, 1987, p. 197

ANÁLISIS CON
FALLA DE ORIGEN

Documentos

- 1) A. Palerm, Productividad Agrícola: "Un Estudio Sobre México", Centro Nacional de Productividad, 1968.
- 2) Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria, Autoevaluación del PROCAMPO para el año fiscal 2001.
- 3) Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria, Ejecución del PROCAMPO para el año agrícola 2001.
- 4) Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria, H. Consejo Técnico de Acerca sesiones 50 a la 62.
- 5) Ashley, C., "Pro-Poor Tourism Strategies: Making Tourism Work for the Poor", Report, no. 1 abril, Universidad de Greenwich, 2001.
- 6) Banco Mundial, Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000/2001: "Lucha contra la Pobreza", Nueva York: Oxford University Press para el Banco Mundial, 2000.
- 7) Cámara de Diputados, Presupuesto de Egresos de la Federación para los años fiscales 2001 y 2002.
- 8) Conway, G., "The Doubly Green Revolution", Harmondsworth: Penguin Books, 1997.
- 9) Decreto de creación del Programa de Apoyos Directos al Campo.
- 10) Devereux, S. "Livelihood Insecurity and Social Protection", Development Policy Review, pp. 507-519, diciembre, 2001.
- 11) Fernández y Fernández, Ramón, "El problema de los alimentos y la tenencia de la tierra" en Alimentación: reto de México, México, Simposio Banamex, 1979.
- 12) Johnson, C. "Local Democracy, Democratic Decentralisation and Rural Development", Development Policy Review, pp. 521-532, diciembre, 2001
- 13) Nafinsa, "La Economía Mexicana en Cifras", México, Nacional Financiera, 1985.
- 14) Pinstrup-Andersen, "World Food Prospects", IFPRI Food Policy Report 2020 Vision, Washington, DC. IFPRI, 1999.
- 15) Presidencia de la República, Informe de Gobierno 2001.
- 16) Presidencia de la República, Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.
- 17) Rosegrant, M.W., "Alternative Futures for Food Security", presentación preparada para la Conferencia sobre Seguridad Alimentaria Sostenible para Todos para el Año 2020, Bonn, 4-6 de septiembre, Washington, DC: IFPRI, 2001.
- 18) Secretaría de Agricultura, Ganadería Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Informe de Labores de la SAGARPA 2001.
- 19) Villa Issa, Luis y Brambila J.J. "Crisis agrícola y teoría económica", México, Tesis de Maestría, Colegio de Postgraduados, 1979.
- 20) Villa Issa, Luis, Macro política y el sector agrario: "El Caso Mexicano (1940-1986)", México, Banco de México.

Revistas y Ponencias

- 1) Ayáu Manuel, "¿Qué es el mercado?" en, Revista Perfiles del siglo XXI. Núm. 110, septiembre de 2002.
- 2) Barrera Arturo y Miranda Manuel, en, Revista de Desarrollo Rural Alternativo, "Campesinos y mercado: desafíos actuales de la comercialización asociativa". No. 15 pp.19-48 CIDDDA, La Paz Bolivia. 1996.
- 3) Benegas Alberto, "Globalización e Imperios" en, Revista Perfiles del siglo XXI. Núm. 108, julio de 2002.
- 4) Gil Javier en, "Mercado y desarrollo" ponencia presentada en la conferencia de México sobre desarrollo social y Pobreza, septiembre de 1993, Oaxaca, Oax.
- 5) Marañón Gregorio, "Qué es el liberalismo" en, Revista Perfiles del siglo XXI. Núm. 107, junio de 2002.
- 6) Medina Ricardo, "El negocio redondo de la pobreza" en, Revista Perfiles del siglo XXI. Núm. 110, septiembre de 2002.
- 7) Quintana Almudena, "Los pobres y la izquierda" en, Revista Perfiles del siglo XXI. Núm. 108, julio de 2002.
- 8) Rivero Adolfo, "¿Qué es el neoliberalismo?", en, Revista En defensa del neoliberalismo, octubre de 2002.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN