



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

Universidad Nacional Autónoma de México
Facultad de Economía

PROCAMPO y la agricultura mexicana.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN ECONOMIA,

PRESENTA

JOSÉ EDUARDO CHAN AQUINO

DIRECTOR DE TESIS:

Dr. JAVIER DE JESÚS AGUILAR GÓMEZ

México, D.F, Febrero 2008



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.

TABLA DE CONTENIDO.

Introducción	IV
Capítulo I. Política económica y su conceptualización.	
I.1 Conceptualización.	2
I.2 Política económica.	3
I.3 Fines de política económica.	8
I.4 Objetivos de política económica	11
I.4.1 Descripción de objetivos de política económica	15
I.5 Instrumentos de política económica	17
I.5.1 Tipos de instrumentos de política económica	20
I.6 La estrategia en la política económica	21
I.7 Programa	22
I.8 Conclusión de capítulo	24
Capítulo II. PROCAMPO en sus orígenes.	
II.1 El PROCAMPO	27
II.2 Objetivos del PROCAMPO	30
II.3 El PROCAMPO Capitalizado	34
II.4 Ingreso Objetivo	35
II.5 Conclusión del capítulo	36
Capítulo III. PROCAMPO: mecánica de operación.	
III.1 Normatividad e instancias responsables	38
III.2 Administración del programa	40
III.3 Operatividad	42
Capítulo IV. Ciclos y costos de producción.	
IV.1 Costos y factores de la producción en la geografía nacional	47
IV.2 La diferenciación de la estructura de los costos de producción	54
IV.3 Los costos de producción de maíz grano	57

IV.3.1 Primer caso: costos de producción en Sinaloa y Guerrero	60
IV.3.2 Segundo caso: costos de producción en Oaxaca y Tamaulipas	68
IV.4 Cálculo de la productividad de los factores de la producción	74
Capítulo V. PROCAMPO: Pagos directos para paliar dificultades económicas.	
V.1 Evolución del monto de entrega por hectárea	83
V.2 Impacto del programa de Apoyos Directos al Campo	85
V.1 Primer escenario: producción sin autoconsumo	87
V.2 Segundo escenario: producción con autoconsumo	95
V.3 Conclusión del capítulo	101
Capítulo VI. Diferenciación social de los productores agrícolas y concentración geográfica regional.	
VI.1 Diferenciación social de los productores agrícolas	105
VI.2 Concentración geográfica: población rural frente población urbana	109
VI.3 PROCAMPO: desarrollo de las hectáreas beneficiadas	113
VI.4 PROCAMPO: concentración del subsidio en los grandes productores	116
Capítulo VII. Evolución de las superficies sembradas de cuatro cultivos básicos.	
VII.1 Evolución de las superficies sembradas de cuatro cultivos básicos	124
VII.2 PROCAMPO: evolución de superficies beneficiadas y sembradas con maíz grano en los estados de Sinaloa y Jalisco.	132
Capítulo VIII. PROCAMPO: como programa dentro de la política agropecuaria.	
VIII.1 Programa de política agropecuaria	139
VIII.2 PROCAMPO: impulso a la reconversión productiva	147
VIII.3 Importancia presupuestal del PROCAMPO	149
Conclusión general.	
Conclusión	157
Bibliohemerografía.	163
Índice de cuadros, gráficas y mapas.	

INTRODUCCIÓN

Desde hace ya algunos años se puede constatar que el sector agropecuario en México ha venido sufriendo un relativo abandono por parte del sector público. El crecimiento de grandes contingentes de campesinos que intentan emigrar a las ciudades con alto desarrollo industrial, o bien a los Estados Unidos, son quizá la manifestación más elocuente de esta contradicción.

A partir de mediados de los ochentas se transita de una política agrícola encaminada a la autosuficiencia alimentaria, a una política de libre competencia, incentivando las exportaciones y la eliminación de barreras comerciales a la entrada de productos del exterior.

Hacia 1986 México entra al GATT¹ con el compromiso de abrir la economía al libre intercambio internacional, entendido este último, como la eliminación de barreras a la circulación e intercambio de mercancías entre las naciones. No obstante, ya para el año 1983 y con la firma de las cartas intención con el Fondo Monetario Internacional, el gobierno mexicano ya había aceptado el compromiso de la desregulación de la agricultura, la privatización de las empresas públicas en el sector, la eliminación de subsidios agrícolas y la apertura comercial.

Ese transitar de la economía nacional a las exigencias del fenómeno histórico de la globalización, a través de los organismos internacionales, se revela aún más en el año 1987, cuando el Banco Mundial (BM) antepone al gobierno condiciones para otorgarle un préstamo de 300 millones de dólares destinados a modernizar el sector agropecuario.

Las condiciones establecidas por el BM fungen como garantía para que el gobierno mexicano finalmente respondiera a las exigencias del exterior, entre las cuales se puede advertir: el desmantelamiento del sistema de precios de garantía, aumentar el precio de fertilizantes e otros insumos y materias primas agrícolas, como el agua de riego y la

¹ GATT por su siglas en inglés: General Agreement of Tariffs and Trade, o Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio.

electricidad usada por la bombas para la extracción de ésta, la venta de empresas estatales del sector y la eliminación de los tortibonos.

El sistema de precios de garantía data desde 1952, donde comenzó cubriendo solamente al maíz, frijol y trigo; hacia los años setentas se incorporaron otros cultivos de gran importancia hasta llegar a doce. Para la determinación de un precio de garantía se tomaban tres criterios: costos de producción, tasas de inflación y precios internacionales. La presencia de los precios de garantía, permitía la existencia de un precio mínimo, incentiva la producción y reorientar los cultivos de acuerdo a las prioridades de alimentación nacional.²

A través de esta política de precios se atenuaba con los problemas de comercialización, emanados de la existencia de intermediarios que se quedaban con una proporción importante de las utilidades de los productores agrícolas³. En otras palabras, la presencia de intermediarios ocasionaba que el productor abaratara su cosecha a precios muy por debajo de los existentes en el mercado, con lo que los beneficios y ganancias se compartían entre productores y los intermediarios. Estos últimos, se encargaban de llevar la cosecha al mercado y frecuentemente se quedaban con la mayor proporción de la ganancia del proceso de producción.

Ante una reestructuración internacional en la intervención del Estado en la economía, como causa de la crisis económica a principios de los setentas, se apuesta a que sea el mercado y la relación entre los agentes económicos quienes fijen los precios de los productos, con el único fin de aumentar la competitividad y la productividad. Así, en México se abandona el sistema de precios de garantía, la férrea participación estatal y se establecen programas alternativos como el Programa de Apoyos Directos al Campo.

El abandono del sistema de precios de garantía ocasiono la formación y la reorientación de programas e instituciones que permitieran al productor mexicano

² Martínez F., Braulio "Los precios de garantía en México", Comercio exterior, México, Octubre 1990 pág. 938-939

³ Aguilar Gómez, J. **La productividad agrícola en los países de Norteamérica**. En: Morales A, Dávila P. La nueva relación de México con América del Norte. UNAM. México; 1994pág. 39.

adecuarse poco a poco a las condiciones de libre mercado. En este sentido y con el fin de aumentar la inversión privada en el campo, hacia 1992 se reforma el artículo 27 constitucional, condescendiendo un marco legal a la desregulación del campo.

Así, el Estado deja de ser el único dueño de las tierras, facultando a los campesinos comprar, vender o utilizar como garantía sus tierras; y permitir al sector privado aumentar la proporción de posesión de tierras en el campo. A pesar de dicha reforma, los capitales extranjeros no ven en el campo mexicano una opción de inversión rentable, ya que, en el período 1994-2005, la inversión extranjera directa sobre el sector agrícola presentó una tasa de crecimiento promedio de -9.73 por ciento, donde en el periodo 2004-2005, se tiene una tasa anual de variación de -76.35. No solo la inversión extranjera ha decrecido en dicho periodo, sino que para el año 2005 ha tenido una reducción realmente significativa.

Por lo tanto, se establecen una serie de reformas a la legislación agraria y programas gubernamentales complementarios, en busca de que los productores tomaran el estricto control de su producción y permitir la modernización del campo mexicano. Pero sobre todo, cómo un método de atenuar la firma y la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio América del Norte (TLCAN), es decir, buscar que los productores nacionales puedan competir, en cierto grado, con otros productores a nivel internacional y situar al campo mexicano en estándares de competitividad y de productividad.

Como parte de la creación de programas gubernamentales para fomentar la productividad y la competitividad, como sustituto del Sistema de Precios de Garantía, nace el programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO).

PROCAMPO se establece como un subsidio directo por cada hectárea o fracción de ésta, siempre y cuando el productor se encuentre dentro de la superficie elegible: aquella donde se hayan sembrado cultivos considerados dentro de la cobertura del programa. Los cultivos elegibles, de acuerdo al DECRETO regulatorio de julio de 1994, son maíz, frijón, trigo, arroz, sorgo, soya, algodón, cártamo y cebada. Actualmente, el apoyo se extiende a

cerca de 250 productos diferentes, cómo: avena, caña, cebolla, chile, melón, papa, alfalfa, entre otros.

Si bien se extendió la cobertura del PROCAMPO a muchos más cultivos, es oportuno recalcar que entre los principales cultivos que reciben el apoyo, en orden de importancia, son: el maíz, el sorgo, el trigo y el frijol. En otras palabras, estos cultivos reciben la mayor cantidad de los recursos asignados al programa por hectárea o es la producción predilecta de los productores beneficiados por este apoyo federal.

Con el subsidio directo al productor influyendo directamente al nivel de ingreso y no al precio como ocurría antes, PROCAMPO pretendió ser el sustituto de los precios de garantía; estos últimos, se retiraron bajo el argumento de estar en contra de la diversificación y la calidad de la producción en el sector.

El programa se propuso beneficiar a un número mayor de productores, sobre todo aquellos productores de autoconsumo que difícilmente tenían acceso a apoyos federales. Se apuesta, entonces, por un programa de mayor cobertura y que ocasione menos distorsiones económicas, con la meta de mejorar las condiciones de la población rural y como respuesta a los desequilibrios internacionales.

A pesar de este principal objetivo, de los más de tres millones de productores que se contemplaban en el inicio del programa, en la actualidad se beneficia a un número menor de productores, lo que representa el 40 por ciento del total de personas que se ocupan en labores agropecuarias, según la SAGARPA⁴.

Bajo este último argumento, de los recursos otorgados por el PROCAMPO para el año 2005 cerca del 49 por ciento se focalizó en el norte del país, el 39 por ciento en el centro y el porcentaje restante al sur del país. Prevalciendo los estados de Tamaulipas, Sinaloa, Zacatecas, Jalisco y Chihuahua como aquellas entidades que reciben la mayor proporción del recurso. Entre ellas acapararon el 50 por ciento del programa para mencionado año. Dentro de aquellos estados que reciben menos recursos del programa

⁴ Secretaría de agricultura, ganadería, desarrollo rural, pesca y alimentación.

son: Baja California Sur, Colima, Distrito Federal, Morelos, Quintana Roo, Tabasco e Yucatán.

El objetivo final de los recursos por estado del PROCAMPO es un problema más, es así como no es un programa en pro del desarrollo económico para todo el sector en todos los estados. Si no es un programa que ha venido acentuando la segmentación y la especialización económica de un estado a otro, ya que la mitad de los recursos se quedan en cinco estados y apenas el 12 por ciento se destina a la principal región con altos índices de marginación del país, bajo desarrollo económico y social, la región sur

Además de la transferencia de recursos, PROCAMPO tiene la pretensión de: a) reformar de manera integral al campo, con sentido de justicia y equidad, b) ser un instrumento de fomento a la producción agropecuario, c) ser una respuesta a los desequilibrios internacionales y los altos subsidios internacionales, y con ello aumenta la competitividad del productor mexicano; d) aumentar la rentabilidad de la tierra, provocar cambios en los cultivos por aquellos más rentables, e) ser un medio de organización de los productores del sector para modernizar la comercialización, f) lograr que el acceso a alimentos sea a menor precio y g) aumentar la competitividad de las cadenas productivas del sector y la productividad.

Se puede resumir la problemática del programa en:

- a) La producción agropecuaria se ha venido acentuando en la región norte en lugar de polarizarse en todo el país, la diferencia en niveles de productividad entre productores de las diversas regiones del país distan de ser igual.
- b) Se apuesta a una economía agrícola de exportación y forrajera, y no de soberanía alimentaria.
- c) Los recursos del programa se quedan en cada vez menos productores, se beneficia más a los grandes productores que aquellos pequeños

productores con carencia de recursos y con sistema pequeño productor.

- d) No existe un verdadero control de cómo los beneficiados utilizan el recurso, por lo que el aumento de la productividad en ciertos productores se pone en duda.
- e) El PROCAMPO no ha coadyuvado al desarrollo de la economía agrícola mexicana, los consumidores no tienen acceso a productos de menor costo como se pretendía en el inicio del programa.
- f) Con la reconversión productiva se han venido abandonando cultivos de gran importancia para la suficiencia alimentaría, y se ha apostado a aquellos de mayor rentabilidad para los productores.

CAPÍTULO I

Política económica y su conceptualización

Conceptualización

Las tres tareas principales y primordiales del sector público son: el desarrollo económico, estabilidad y crecimiento económico, y, sobre todo, el bienestar social. Estas tres actividades son la base de las funciones del sector público, ya que es a través de su cumplimiento, un conducto de respuesta a otras tareas y a desafíos que trae consigo el planificar en el marco de la globalización.

Estas tres principales actividades cobran aún mayor relevancia cuando su ejecución está sujeta a la existencia de recursos monetarios. La eficiencia y la eficacia, estarán en función de la buena o mala política económica aplicada y de aquellas decisiones tomadas por las autoridades económicas. Expresamente, de la planificación del ingreso y del gasto público.

Para el teórico José Ayala, existen ocho tareas primordiales que el sector público debe de efectuar: “la organización gubernamental, la unidad nacional, el desarrollo económico, la estabilidad económica, el bienestar social, la participación, calidad de vida, y política exterior y de seguridad nacional”¹.

En este sentido, se puede agrupar dichas actividades de acuerdo a sus características y relevancia social; por un lado tenemos aquellas que son de carácter completamente organizativas de las funciones del sector público, bajo el argumento que para el desarrollo de dichas actividades existe un marco normativo y no se rigen por las exigencias de los individuos o de los gobernados. Por ejemplo, para el caso de México la organización gubernamental tiene una base normativa llamada Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuyos artículos se enmarca en términos generales el qué hacer del planificador en materia de política económica.

En el otro lado, existen actividades del sector público que no sólo dan respuesta al ámbito empresarial, sino a grupos sociales, partidos políticos e individuos. Actividades donde las necesidades y demandas sociales adquieren forma y rostro, son en ellas donde

¹ Ayala Espino José, Economía del sector público mexicano Pág. 28

existe la mayor pugna social. El desarrollo económico de un país no sólo es importante en el ámbito teórico o institucional; también lo es para aquellos grupos sociales y representantes sociales, así como para los partidos políticos y organizaciones sociales.

En este marco, la política económica adquiere su razón de ser, ya que se constituye en la guía del devenir de las principales actividades del sector público: el desarrollo económico, el crecimiento económico y el bienestar social. En otras palabras, aumentar de una forma generalizada y preservando el nivel de vida de los ciudadanos.

Bajo esta óptica, la definición de objetivos y el uso de instrumentos para alcanzar fines (como el cumplimiento de las ocho tareas primordiales), constituyen elementos básicos en el qué hacer de la política de un gobierno. Sin embargo, es necesario definir el concepto de política económica.

Política económica

Acosta L. y Rodríguez M. no se refieren al concepto de política económica específicamente, pero desarrollan una amplia definición sobre política pública que se puede utilizar para la interpretación de la política económica. En este sentido, consideran que una política económica es aquella alteración, positiva o negativa, que efectúa el gobierno sobre el sistema económico para lograr un determinado comportamiento.

La definición sugiere que el sector público se convierte en un órgano de regulación económica, que permite la adecuada interrelación de los agentes (como las políticas antimonopólicas) y, en todo momento, facultado para la creación de ciertas condiciones para aumentar y alcanzar el bienestar social.

“Por política pública debemos entender aquella intervención realizada por el gobierno para alterar el rumbo de lo que hubiera sucedido de otra manera, sin dicha intervención”²

La definición de Jacques Billy, a diferencia, caracteriza la política económica como aquella fuerza inherente del Estado sobre los individuos, donde es el primero y el único que establece y persigue el equilibrio económico. La connotación aquí, de individuos, no versa solamente sobre los ciudadanos o la población en general, sino que es menos precisa y general, al referirse a todos los agentes económicos que intervienen en el sistema económico de manera interna o externa.

“Para el Estado, la política económica es al mismo tiempo la definición de lo que considera que es el óptimum económico de la nación y la puesta en ejecución de las medidas necesarias para lograr ese objetivo [...] es un fenómeno que coincide con la existencia de un poder estatal y es una de las formas en que se ejerce este poder”³

En *On the Theory of Economic Policy (1952)*, J. Tinbergen, concibe la política económica a partir de la existencia y modificación de ciertos instrumentos para alcanzar una finalidad determinada u objetivos. En este sentido, crea una distinción entre política económica cualitativa y política económica cuantitativa, donde la primera es enfocada al cambio de ciertos aspectos de la estructura económica y la segunda, a los cambios de los parámetros e instrumentos políticos.

“By quantitative policy we mean the changing of certain qualitative aspects of economic structure; by qualitative policy the changing, within the qualitative framework of the given structure, of certain political parameters or political instruments”⁴

Para E.S. Kirschen y colaboradores, en su estudio sobre la política económica comparada entre algunas economías de occidente, acuña el término de política económica como el renglón económico de la política de gobierno en un país y permite la

² Acosta L, Rodríguez M. Instrumentos de compensación y apoyo a la agricultura familiar bajo un contexto de apertura comercial. Pág.1

³ Billy J. La política económica. Pág. 5-7

⁴ Tinbergen, On the Theory of economic policy. Pág. 2

intrusión del gobierno en el ámbito económico para cumplir determinados fines. La política económica al formar parte de la planificación y política de un gobierno contrae bases normativas y perfil propio para no sólo justificar la presencia del sector público en las relaciones económicas de los agentes, sino también para crear y modificar las condiciones que permitan un buen desempeño gubernamental.

“La política económica es el aspecto económico de la política gubernamental en general: es la intervención deliberada del gobierno en asuntos económicos para conseguir sus fines”⁵

Dentro de los *Principios y Lineamientos Generales de Política Económica y Hacendaria en México*, formuladas en la *Primera Convención Nacional Hacendaria* del año 2003 se establece que la participación del Estado, a través de la política económica, es para corregir las fallas del mercado causantes de los niveles de desempleo y de la mala distribución del ingreso. La participación del sector público se justifica, entonces, en que el mercado no puede corregir sus propias imperfecciones.

En este sentido, se considera la política económica como: “la aplicación de medidas por las autoridades para alcanzar determinados fines u objetivos deseados en terreno económico, para cuyo logro emplea algunos medios o instrumentos”.

Es posible apreciarse, en párrafos anteriores, que existen divergencias conceptuales entre las definiciones sobre política económica, pero entre ellas se hayan cuatro puntos de convergencia que permiten crear una definición propia de política económica.

Primero, existe un ente de autoridad a través del cual la política económica encuentra cimentación normativa, en otras palabras, las decisiones sobre la política económica es tomada por autoridades con funciones explicitadas dentro de una política gubernamental. La intervención en menor o mayor grado de un gobierno será reflejo y la existencia tanto de un marco jurídico como de un plan de desarrollo económico, así como

⁵ Kirschen E.S. Política Económica Contemporánea. Pág. 15

de aquella corriente teórica y de filosofía económica al que se adscriba el gobierno federal y la mayoría de los representantes sociales.

Para el caso de México los artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, facultan como obligación del gobierno, el desarrollo de la economía. El artículo 25 dictamina que es el Estado quien tiene la rectoría del desarrollo de la nación, en busca del bienestar de todos los grupos y las clases sociales. Por su parte, en el artículo 26, dicta que el Estado es el único que se encargará de la planeación del desarrollo nacional, estableciendo la instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo.

Segundo: dentro de toda política económica se determinan y usan objetivos, así como fines generales, los cuales dan coherencia legítima a la intromisión del gobierno en la economía y sobre todo, dejan entrever el fundamento teórico de cualquier gobierno. El termino coherencia legitima, se acuña, en el sentido que el gobierno debe de representar los intereses de los gobernados.

Estableciéndose una distinción entre objetivos generales y objetivos prioritarios coherentes con la política de gobierno, en otras palabras, existen objetivos esenciales que otros. Por ejemplo, en los últimos años en México se ha sacrificado el crecimiento y el desarrollo económico por la estabilidad macroeconómica y el control inflacionario. Por tanto, en la realidad y en el plano de aplicación de la política económica pueden coexistir objetivos discordantes.

Tercero: el gobierno emplea determinados instrumentos para incidir en el sistema económico y realiza, en mayor o menor medida, los objetivos planteados en la política económica. Todas las definiciones de política económica coinciden en que la modificación de la economía y la participación del gobierno es la clave, en esencia, de la política económica y del gobierno para alcanzar niveles de desarrollo económico, estabilidad económica y bienestar social.

El último punto, y no por ello menos importante, es que la política económica se determina y aplica en un determinado tiempo. De tal forma que la definición que se construya alrededor de la política económica, tiene que contener los cuatro elementos antes mencionados: un ente de gobierno, objetivos, instrumentos y el factor tiempo.

En esta tesis se entenderá política económica como: el mecanismo de participación del sector público en la economía para alcanzar determinados resultados económicos y sociales, y es en base a la utilización de instrumentos económicos donde sus objetivos prioritarios serán alcanzados en el corto o en el largo plazo.

Los resultados económicos y sociales a alcanzar se encuentran estructurados a partir de fines generales, y estos últimos son representados dentro de los objetivos de cimentación y establecimiento de una política económica.

Cabe acotar que, la política económica tiene un fundamento teórico al emplear instrumentos contruidos en base a una teoría económica, pero esta fundamentación no es “suficiente para la acción, y ello por dos razones básicas: a) porque la teoría es hija de la forma liberal individualista de concebir la vida económica y b) porque las relaciones económicas proporcionadas por la teoría están formuladas en términos de certeza, en tanto que la política económica se ve forzada a adoptar sus decisiones en condiciones de certidumbre”⁶.

En otras palabras, la divergencia entre la política económica y la teoría económica radica en que la segunda es construida a partir de que los individuos son racionales y buscan maximizar su función de utilidad sin importarle la de los otros, y la política económica busca maximizar la función de bienestar social. Segundo, la teoría económica se construye con base en simplificadores de la realidad y el diseño de una política económica se enfrenta constantemente a la realidad.

Ya se ha señalado que la política económica se aplica en un determinado tiempo; en México la política económica se reestructura cada seis años a partir del Plan Nacional

⁶ Fernández A, José Parejo, L. Rodríguez. Pág.32

de Desarrollo, que cada nuevo poder ejecutivo estructura ante el inicio de su mandato sexenal. La política económica está orientada en función de cuál o cuáles partidos (cuando se establece una alianza partidaria) sea electo por los votantes en los comicios presidenciales.

Los objetivos, metas y fines serán distintos, entonces, entre un partido de izquierda y un partido de derecha, o ambos frente a un partido de centro. Pero sobre todo tienden a la continuidad o se presentan algunas particularidades que sugieren dicha tendencia, tan solo basta con analizar los planes de desarrollo.

En una federación la política económica no es exclusiva de un nivel de gobierno. Al interior de los estados y municipios existe el desarrollo de políticas económicas con fines generales y objetivos particulares. Estos últimos pueden ser tan diferentes o tener alguna similitud a la estructura de la política económica de nivel federal. Esta característica nos permite afirmar que la política económica no es de la exclusividad de un país, a cualquier tipo de gobierno o nación; sino que la política económica se presenta en entes supranacionales, como puede ser el caso de la unión económica entre países.

Particularmente, una política económica se construye a partir de tres elementos: fines generales, objetivos e instrumentos. Es necesario, entonces, establecer algunas definiciones.

Fines de política económica

Los fines generales de la política económica es la representación de las demandas e intereses sociales y económicos. Su construcción es a partir de un fin individual y particular de la sociedad, esta necesidad social llega vía los representantes sociales y, posteriormente, a los que formulan la política económica (*policy-makers*). Éstos últimos determinan cuáles son los objetivos prioritarios y aquéllos que tienen un carácter menos significativo.

El Plan Nacional de Desarrollo sirve como referencia para reconocer los fines generales de la política económica de un gobierno y la tendencia de la política económica del país. El Plan es el marco general del qué hacer del Estado en materia de política económica.

“Los policy-makers son quienes toman las decisiones políticas, interpretan los deseos de la sociedad partiendo de una base constitucional [...] aunque teniendo en cuenta la manifestación pública [...] que marcan las preferencias sociales en distintos momentos, lo que puede dar lugar tanto a variaciones en cuanto a prioridades como sobre el contenido y la importancia que se asigna a cada fin general”⁷

Los fines generales deben entenderse como los objetivos generales de una sociedad, y de acuerdo a las necesidades sociales se habrán de cumplir bajo un orden jerárquico. Por lo que no debe confundirse un fin general con un objetivo, ya que la diferencia entre ambos es la generalidad y la particularidad, adicionalmente, que el cumplimiento de un objetivo llega a satisfacer un número de fines generales. Un ejemplo de un fin general puede ser el bienestar económico.

Donald S. Watson hace una clara distinción entre cuándo una política económica se convierte en primaria o secundaria, y entre fines primarios y fines secundarios.

“Cualquier política económica cuyo fin es un medio para un objetivo económico, esto es, un fin en el campo de la política pública, será denominada política económica primaria, y el fin de la política, un fin primario [...] cualquier política económica cuyo fin sirva de medio para un fin primario será denominada política económica secundaria; el fin comprendido en ella es un fin secundario”⁸

Es interesante entender que existen fines tan trascendentes o importantes que pueden elevarse a categoría de objetivos, sin que esto suceda en realidad dentro de la política económica, es decir, un fin como el bienestar económico puede ser tan importante para la población como la reducción del desempleo, pero para el gobierno es

⁷ Cuadrado J. (Director) Política Económica – Elaboración, objetivos e instrumentos pág. 57

⁸ Watson S. D. Política Económica. Pág. 106-107

más importante los resultados en términos de las variables macroeconómicas, ya que presupone que esto último conduce a lo primero, a los resultados tangibles por los gobernados.

Esta contraposición sucede porque el alcance de los fines generales es más perceptible por la sociedad que el alcance de un objetivo, ya que los fines generales se satisfacen en el corto plazo. Por ello, en términos electorales y de ganar adeptos a determinado partido político, para los hacedores de política económica es importante que se satisfaga un número mayor de fines generales que objetivos en un tiempo establecido.

Esta priorización entre objetivos y fines generales se establece bajo juicio del ciudadano promedio sobre la política económica, por lo que la calificación entre buena y mala política económica estará en función del aumento y condicionada al bienestar económico. En pocas palabras, una política económica será buena para el ciudadano en la medida que pueda acceder a bienes y servicios tanto públicos como privados a los que antes no podía acceder.

Por lo que, si partimos que los fines generales de la política económica es la representación de las demandas e intereses sociales y económicos, luego entonces, existe una diferencia conceptual, lo que para el gobierno puede ser un fin primario para la sociedad puede representar un fin secundario, o viceversa.

En suma, los fines generales de la política económica se definen como las demandas sociales prioritarias exteriorizadas por los hacedores de política económica. Donde dichas demandas son captadas, teóricamente, por los canales de participación que tiene la sociedad para externar sus necesidades.

Objetivos de política económica

Para entender o depurar la diferencia entre un fin y un objetivo, es necesario revisar alguna terminología sobre los objetivos de las políticas económicas.

La definición de Jacques Billy se centra en caracterizar que los objetivos se encuentran influidos por la teoría y filosofía económica predominante, por la libertad que tiene o no el Estado para influir en la economía, las exigencias internacionales y por fines generales.

“Los objetivos de las políticas económicas están influidos por las teorías vigentes sobre la realidad económica y por la oportunidad de la acción del Estado en este campo; lo están igualmente por las exigencias de la competencia internacional y por la presión de los distintos grupos económicos y sociales enfrentados dentro de la nación misma, cuyos intereses divergen”⁹

Por su parte, Cuadrado J. centra la definición de los objetivos de la política económica como el elemento esencial para alcanzar los fines generales.

“Los objetivos económico-sociales son, en alguna medida, la concreción de los fines de carácter más general, ya que implican una cuantificación de lo que se pretenderá lograr para mejorar el bienestar económico”¹⁰

Hay que resaltar que para Cuadrado los objetivos de política económica pueden ser divididos en objetivos de carácter social y objetivos económicos como: el crecimiento de la economía, buscar alcanzar el pleno empleo o el control de la inflación. La relación que presenta entre objetivos económicos y sociales se basa en que existen objetivos económicos que entre más se acerquen al punto de satisfacción provocará que algunos objetivos sociales lleguen a realizarse.

⁹ Billy J. *op. cit* Pág. 5

¹⁰ Cuadrado J. *op. cit* , Pág. 58

Para E.S. Kirschen los objetivos son la clara representación social de los deseos de los ciudadanos, estos al igual que los fines políticos son trasladados a una forma cuantificable.

“La administración pública ha de traducir cualquier conjunto de fines de política económica a planes y medidas concretas...los objetivos satisfacen este propósito. Son traducciones económicas de los fines políticos a conceptos cuantificables”¹¹

En este sentido, existe una concordancia teórica entre lo que la sociedad demanda y los fines políticos. Tanto puede existir una serie infinita de demandas colectivas o individuales de la sociedad, como en igual número fines. Los objetivos de la política económica son la expresa significación de dichas demandas y fines, pero de una manera particular y cuantificable. Particular porque no es necesario plantear un objetivo por cada fin existente, por que los resultados de alcanzar un objetivo es tan grande que llega a cumplir un sin número de fines, y cuantificable por que se conoce con base a variables si se está cumpliendo o no con su planteamiento.

A medida que los fines políticos y demandas sociales se han cubierto por la política económica, ciertos fines y objetivos sufren una reestructuración o cambio, o simplemente algunos objetivos desaparecen. Por ejemplo, en cualquier economía el crecimiento económico es prioritario durante algún tiempo, pero alcanzado el crecimiento deseado se busca mantener el nivel a tasas sostenibles.

Por lo anterior, es posible distinguir la presencia de un efecto de temporalidad sobre los objetivos, y que estos llegan a ser diversos de un país a otro, de un Estado a otro, e incluso de un municipio a otro debido a la diferencia a las necesidades particulares de cada sistema económico y de los gobernados.

Por ello, es oportuno tener una clara distinción entre un objetivo social y un objetivo económico; si bien es innegable que existe una clara relación, ya que muchas

¹¹ Kirschen E.S. Op. cit. Pág. 26

veces el objetivo económico impacta positivamente en el objetivo social, es necesario establecer una clasificación sobre los tipos de objetivos.

Los objetivos de bienestar económico se entenderán como aquéllos que inciden directamente con el bienestar del individuo, por lo que participan directamente en el bienestar social y económico. Se denotarán, de ahora en adelante, como objetivos económicos ya que representan, en gran medida, la finalidad de la política económica.

Ya se ha señalado que existe una diferenciación entre los objetivos a lo largo del tiempo, los objetivos económicos no son la excepción y existen aquellos que se persiguen y se pueden alcanzar tanto en el corto plazo como en el largo plazo.

Los objetivos económicos, en el corto plazo, son aquellas metas, de acuerdo a sus características, que el gobierno puede alcanzar en un lapso menor de tiempo, por ejemplo: la creación y conservación de empleos, el control en la balanza de pagos y el control de la inflación.

Los objetivos económicos en el largo plazo son, aquellos objetivos que sólo pueden ser alcanzados en un lapso mayor de tiempo, por ejemplo: el aumento de la capacidad productiva, la reforma laboral, mejorar la distribución y la redistribución del ingreso, o la protección a sector de la producción. Más adelante se revisan los señalados objetivos económicos, denominados por varios autores cómo objetivos puros de política económica.

Por otra parte, los objetivos sociales son aquellos que se persiguen para el desarrollo sistémico de la sociedad. Éstos no son considerados objetivos que se persigan en la política económica ya que para su realización requieren una fuente ajena de recursos, y en muchos casos los objetivos sociales se vinculan al desarrollo de los objetivos económicos, pero algunos se encuentran ligados estrechamente con el bienestar social. Por citar algunos ejemplos tenemos: la educación, salud, seguridad nacional, seguridad interna o la protección al medio ambiente.

Kirschen y colaboradores integran a los objetivos demográficos como parte de los objetivos de política económica, donde el fin es el mejorar el tamaño y la estructura de la población. Si bien, como señalan algunos otros autores, el comportamiento de la población no es un objetivo puro de la política económica, esto permite establecer algunas salvedades.

En países en vías de desarrollo y subdesarrollados, la mala planificación del desarrollo demográfico ha llevado no sólo a altas tasas de natalidad, sino también a que el desarrollo al interior del país se haya visto cercenado. En lugar de un desarrollo homogéneo, la concentración de medios de producción y de la riqueza ha traído consigo el subdesarrollo y el establecimiento de políticas regionales.

Por lo tanto, en este contexto el comportamiento demográfico es un problema económico, y por ende parte de la política económica, en el sentido que acentúa los fines y objetivos de la política económica.

En suma, los objetivos de la política económica son la materialización cuantificable y programática de los fines generales, que incluyen los fines políticos así como la demanda de la sociedad en su conjunto.

Tienen el carácter cuantificable en el sentido de que los fines generales deben poder ser verificables para poder ser modificados y establecer un parámetro de desarrollo; y programático en el sentido de que los objetivos de política económica son parte de un programa de planificación del desarrollo y son parte de la estrategia para alcanzar el bienestar social.

Descripción de objetivos de política económica

Es importante ahora establecer los objetivos de política económica y describirlos de acuerdo a su importancia económica:

a.- *Crecimiento del empleo.* Éste es uno de los objetivos de mayor importancia sobre todo para los países en vías de desarrollo y subdesarrollo con alta tasa de desempleo. El objetivo principal no es el sólo crear empleos, en el sentido que estrictamente el sector público no absorbe la mayor parte de la oferta de trabajo, sino que establece las adecuadas condiciones para que las empresas privadas lo hagan.

En este argumento, el objetivo versa en que las autoridades económicas deben crear dichas condiciones favorables para que aumente la demanda de trabajo, en donde la principal tarea es el prevenir y reducir el desempleo. O en otras palabras conservar los niveles de empleo e incentivar la creación de nuevas fuentes de empleo ante la presencia de fluctuaciones económicas.

b.- *Control de la inflación.* Se establece un control sobre el nivel de precios al consumidor, un objetivo muy socorrido por países que buscan mantener el equilibrio en los niveles macroeconómicos. La importancia de este objetivo radica en que se busca mantener el poder adquisitivo de las personas ante un aumento generalizado de los precios, provocado por desequilibrios entre la oferta y la demanda de bienes y servicios.

Puede argumentarse que este objetivo es una clara expresión de la intervención del sector público en la economía, a través de un organismo autónomo, ya que se encuentra en manos de un banco central que emplea instrumentos monetarios, como la reducción de la masa monetaria en circulación u otros instrumentos para obtener el resultado deseado. Este objetivo se contrapone con el de crecimiento económico y son totalmente incompatibles ya que la experiencia empírica demuestra que no se puede presentar un crecimiento de la economía sin que ello se refleje en el nivel de precios.

c.- *Crecimiento económico.* Este es un objetivo de carácter primordial para cualquier economía pero en ocasiones es sacrificado con el control inflacionario. A éste se le debe

dar el mismo tratamiento que al de crecimiento del empleo ya que la actividad de las autoridades económicas no sólo es el crecimiento de la economía, sino también evitar en alto grado que éste sea decreciente.

Particularmente el crecimiento de la economía no depende estrechamente del sector público, ya que en la actualidad pocos son los países que cuentan con un número significativo de empresas paraestatales que incidan significativamente en la economía. Por lo que, la labor primordial es incentivar la inversión productiva tanto interna como externa y crear las condiciones favorables para que dicho capital se desarrolle.

Un elemento que se vincula con lo anteriormente planteado es el desarrollo económico el cual, de igual forma, compete a la gestión gubernamental. Entendiendo como desarrollo económico el aumento de la capacidad productiva de un país, es decir, tecnificación de los procesos productivos y del trabajo.

d.- *Aumentar la eficiencia productiva.* Este objetivo se encuentra muy ligado con el desarrollo de la fuerza de trabajo, ya que se refiere a aumentar la productividad del trabajo y del capital, y con ello el aumento en la productividad en todas las fases de la producción.

La productividad del trabajo sugiere la presencia del Estado para aumentar no sólo el grado de estudios de los habitantes, sino también, que pueda responder a los requerimientos técnicos de las empresas nacionales o extranjeras. Además de promover la investigación y el desarrollo de nuevas técnicas de producción, o en el caso de economías con alta dependencia tecnológica, facilitar que se incorporen nuevas técnicas de producción.

e.- *Balanza de pagos.* El control de la balanza de pagos ha cobrado gran relevancia ante la globalización de las economías, lo que ha aumentado el nivel de intercambios de bienes y servicios. Este objetivo se centra primordialmente en la reducción de la dependencia con el exterior, mantener un nivel de reservas que permita sostener el tipo de cambio así como la solvencia exterior y evitar que la moneda sea débil ante monedas extranjeras.

f.- *Distribución de la renta y riqueza*. Este objetivo de política económica es primordial de cualquier economía, se centra en reducir la diferencia entre el nivel de ingreso de las personas, evitando la concentración de la riqueza y aumentando la cobertura de los bienes públicos, lo que se traduce en un aumento en el nivel de vida de la población o en el del bienestar económico.

Para países en vías de desarrollo es de suma importancia, ya que este objetivo está relacionado con las altas tasas de desempleo, de pobreza y a una mala distribución de la riqueza. No sólo se requiere que un número mayor de personas puedan acceder a los bienes y servicios públicos, sino también, reducir la brecha entre las personas más ricas y las más pobres. Por lo tanto, este objetivo está estrechamente vinculado con la política de gasto del gobierno

Instrumentos de política económica

Los instrumentos de política económica es la vía por la cual se consuman los objetivos económicos, pero antes de plantear y aceptar una definición es necesario revisar algunas visiones sobre el término.

Para Kirschen los instrumentos son herramientas en manos de los hacedores de política económica para obtener resultados cuantificables, sin fin particular, pero planteados para alcanzar los objetivos.

“Los instrumentos son magnitudes que cumplen tres condiciones. En primer lugar los políticos pueden hacer uso de ellas, en segundo lugar, no se las considera fines en sí mismas, es decir, no son objetivos... en tercer lugar consiste en alcanzar las cifras-objetivo que se establecen para los objetivos”¹²

Esta conceptualización incorpora un elemento teórico sobre los instrumentos. Éstos se entienden como herramientas metodológicas, a través de las cuales los

¹² Kirschen, año, Nueva Política económica comparada Pág. 38

hacedores de política económica plantean conseguir el o los objetivos, este sustento se engrandece al señalar Kirschen que se obtienen cifras-objetivos. Lo que quiere decir que los instrumentos provocan resultados sobre los cuales se establece un análisis tanto de continuidad como de interrupción.

Las definiciones de Cuadrado, de Fernández y coautores son exactamente iguales, estas incorporan algunos elementos, y entienden a los instrumentos como el conjunto de variables que son seleccionadas, modificadas y controladas para alcanzar los objetivos económicos.

“Bajo la denominación genérica de instrumentos se integran todas aquellas variables que los policy-makers pueden utilizar para tratar de alcanzar los objetivos fijados para una determinada política económica”¹³, mientras que para Fernández y coautores: “aquellas variables sobre las que el policy-makers puede incidir directamente para modificarlas, en su intento por lograr los objetivos”¹⁴

La definición de J. Tinbergen sobre los instrumentos de política económica está vinculada a la existencia de alcanzar *los targets variables*, entendiéndose como variables las metas de gran importancia para alcanzar y conservar el bienestar de una sociedad, un ejemplo de ello es el aumento del ingreso nacional. En este sentido, Tinbergen considera a los instrumentos (o parámetros políticos) como aquellas variables en las cuales sólo la autoridad económica puede incidir para alcanzar los objetivos de política económica.

“The third type of variables involved is that instruments or political parameters [...] there are variables under command to the government”¹⁵

Las palabras *targets variables (variables objetivos)* no se refieren enteramente a los objetivos económicos sino que son sumamente particulares e incorporan un sentido de medición, mientras un objetivo de política económica es la creación de empleo un target

¹³ Cuadrado Pág. 69

¹⁴ Fernández A, José Parejo, L. Rodríguez. Op. cit. Pág. 31.

¹⁵ Tinbergen. Op. cit. Pág. 7

variable es el aumentar el nivel de empleo. En este ejemplo el instrumento es, de acuerdo a Tinbergen, el aumento de la productividad del trabajo.

Donald S. Watson no se sale mucho del entendimiento de que los instrumentos son aquellas variables que se emplean para alcanzar los objetivos de política económica, lo interesante es que incorpora a la definición elementos significativos. Distinguen entre instrumentos activos a todas aquellas variables que pueden ser controladas o modificadas por las autoridades económicas para lograr determinado comportamiento en el sistema económico y aquellos instrumentos pasivos cuya variabilidad no depende de las decisiones explicitadas en la política económica, sino por los agentes económicos.

“Con algunos instrumentos el Estado toma la iniciativa, dirigiendo el flujo de la actividad económica privada en determinadas direcciones o empleando los recursos para fomentar los fines de un política. Éstos pueden ser denominados instrumentos activos. Por el contrario, los instrumentos pasivos son aquellos que dejan la iniciativa a las personas y a las empresas privadas; el Estado induce y ayuda, pero correspondiendo a las empresas decidir si ayudan o no”¹⁶

Hay que señalar que algunos instrumentos son más eficaces que otros para el alcance de un objetivo, por lo que no será lo mismo alcanzar el crecimiento económico con instrumentos de política monetaria que con instrumentos pertenecientes al rango de cambios institucionales.

En suma, los elementos de política económica es aquella instrumentación de que se valen los hacedores de política económica para obtener los resultados necesarios sobre los objetivos de política económica; cuyos resultados son cuantificables mediante el establecimiento de variables objetivo.

¹⁶ Watson. Política Económica Pág. 186

Tipos de instrumentos de política económica

Los instrumentos de política económica se pueden agrupar de acuerdo al tipo de política al que se adscriben, así como de su influencia sobre la economía, se está en mayor o en menor medida.

Los *instrumentos de política monetaria* están vinculados a la existencia de un Banco Central que pone en marcha la mayor parte de los instrumentos de política económica enfocados directamente al control de la inflación, mediante la regulación de la cantidad de dinero en circulación, modificaciones del tipo de redescuento, operaciones de mercado abierto y coeficientes obligatorios de caja.

En México la política monetaria se ejerce a través del Banco de México, y de acuerdo al artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, su objetivo prioritario es la estabilidad de precios para lograr un desarrollo económico sostenido, en otras palabras, conservar el poder adquisitivo de la moneda.

Los *instrumentos de política fiscal-presupuestaria* está encaminada a solucionar los problemas de crecimiento económico y la redistribución de la renta y la riqueza a partir del gasto corriente del gobierno, incentivar a la economía mediante inversión estatal, transferencias o subsidios a familias, reducir cargas fiscales para incentivar la inversión privada, impuestos directos e indirectos.

Instrumentos sobre tipo de cambio y de comercio exterior, son aquéllos dirigidos a encaminar, a mejorar la eficiencia productiva y establecer un control sobre la balanza de pagos a partir de un política sobre el tipo de cambio, devaluación de la moneda, controles sobre el comercio, así como a través de imponer impuestos a bienes y productos del exterior.

Existen por último aquellos instrumentos relacionados al cambio institucional cómo la reforma de la propiedad agraria, privatizaciones o reformas al sistema educativo.

La estrategia en la política económica

Se ha definido qué se entiende como política económica pero, es necesario presentar el marco de decisiones donde se desarrolla la política económica, es decir, conocer la orientación general que adquiere la política económica para alcanzar los objetivos determinados. Sin embargo, antes de abundar en ello, debemos definir el cómo se alcanzan los fines que se propone, esto es, qué se entiende por estrategia.

La estrategia debe de entenderse como la forma de organizar y orientar la manera en que se emplearán los instrumentos y aquellas acciones para alcanzar los objetivos previamente formulados. Dado que una estrategia se establece en un lapso de tiempo se puede distinguir entre aquellas estrategias de largo y de corto plazo.

En política económica se establece un número de objetivos, que de acuerdo a las condiciones del sistema económico y de las demandas sociales, las autoridades económicas se plantean alcanzar en el corto plazo y/o darles continuidad hacia el largo plazo. Con una jerarquización de objetivos y conociendo cuál se debe anteponer al otro para lograr el cometido de la política económica, los *policy-makers* establecen una estrategia en función del tiempo y las necesidades. Pero sobre todo ello, existe una priorización del gobierno (ya sea en el nivel, federal, estatal, municipal o supranacional) por alcanzar determinando objetivos sobre los otros o viceversa, y que puede estar o no de acuerdo a la principal determinación de la política económica.

De esta forma el gobierno establece una estrategia para alcanzar su objetivo prioritario, que puede ser uno o un conjunto de objetivos, considerando los recursos económicos, instrumentos, los actores sociales vinculados a los objetivos, y todos aquellos escenarios, factores o variables que puedan intervenir en un objetivo. Además de que, existen grupos de precisión que exigen que sus demandas sean antepuestas a la de los otros.

En otras palabras, en muchas ocasiones todos los objetivos planteados en la política económica no se llegan a cumplir en buen término o simplemente no existen las

condiciones para dicha labor. Bajo este argumento, un objetivo tan importante como el crecimiento económico puede estar tan lleno de buenas intenciones en las condiciones económicas tanto internas como externas sean favorables para dicha finalidad.

El sentido de la estrategia puede ser más claro si los vemos en bajos niveles de gobierno. Un gobierno municipal, en muchas ocasiones y por falta de recursos provenientes de la federación o del nivel estatal, necesita establecer alianzas con particulares para fomentar el crecimiento de su municipio. Pero el problema se presenta tan complejo que la solución no está en manos del gobierno solamente, sino que intervienen más actores sociales.

La diferencia entre planeación y estrategia es que la primera se ocupa de una forma organizativa y de articulación pero el cumplimiento de una meta o de un objetivo específico, y la segunda es esencia de la primera conjuntamente con los posibles resultados alcanzables de los objetivos, metas generales económicas, sociales y políticas, considerando los recursos necesarios y así establece el tiempo en que la meta será alcanzada.

En conclusión, se entiende por estrategia como la modalidad particular, puesta en práctica por la entidad gubernamental de que se trate, para alcanzar los fines que se haya propuesto.

Por ejemplo, para fomentar el campo en la política agropecuaria de Salinas de Gortari, en los años noventa, la estrategia fue la modernización del sector.

Programa.

Un programa se forma por los lineamientos a seguir para conseguir un fin determinado; puede entenderse que un programa es un instrumento de carácter normativo con partes administrativas. En este sentido, es una vía y forma organizativa donde detalladamente se

establecen la meta o las metas a seguir, la orientación de las acciones, los recursos y capacidades, así como la planeación y pronóstico de resultados en el tiempo.

Dado que un programa se construye para resolver un problema, sea éste de carácter económico o social, en un determinado tiempo, los programas pueden ser contruidos tanto de largo como de corto plazo, todo está en función de su finalidad y, en la medida en que se conozca el ente de aplicación. Es decir, el nivel en el que se encuentran los beneficiarios del programa. Podemos hacer una distinción entre programas de carácter federal, estatal, municipal, sectorial o institucional.

En gran medida un programa se aplica para coadyuvar y como parte integrante de una política económica, en el sentido que un programa no puede entenderse como una política económica, ni mucho menos como un objetivo o instrumento de política económica ya que un programa es la parte activa para resolver un problema o alcanzar un fin.

Construyamos un ejemplo para depurar lo anterior. El gobierno, como parte de su política económica, desea alcanza una tasa de crecimiento en un periodo sexenal, para ello emplea instrumentos de política fiscal – presupuestaria principalmente para aumentar el gasto corriente del gobierno mediante el adelgazamiento del sector público y con ello obtener recursos para la creación de infraestructura que fomente la actividad económica. Luego entonces, la estrategia es el adelgazamiento del sector público, dirigido a aquellas dependencias de gobierno que deberán reducir a lo máximo posible sus gastos y la utilización de recursos federales, a través de un programa donde se establecen las pautas a seguir y las metas a alcanzarse para lograr el cometido.

En la práctica un programa puede no dotarse de sustentabilidad en la política gubernamental o en la económica, ya que existen un sin número de programas que su finalidad de construcción nunca es alcanzable y simplemente significan un derroche de recursos públicos, es decir, aquellos programas que no atacan de fondo y específicamente los problemas. Por lo que hay que distinguir los programas estrechamente vinculados a la política económica o a la política gubernamental, de aquellos que están dirigidos al

cumplimiento de fines particulares. Por ejemplo, un programa de asistencia social puede ser de gran ayuda para mejorar la distribución de la riqueza o el acceso a bienes públicos si es canalizado de la mejor forma, es decir, a las áreas más marginadas. De lo contrario sólo sirve para acentuar las condiciones y las diferencias existentes.

En suma, un programa es parte de la política económica, sólo si está enfocado a alcanzar los objetivos planteados, de lo contrario, el programa debe entenderse como un paliativo político económico – social.

Conclusión del Capítulo.

En el capítulo se ha expuesto la importancia de la política económica para el desarrollo de un país, en la creación de programas o políticas que combatan las carencias económicas y sociales, y sobre todo en el cumplimiento de las demandas de la sociedad. Para ello, se han expuesto diversas definiciones para poder crear una definición propia y clara al analizar un programa de política económica, cómo lo es el Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO).

Los fines generales son la interpretación de las demandas de la sociedad expresadas y expuestas a los hacedores de política económica. En este sentido, los objetivos de política económica es la expresión cuantificable de dichos fines generales, pero también de la propia política económica. Ya que el menor o mayor alcance de una política económica determinará su eficacia, para dicho alcance los ejecutores de la política económica determinan una estrategia, representando la forma y el modo en que se alcanzarán los objetivos prioritarios.

La política económica, entonces, se construye a partir de la existencia de fines y objetivos, que se determina alcanzar en un periodo determinado de tiempo a partir de la existencia de una estrategia gubernamental y con la manipulación de los instrumentos de política económica. A través de dichos instrumentos el gobierno incide en el sistema

económico para obtener y crear las condiciones adecuadas para que sus objetivos económicos sean alcanzados.

Los programas de política económica son expresiones de objetivos particulares, y a través de ellos se pueden crear las condiciones regionales adecuadas que permitan alcanzar los objetivos y fines generales. EL PROCAMPO es un programa que responde indudablemente a una política económica, por lo que es necesario ubicar y contextualizarlo a partir de la existencia de objetivos particulares sobre el sector agrícola y sobre la realidad económica del sector en los años de aplicación.

CAPÍTULO II
PROCAMPO en sus orígenes

EI PROCAMPO

El Programa de Apoyos Directos al Campo es un elemento importante de la política económica del sector agropecuario de los últimos dos sexenios, no sólo por que surge con la pretensión de dar respuesta a la problemática derivada de la desaparición de los precios de garantía, sino también, porque representa un importante esquema de subsidios con la finalidad de sanear la marginalidad y aumentar el desarrollo en el sector.

La implementación del PROCAMPO requirió una fase de adecuación de aproximadamente un año, a partir del ciclo agrícola comprendido entre otoño de 1993 – invierno de 1994 y primavera – verano de 1994, organizándose un diseño para transitar del esquema CONASUPO al que vendría a poner en práctica ASERCA.

La creación del PROCAMPO se institucionaliza en un decreto aprobado en julio de 1994, donde se establece que el campo es una prioridad nacional y su transformación es necesaria para el futuro y desarrollo del país. Es así como, su implementación total y en forma es a partir del ciclo agrícola otoño de 1994 – invierno 1995 con una duración de 15 años y su finalización programática para el 2008.

Es de importancia señalar que es la primera vez que, en materia de política económica, se fija el inicio y duración de un programa sectorial, buscando con ello crear certidumbre a los beneficiarios y permitiendo se establezcan expectativas y estrategias tras la finalización del programa. En este marco, los productores se irían independizando del apoyo gubernamental y buscarían la reducción de las implicaciones que tendría desaparecer de tajo un programa que incide directamente en el ingreso de los productores.

Según lo anteriormente expuesto, los productores adscritos al PROCAMPO reciben un recurso monetario por cada hectárea de manera constante y en términos reales los primeros diez años de aplicación del programa; posteriormente, el apoyo se vendrá reduciendo para fomentar en los productores la independencia del recurso sobre el proceso de producción. Entonces, el programa debe ser entendido como un instrumento

de política económica en el sentido que es una transferencia de recursos o subsidio del Estado, a través del gobierno, hacia los ciudadanos.

En la fase de adecuación del programa los productores adscritos recibieron en el ciclo agrícola O – I 94/95 un monto por 330 pesos y, para el ciclo P – V 94, una cantidad de 350 pesos. Actualmente el apoyo que recibe el productor por cada hectárea oscila entre los 1160 y 963 pesos. El subsidio se entrega de acuerdo al tipo de cultivo, las características agronómicas y comerciales de la región; además se considera en qué ciclo agrícola se levantará la cosecha, sea éste otoño – invierno o primavera – verano. En otras palabras, se establece un tabulador base y un monto asignable por hectárea, por lo que los productores beneficiados pueden recibir el apoyo por poseer una o más hectáreas o fracción de ésta y de acuerdo al tipo de cultivo y del ciclo agrícola en que se hará la cosecha.

En 1994 se presupuestó para PROCAMPO 11.7 miles de millones de pesos lo que representó un incremento de más del 80 por ciento con respecto a los recursos destinados a los programas de ASERCA y CONASUPO. Para el año en curso, y de acuerdo al Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2006, se destinaron 15.2 miles de millones de pesos.

Inicialmente el programa beneficiaba a nueve cultivos que representaban y representan actualmente la base de la alimentación mexicana, no sólo en el sentido histórico o cultural, si no que alrededor de dichos cultivos existe un consumo preferente e invariable de los consumidores, y otros cultivos que han adquirido gran relevancia y son parte elemental para el sector pecuario, el cual, desde finales del siglo es parte sustancial de la dieta del mexicano.

Uno de los requisitos fundamentales para recibir el apoyo es que el productor agropecuario haya cosechado en su hectárea o porción de ésta alguno o algunos de los nueve cultivos. Éstos, a los que se les denominaba cultivos elegibles, son, en un inicio nueve: el maíz, frijol, trigo, arroz, sorgo, soya, algodón, cártamo y cebada.

El concepto “cultivo elegible” se emplea para distinguir entre aquéllos que entran en la cobertura del programa y los que no, por su parte el concepto “superficie elegible” se refiere a la extensión de tierra (medida en hectáreas) en la cual se cosechó alguno de los cultivos elegibles. Estos conceptos se acuñaron en la formulación del programa, pero en la actualidad pueden carecer de viabilidad ya que desde el ciclo agrícola primavera – verano de 1995 la cobertura de PROCAMPO se extendió a todo cultivo lícito.

Por lo que, puede ser cuestionable emplear dichos conceptos, por que el programa apoya en la actualidad a cerca de 250 cultivos diferentes como: avena, caña, cebolla, chile, melón, papa, alfalfa, entre otros. Pero, el apoyo económico surgido del PROCAMPO no está dirigido específicamente a ciertos cultivos, sino también a la extensión de tierra que se utilice y que forme parte de actividades pecuarias, que forme parte de un proyecto forestal o ecológico

El PROCAMPO forma parte de la modernización de la economía iniciada a mediados de los años ochenta, basada en el desarrollo integral de todos los sectores, y sobre todo, en materia de desregularización económica; telecomunicaciones, en el aumento de la participación en la dinámica económica internacional, en el incentivo a la inversión extranjera y la modernización del campo. Con la modernización del campo se busca aumentar la producción, el desarrollo y productividad del sector, logrando con ello incidir directamente en el bienestar social de la población, aumentar la oferta y suficiencia de los alimentos; y sobre todo el abastecimiento de materias primas necesarias para la modernización de los demás sectores. En el incentivo de la oferta en alimentos no sólo se busca incrementar la adquisición de productos del sector agropecuario, mediante la reducción de los precios al consumidor, sino también, se establece bajo una lógica y estrategia agropecuaria fundamental donde, de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo 1989- 1994, se buscaba la soberanía alimentaria.

Pero hay que hacer una acotación, si bien la modernización del campo y de la economía es extensamente el hilo conductor del Plan Nacional de Desarrollo 1989 – 1994 el Programa de Apoyos Directos al Campo puede no estar vinculado con la estrategia del

ex presidente Salinas. En el sentido que la creación del programa es una respuesta a otros factores por los que transita la economía hacia mediados de los noventa y en gran medida se antepone a los buenos deseos planteados para el sector agrícola en dicho plan. El PROCAMPO es el abandono del paternalismo existente sobre el campo mexicano por una política de subsidios, en busca de la modernización y la apertura económica en el sector, y sobre todo, en la eliminación y la existencia de intermediarios entre el gobierno y el productor.

Es así como, tras la adhesión de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) en 1986, la firma de cartas intención con el Fondo Monetario Internacional (FMI) en 1983 y, posteriormente, la firma del Tratado de Libre Comercio con América del Norte en 1994, es donde se enmarca la justificación y objetivos del programa.

Objetivos del programa de Apoyos Directos al Campo.

No obstante que el programa nace con una finalidad establecida y con objetivos específicos, en su desarrollo histórico se le han atribuido fines y ventajas no acordes, quizás, con su verdadero alcance y resultados. Los objetivos de creación del programa son la extensión del apoyo del gobierno a un número mayor de productores rurales, fomentar la reconversión productiva, compensación subsidiaria, modernizar la comercialización, el acceso de alimentos a un menor precio, incrementar la productividad y como un freno de la degradación del medio ambiente. Es necesario hacer unas precisiones, antes de distinguir la concepción de cada objetivo.

Hacia 1992 se reforma el artículo 27 constitucional facultando a los campesinos comprar, vender o utilizar como garantía sus tierras. Esta nueva normatividad permite la inversión privada en el sector primario, y con ello, la redefinición del papel y la participación del Estado en las actividades agropecuarias.

Desde 1952, mucho antes de la instrumentación del PROCAMPO, los problemas de comercialización emanados de la existencia de intermediarios entre productor y consumidor final, obligaban a que el productor abaratara su cosecha a precios muy por debajo de los existentes en el mercado.

Por esta razón, el gobierno federal decidió atacar el problema con una política de precios mínimos o de garantía. Su finalidad era combatir el “coyotaje”, responsable de que la ganancia producto del trabajo del agricultor se quedara mayoritariamente en la esfera de la comercialización o, mejor dicho, en las manos de los intermediarios.

Con la presencia de un precio mínimo por cultivo, fijado a partir de conocer los costos de producción, tasas de inflación y precios internacionales sobre dicho producto, se incentivaba la producción nacional y el desarrollo del sector agropecuario. Por lo tanto, a través de la fijación de precios de garantía el gobierno pretendía reducir las distorsiones de la economía, beneficiando principalmente a los productores y al consumidor final, en el sentido en que se abarataban los precios y se aumentaban los beneficios al productor.

El Programa de Apoyos Directos al Campo nace bajo la lógica, no acertada, de ser el sustituto de la política de precios de garantía, pero con un esquema moderno y acorde a la estrategia de modernización del sistema económico. Formalmente puede decirse que el PROCAMPO está lejos de ser un sustituto perfecto de los precios de garantía, y por ello es inadecuado sostener dicha noción, salvo cuando se hace referencia a que el programa es un sustituto de la forma de intervención y de política económica del gobierno en el sector agropecuario.

Con el PROCAMPO se apuesta a un programa que no sólo permita, con el aumento de la producción, mantener bajos niveles de precios, si no también y de acuerdo al decreto del 1994; fomentar la participación económica en el campo para aumentar la productividad y competitividad de los productores nacionales, en otras palabras, un campo sin regulación estatal es más atractivo para los inversionistas.

Con la reforma al artículo 27 constitucional, la creación del PROCAMPO y la eliminación de los precios de garantía, se establece una nueva política económica para la modernización del campo, a partir de la segunda mitad de los años noventa.

Esta política fue estructurada con la idea de que exista una libre competencia entre productores y se aumente la competitividad, la producción y el desarrollo. Otra de la finalidad es que sean los productores los que elijan que cultivo es más rentable, según su capacidad de producción, con lo que el programa subsidia la reconversión productiva, entendida ésta como el aumento en el abanico de posibilidades de producciones más rentables al productor. Esto último, se crea una especialización de la producción en el sector, referida al cultivo de productos que represente un alto nivel de productividad y de rentabilidad. Con dicha especialización se logrará la competitividad de los productores nacionales frente a los extranjeros.

El PROCAMPO busca ser un subsidio al cual pueda acceder un número creciente de beneficiarios. Se apuesta a incorporar a más de 3 millones de productores, de los cuales cerca del 80 por ciento estaba marginado de los beneficios del paternalismo existente. Por tanto, el objetivo primario del programa es que el apoyo del gobierno se extienda a un número mayor de productores, principalmente a aquéllos de autoconsumo que no tenían fácil acceso al financiamiento público que permitiera desarrollar enteramente las capacidades productivas de los pequeños productores y aumentar la eficiencia de los grandes productores.

Con dicho objetivo no sólo se busca reducir las diferencias entre los productores y aumentar la competencia del país a los niveles de producción internacionales, sino también, y secundariamente; como un incentivo para reducir las condiciones de extrema pobreza y marginalidad en el sector.

El fomento a la reconversión productiva se basa en fomentar al productor la siembra de aquellos cultivos con mayor rendimiento y rentabilidad. Esta política está dirigida principalmente a aquellos pequeños productores con altos costos de producción. Con apoyo del PROCAMPO podrán transitar a la siembra de otro cultivo que les permita

aumentar su rentabilidad con bajos costos de producción. La reconversión productiva entraña y le aquejan otros conflictos de importancia en el sector, ya que a partir de la ganaderización del sector se ha venido abandonando el cultivo de ciertos alimentos por otros de gran importancia para la sustentación del sector pecuario.

Tercero, en vísperas de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio con América del Norte hacia 1994, el PROCAMPO surge como la compensación y subsidio directo del gobierno mexicano frente a los desequilibrios en la competencia entre los productores nacionales y los productores extranjeros. El PROCAMPO se configura así, como la compensación a los desequilibrios causados por la liberalización calendarizada y entrada de productos del sector al mercado interno.

Al fomentar la competencia entre productores, hasta dicho año inexistente en el sector, se impulsa la productividad y que crezcan de los rendimientos. Con este último cuarto objetivo se repercute positivamente en los consumidores nacionales, ya que se aumenta sus posibilidades de consumo al haber un mayor número de productos en el mercado con una diferenciación en precios. Es así como, este objetivo del PROCAMPO busca que los consumidores nacionales adquieran productos de calidad a bajos precios.

Un quinto objetivo del PROCAMPO era el aumento de la competitividad de las cadenas productivas, con base en un escenario de reducción de costo de los insumos y materias primas, permitiendo un menor costo en la transformación y producción de productos. Aunado a ello, un aumento en la eficiencia de la comercialización y la presencia de un organismo público para orientar y aplicar nuevas tecnologías de la producción. En este aspecto y con un mercado competitivo se alienta a la inversión privada en el sector, permitiendo la eficiencia de los agentes y del proceso productivo.

Un último objetivo, no por ello menos importante, con el programa se busca reducir la degradación del medio ambiente, particularmente de la erosión de los suelos y la búsqueda de la rotación de cultivos. Con ello se busca mantener la productividad de los suelos, y crea un cierto fomento al sector pecuario ya que regularmente la rotación de cultivos incorpora la siembra de pastos que fungen como alimento.

Existen algunas modificaciones complementarias al programa iniciado en los noventas, los subprogramas de mayor importancia son: el PROCAMPO Capitalizado, Ingreso Objetivo y Programa de Apoyo a la Ganadería.

PROCAMPO capitalizado

El PROCAMPO capitalizado permite a los productores inscritos en el programa recibir de manera anticipada los recursos del programa, para que de esta forma logren un mayor monto de capitalización del recurso para lograr invertirlo en la tecnificación de su proceso de producción o el desarrollo de procesos productivos. Es entregado al productor una cantidad monetaria equivalente a lo que recibirá año con año hasta la finalización del programa el 31 de diciembre del 2008.

Uno de los requisitos fundamentales para recibir el apoyo en este formato es aquél donde el productor debe de presentar un proyecto económico para el corto o mediano plazos sobre su proceso de producción, el cual debe ser viable y rentable para el productor. Apoyado el proyecto, el recurso es entregado por una institución financiera, a la cual el productor cede los derechos para que dicha institución se haga de los recursos correspondientes al productor año con año. En otras palabras, PROCAMPO que se habría de destinar año con año al productor será mandado a la institución financiera hasta el término del programa, por lo que el productor dejará de recibir el apoyo de la manera tradicional.

Ingreso objetivo.

Este subprograma tiene el objetivo de crear certidumbre económica, aumentar la competitividad, la rentabilidad y la integración de las cadenas productivas. Este apoyo es destinado a todos aquellos productores que presenten excedentes de producción, así

como problemas para la comercialización de su cosecha y que se encuentre dentro de los cultivos elegibles.

Los cultivos elegibles para este subprograma son diez, donde figuran: el maíz, trigo, sorgo, cártamo, canola, algodón, arroz, soya, triticale y trigo forrajero. Sin embargo, la cobertura no es homogénea en todos los estados, ya que los momentos asignables varían de acuerdo y en función del Estado de la república que se trata, del tipo de la cosecha, del precio y comercialización existente. Considerando de igual forma los lineamientos existentes para cualquiera cultivo. En otras palabras, en la entrega del apoyo existe una diferencia en el producto.

Este mecanismo se asemeja mucho a los precios de garantía, en el sentido que para determinar el ingreso objetivo considera variables como los precios internacionales del cultivo específico, el nivel de la producción nacional y aquellas condiciones regionales o locales del cultivo en el mercado.

Conclusión del Capítulo.

El Programa de Apoyo Directo al Campo es un programa que se implanta en el año 1993 en vísperas de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio con América del Norte hacia el año 1994. Su creación responde a la necesidad de crear un programa que complemente y coadyuve a la adaptación del productor nacional a la competencia internacional o con productores extranjeros, y nunca como un sustituto de los antes existentes precios de garantía.

El PROCAMPO es un apoyo económico que se entrega por ciclo agrícola a los productores del sector agropecuario, con la finalidad de ser un complemento para incentivar el desarrollo, el crecimiento de la productividad y de la rentabilidad de los productores adscritos al programa. El apoyo es en forma monetaria e incide directamente con el nivel de ingresos del productor, ya que éste se entrega antes de comenzar la siembra de cultivo elegible. La cantidad en pesos del apoyo ha variado consecutivamente

a partir de su creación y ha venido sufriendo una reducción en vísperas de la finalización del programa en el 2008.

En un principio se creó una base de cultivos, extensión de tierra y de productores beneficiados los cuales cumplían las condiciones adecuadas para recibir el apoyo federal. Actualmente la entrega del apoyo y la inscripción de nuevos productores al programa se basan en la normatividad vigente sobre el programa, que además, señala la parte administrativa, de funcionamiento y operativa del programa.

CAPÍTULO III

PROCAMPO: Mecánica de operación

Normatividad e instancias responsables.

La normatividad del PROCAMPO se sostiene en primera instancia por el Decreto de formulación del 25 de julio de 1994 y su Fe de Erratas del 26 de septiembre del mismo año. En segunda instancia y referente a su parte normativa y de operación el programa y todas las actividades que de él emanen se rigen por las Reglas de Operación del Programa de Apoyos Directos al Campo vigentes, ya que cada año pueden presentar adicciones o modificaciones; así como Procedimiento General Operativo de las Reglas de Operación del PROCAMPO. Donde éste último señala las actividades y funciones a realizar con respecto y en caso de competencia de ASERCA, del Centro de Apoyo al Desarrollo Rural (CADER), de la Coordinación General de Apoyos (CGA), de la Dirección de Desarrollo y Mantenimiento de Aplicaciones (DDMA), del Distrito de Desarrollo Rural (DDR), de la Delegación de la SAGARPA en el Estado, de la Dirección General de Medios de Pago (DGMP), de la Dirección General de Programación y Evaluación de Apoyos Directos (DGPEAD), de la Dirección General de Sistemas de Información para la Operación de Apoyos Directos (DGSIOAD), la Dirección Regional de ASERCA (DR), del Órgano Interno de Control (OIC) y del Subcomité de Control y Vigilancia (SCCV).

No obstante, las actividades principales del Programa de Apoyos Directos al Campo recaen sobre seis instancias principalmente: ASERCA, la Dirección Regional de ASERCA, la Delegación Estatal de SAGARPA en el Estado, el Distrito de Desarrollo Rural, el Subcomité de Control y Vigilancia (SCCV) y del Centro de Apoyo al Desarrollo Rural (CADER).

Las principales actividades de ASERCA es la actualización y modificación de la normatividad existente sobre el programa y de los procedimientos operativos, autoriza a su oficina regional para la expedición de los formatos del programa y de los documentos de pago o reexpedición; tiene la dictaminación jurídica sobre el directorio del programa y hace una evaluación de los aspectos normativos.

La Dirección Regional de ASERCA tiene la función de emitir los formatos de reinscripción, dictaminación y listados de control y seguimiento; coordinar con el CADER correspondiente la verificación de los predios, validar los formatos de reinscripción

entregada por los productores, imprimir, actualizar y revisar los respectivos documentos de pago.

La Delegación Estatal distribuye los formatos a los Distritos de Desarrollo Rural, proporciona el listado de control de los predios en verificación, supervisa la parte operativa del PROCAMPO y tramita cancelaciones, bajas o modificaciones sobre el directorio del programa.

El Distrito de Desarrollo Rural distribuye al CADER correspondiente los formatos de reinscripción y dictaminación, señala y difunde las normas de ASERCA a los integrantes del SCCV, supervisa la operación del programa y concentra la información proveniente de las actividades del programa y las envía a la Delegación Estatal.

Cuadro 1



FUENTE: Elaboración propia con base a la normatividad vigente para PROCAMPO.

El SCCV recibe y revisa los formatos de reinscripción, estructura y envía recomendaciones al Distrito de Desarrollo Rural. Por su parte, en el CADER es donde cae el mayor peso operativo ya que a él son enviados la mayoría de los formatos, atiende en ventanillas a los productores, revisa las normas de operación sobre las solicitudes y la documentación, concentra la información y medios pagos incorrectos y la manda al DDR correspondiente; y recibe y tramita la modificación a conceptos del directorio del programa.

Administración del programa.

El PROCAMPO desde su creación es administrado por ASERCA (Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria). ASERCA es un órgano descentralizado de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) creado hacia abril de 1991. Una de sus dos objetivos principales es: impulsar la comercialización en el sector agrícola mediante incentivos o apoyos fiscales a la comercialización de granos y oleaginosas, la creación de mecanismo que permitan la eficiencia en la relación entre productores y compradores, así como generar a los productores la suficiente información del mercado para generar y presentarle los diversos canales de comercialización, tanto en niveles del mercado interno como de la presencia de demanda de productos de mercados externos. Segundo, ser el encargado de canalizar de manera eficiente y en tiempo los subsidios del gobierno federal al sector.

En este sentido, y de acuerdo a las Reglas de Operación del PROCAMPO vigentes, el PROCAMPO se encuentra a cargo de la SAGARPA a través de ASERCA, de los Distritos de Desarrollo Rural (DDR) y de los Centros de Apoyo para el Desarrollo Rural (CADER). Donde estos dos últimos cumplen la función de representación de la secretaría (SAGARPA) y de ASERCA. Es a partir de ellos donde se llevan la mayoría de los procesos de administración, inscripción, información y de pago a los productores, asimismo de llevar una coordinación pertinente con las respectivas entidades federativas y lo establecido en el Procedimiento General Operativo.

Particularmente ASERCA tiene la función de formular, con los cambios o adecuaciones pertinentes, presentar y hacer de acceso público el Procedimiento General Operativo y los Procedimientos Específicos para la operatividad del PROCAMPO, además de sujetar a dichos documentos la función de los DDR y de los CADER. Le compete, de igual forma, la creación de los documentos necesarios que permitan la acreditación de inscripción de aquellos productores beneficiados, así como la comprobación, de éste último, de ser propietario de superficies elegibles y en que dicha hectárea o hectáreas sean de cultivo elegible.

En todo momento ASERCA tendrá la función de velar y hacer cumplir las leyes pertinentes sobre el funcionamiento y operatividad del programa, en base al Decreto regulador del PROCAMPO, en el Procedimiento General Operativo, los Procedimientos Específicos y las Reglas de Operación vigentes para el año corriente.

El recurso destinado al programa es aprobado anualmente a través del Presupuesto de Egresos de la Federación, teniendo como instancia a la Secretaría. En este sentido, se podrá destinar hasta el 1.8% de lo presupuestado para la difusión, el seguimiento operativo y normativo, gastos de evaluación, evaluación del programa y el pago de los gastos financieros del PROCAMPO Capitaliza.

Es competencia de ASERCA regresar a la Tesorería de la Federación todos aquellos recursos que no fueron utilizados o destinados a los fines autorizados a través de la Dirección General de Medios de Pagos.

Operatividad.

De acuerdo a las disposiciones existentes tanto, los productores individuales y aquellos productores conjuntados en sociedades civiles u organizaciones pueden acceder al programa siempre y cuando hayan producido cultivos elegibles en superficies ídem. Para adherirse al programa los productores llenan el Formato de Petición de Inclusión al Directorio

del PROCAMPO siempre y cuando se encuentre la convocatoria de adhesión vigente, ya que hasta el último trimestre del 2006 no se permite la inscripción a nuevos productores.

Los requisitos y documentos que debe de presentar el productor interesado para crear su expediente y recibir los beneficios del programa, así como en el caso de reinscripción, son:

- a) Documentos de acreditación de identidad del productor, sea ésta persona física o moral.
- b) Acreditar la propiedad del predio o de los predios, así como, en caso de requerirlo, la acreditación y regularización necesaria ante la Secretaría de la Reforma Agraria y concesión para explotar el suelo.
- c) Presentar el formato de acreditación de elegibilidad del predio.
- d) En los predios localizados en distritos de riego se deberá presentar la documentación necesaria que compruebe su condición con base a la ley frente a la Comisión Nacional del Agua.
- e) Presentar documentos comprobatorios de su Clave Única de Registro de Población.
- f) y, de ser necesario, presentar formatos de solicitudes anteriores, de cuentas bancarias y de cesión de derechos.

Durante el periodo comprendido de 1991 – 1993 se conformó un directorio de PROCAMPO, donde se creó un patrón de predios y de productores que permitiría la designación y entrega de los recursos. Este directorio, además, proporciona información sobre la ubicación espacial del predio, nombre de los beneficiarios, el tipo de cultivo que se siembra y características propias de los predios beneficiados.

Con esta información el patrón de productores es estratificado en tres de acuerdo a sus características. El primer estrato se conforma por aquellos productores con una unidad de producción menor a una hectárea; en el caso en que un productor cultive en predios tanto de riego como de temporal, y que sumados sean menos de una hectárea; el apoyo será redondeado. Multiplicando el monto monetario de apoyo referido para el tipo

de producción (riego o temporal) por el tamaño de los predios medido en hectáreas. Por ejemplo, si un productor cultiva 0.6 hectáreas en ciclo de riego se deberá multiplicar por el monto asignado a ese tipo de producción.

El segundo estrato comprende aquellos productores con una unidad de producción entre una y cinco hectáreas, si un mismo productor posee varios predios que sumados deben dar un total de cinco hectáreas. Para ambos estratos el monto asignable por hectárea producida en temporal, ciclo primavera – verano, hasta el 2006 es de 1, 160 pesos; por su parte para la hectárea producida en terreno de riego, así como el estrato tercero, se destina un monto, en dicho año, de 963 pesos. El estrato tres se refiere a todos aquellos productores que no pueden ser considerados en los anteriores estratos señalados, el monto designado a éste es similar a los que recibe el estrato I y II en temporada de riego.

Para la entrega del recurso monetario es necesario, en primera instancia, que el productor haya acudido a las ventanillas del CADER más cercano para solicitar el apoyo por cada uno de sus predios, dentro de los tiempos publicados por la Secretaría en el Diario Oficial de la Federación, en enero de cada año, y de acuerdo a lo establecido en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Estas solicitudes son dictaminadas por el jefe de CADER en cuestión y ratificada por el Subcomité de Control y Vigilancia, integrado este último por los representantes de los productores.

La entrega del apoyo se ejerce en dos modalidades. La primera es la entrega del recurso anticipado a la siembra para los productores del ciclo agrícola primavera – verano cuya unidad de producción sea hasta cinco hectáreas, y aquellos productores que hayan solicitado la entrega del recurso de manera anticipada para el ciclo agrícola otoño – invierno. Para los primeros, aquellos productores perteneciente a los estratos I y II recibirán el apoyo dentro del periodo anticipado a los 20 días naturales después de haber entregado la solicitud de apoyo; para los segundos, la vigencia de entrega del apoyo es de hasta 35 días.

Las Reglas de Operación del PROCAMPO vigentes establecen que el monto máximo asignable que puede recibir un productor, persona física, es lo correspondiente hasta 100 hectáreas cuya producción sea de riego y hasta 200 hectáreas para la que sea de temporal. Para las personas morales o todas aquellas sociedades mercantiles y civiles se le asignará el monto correspondiente a 2,500 hectáreas cuya producción sea de riego y hasta 5,000 hectáreas cuya producción sea de temporal.

Por lo tanto, la posesión de la tierra apoyada por el programa es tanto a personas físicas y a personas morales que estén en correspondencia con lo establecido en el artículo 27 de la Constitución, así como de los artículos 117, 121, 122 y 123 de la Ley Agraria, y para la personas morales que cumplan con lo establecido en el título IV de señalada ley. No obstante, la normativa del PROCAMPO permite entregar el apoyo cuando que existe posesión derivada, es decir, cuando el predio de producción se hace a través de un arrendatario. En este sentido, el productor recibirá el apoyo del programa cuando en lo individual se ajuste a los límites de posesión permisibles, aunque la suma de sus predios de producción exceda los límites de la pequeña propiedad.

Los recursos se entregan mediante cheque, depósito a cuenta del productor, depósito bancario a la Tarjeta Electrónica PROCAMPO, o por de cualquier otro medio de pago seleccionado y aprobado por ASERCA. La Tarjeta Electrónica PROCAMPO está destinada para hacer más eficiente el proceso operativo del programa, ya que es a través de ella se automatiza la reinscripción y la entrega del apoyo a los productores con predios mayores a 5 hectáreas. A través de ella se busca la reinscripción electrónica del productor a los ciclos agrícolas subsecuentes, transparentar la entrega de los recursos, reducir los costos administrativos del programa y reducir la carga de trabajo de los CADER.

El productor no recibirá el apoyo cuando incumpla las reglas de operación del programa, las regulaciones pertinentes establecidas por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), cuando su expediente carezca de algún documento, cuando solicite el apoyo por un predio en litigio o no permita a la instancia pertinente la verificación del predio. También en todo momento el apoyo será cancelado cuando el

productor no siembre la superficie registrada y por la cual recibió el apoyo, cuando el productor siembre productos ilícitos y cuando la pertenencia de predios exceda los límites de la pequeña propiedad considerados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como las limitaciones sobre el tema señaladas en la Ley Agraria vigente.

Si por alguna razón el productor no puede efectuar la siembra de la superficie elegible, ya sea por falta de recursos necesarios para efectuar el proceso de producción o por deseo expreso, para ser cultivado por alguna otra persona. El productor podrá ceder los derechos a una tercera persona o familiar; este trámite se llevará a cabo mediante suscribir un contrato de cesión de derechos al cobro del apoyo con alguna institución debidamente registrada ante la Delegación Estatal de la Secretaría. Cuando un productor desea fraccionar parte de sus predios para dárselos a un familiar, este último es incorporado al directorio del PROCAMPO.

En todo momento el productor puede ejercer la cláusula de auto exclusión contenido en el Procedimiento General Operativo del programa, donde se señala que en todo momento el productor puede renunciar al registro de sus predios en el directorio del PROCAMPO y de todos aquellos beneficios derivados del programa.

La verificación de los predios se lleva a cabo por el personal competente del CADER, y levanta un Acta de Verificación que comprueba lo asentado por los productores al momento de solicitar el apoyo para cada uno de los predios. Dicha acta verifica que los predios se encuentren de acuerdo a lo señalado y al Procedimiento General Operativo y de las Reglas de Operación del programa vigentes. El productor debe de permitir la verificación de o de los predios al personal autorizado, de lo contrario y con base a la normatividad vigente se aplicara el Procedimiento Administrativo de Cancelación del Registro del Predio en el directorio del programa.

CAPÍTULO IV

Ciclos y costos de producción

Costos y factores de la producción en la geografía nacional

Por sus características de producción, el maíz grano en México se siembra y se produce en dos ciclos agrícolas: primavera – verano (PV) y otoño – invierno (OI).

En general, la temporada de cultivo para el ciclo primavera – verano se sitúa entre el mes de junio y agosto, en donde su periodo de cosecha se ubica entre los meses de agosto hasta mediados de noviembre del año corriente. Por su parte, en el ciclo OI el cultivo empieza en el mes de octubre y termina en marzo, por lo que la cosecha se efectúa del mes marzo hasta junio del año siguiente.

Cuadro 1



FUENTE: Elaboración propia.

Este carácter de temporalidad en ambos ciclos dificulta la contabilización de los volúmenes de producción, los ciclos de producción se anteponen y no presentan un orden temporal. Es decir, el tiempo de cultivo o de cosecha para cada ciclo señalado en el párrafo anterior es una mera aproximación, ya que, en realidad, los periodos de cosecha pueden extenderse o reducirse. Todo está en función del tiempo en que los productores comiencen de manera generalizada el cultivo y el terminen la cosecha.

La importancia de uno u otro ciclo radica en el volumen de producción que se obtiene en ellos. En lo general, para el año agrícola 2006 se obtuvieron 21, 615, 622 millones de toneladas¹ de maíz grano, de los cuales el 72 por ciento se cosecharon en el ciclo PV 2006 y el restante 28 por ciento en el ciclo OI 2005 – 2006.

Particularmente es así que, en el ciclo PV se obtienen casi 16 millones de toneladas, de las cuales el 61 por ciento se cosechó en los seis estados de la República

¹ Dato preliminar hasta el 28 de febrero del 2007, publicado por el Sistema de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP).

Mexicana. Para el ciclo OI, del año agrícola² 2006, la producción obtenida se acerca a las 6 millones de toneladas, de las cuales se pronostica que el 70 por ciento se habrá cosechado en el estado de Sinaloa.

En ambos ciclos de producción las superficies sembradas y cosechadas son producidas bajo la modalidad de riego y de temporal. La producción de temporal se denomina así cuando la producción en su totalidad está a expensas de condiciones naturales y la precipitación pluvial, donde regularmente en el proceso de producción se presenta una ausencia de tecnología de producción. En contrasentido, en una producción de riego se emplean paquetes tecnológicos y un sistema de riego para la producción del maíz. Un paquete tecnológico se compone de la aplicación de conocimiento científico, tecnológico y conocimiento empírico de producción sobre la superficie a producir.

Particularmente, en la producción de temporal del ciclo PV se obtiene un volumen mayor que la producción de riego efectuada en dicho ciclo, a diferencia, en el ciclo OI se obtiene un número mayor de toneladas cuando se emplea sistemas de riego que cuando la producción es de temporal.

Esta característica, el empleo de sistemas de riego y la aplicación de paquetes tecnológicos, es un factor que distingue los costos de producción por hectárea en uno y otro ciclo. Es ordinario, entonces, que la producción de temporal presente menos rubros en su estructura de costos de producción por hectárea. A diferencia de la de riego, donde se incorpora una mayor de tecnología de producción.

Esta diferenciación puede ser explicada a partir de que, en la producción de una hectárea de riego, se generan otros rubros de costos por la incorporación de tecnología que permite suplir o complementar la falta de precipitación pluvial. Factor por el cual, se adicionan rubros en su estructura de costos de producción, para contabilizar aquellos costos por la implementación del sistema de riego: la tecnología utilizada para ello, el

² Un año agrícola se contabiliza a partir del primer mes de siembra en ciclo otoño – invierno hasta el último mes de cosecha en el ciclo primavera – verano. Por lo que no necesariamente un año agrícola presenta una duración de 12 meses como pudiera pensarse, sino que puede durar 17 meses o más, por tanto, los años agrícolas no están en función del tiempo sino en la duración de cada ciclo. Por ejemplo, para calcular el año agrícola 2007 se considera la producción que se obtenga en los ciclos OI 2006 – 2007 y PV 2007.

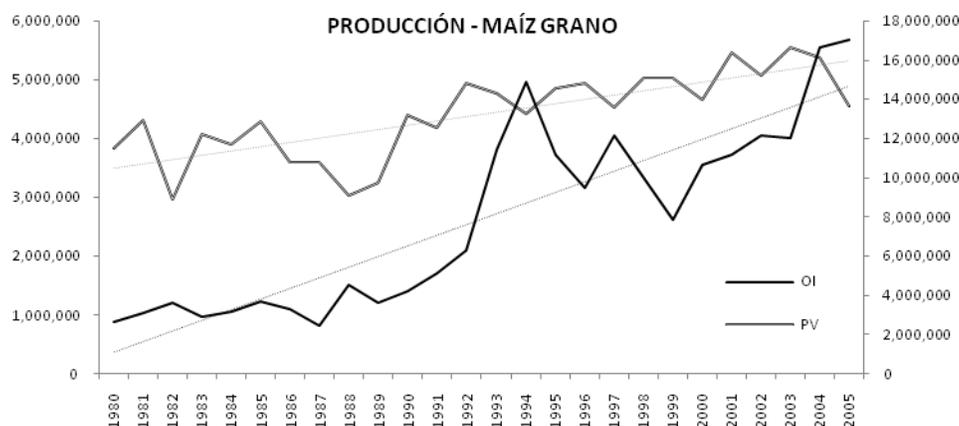
pago de la energía eléctrica, el costo por el uso del agua, entre otros tipos de costos relacionados a la señalada práctica.

Dado que el mayor volumen de producción del ciclo OI emana de hectáreas producidas con sistemas de riego, puede decirse que la estructura de costos de producción presenta más rubros en el ciclo OI que en ciclo PV.

No obstante, que existan más rubros en una estructura de costos, no representa que los costos de producción son más altos en una producción de riego que en una de temporal. En la realidad existe una gran diferencia en la técnica y forma de cultivar entre productores. Por tanto, la estructura de costos se determinará por el método de producción (cuantitativamente), mientras que el menor o mayor nivel de costos para producir se liga a la forma de producción (cualitativa).

La forma cualitativa de producción determina el nivel de rendimientos. Este factor conjuntado con la tecnología para los cultivos permiten, muy probablemente, que los productores del ciclo OI muestren mayores rendimientos que los productores del ciclo PV. Tan sólo para el ciclo PV 2006 el rendimiento por hectárea promedio de los seis principales estados productores fue 3.2 toneladas por hectárea, frente a las 9.86 toneladas por hectárea que presentó el estado de Sinaloa en ciclo OI 2005 – 2006.

Los rendimientos por hectárea es un factor de importancia, porque con ellos se determina el costo de producción por tonelada, con base en la relación costo total por hectárea y rendimiento. Por tanto, si una hectárea presenta altos rendimientos es muy viable que su costo de producción por tonelada sea menor, contrariamente, una hectárea con bajos rendimientos presentará un mayor costo de producción.



FUENTE: Elaboración propia con base al Sistema de Información Agroalimentaria de Consulta (SIACON)

GRAFICA 1. Si bien hasta la actualidad los altos volúmenes de producción se obtienen en el ciclo PV, en las últimas dos décadas el ciclo OI presenta un crecimiento en sus volúmenes de producción. Lo que representa una creciente participación en la producción nacional de maíz grano. Gráficamente puede observarse que línea de tendencia trazada sobre el ciclo OI presenta una mayor inclinación que la línea de tendencia trazada para el ciclo PV.

Dado que los rendimientos del ciclo PV son menores al ciclo OI, puede suponerse que en promedio, el mayor costo de producción por tonelada es la del ciclo PV, y la menor es la del ciclo de producción OI.

Estas particularidades en la forma de producción en los dos ciclos agrícolas, en razón de los volúmenes de producción y de rendimientos, tanto en la producción de temporal como la de riego, permite ver una diferencia entre producción y estados productores de maíz grano en el país. Si bien la mayor producción del grano se obtiene de temporal, presumiblemente se debe a que en el país existen las condiciones naturales favorables para el desarrollo del grano. Pero también, en forma factible, tiende a explicar que muy pocos productores pueden tener acceso a la implantación de paquetes tecnológicos y sistemas de riego en sus cultivos por el alto costo de producción que ello generaría.

Esto último, muy seguramente, son factores que determinan que la población de productores, así como el mayor número de superficie sembrada, se concentre alrededor del ciclo primavera – verano. La producción se facilita en el ciclo PV, porque seguramente, bajo proporciones guardadas, se requiere un menor monto de inversión para iniciar el proceso de producción.

El Centro de Estudios para el Cambio en el Campo Mexicano (CECCAM) señala que el 92 por ciento de los productores del grano son pequeños productores que poseen entre 0 y 5 hectáreas, con rendimientos promedio por hectárea entre 1.3 a 1.8 toneladas. De estos productores el 52 por ciento de la cosecha obtenida es de autoconsumo y lo restante se logra comercializar. Suponiendo que dichos datos represente el promedio de los productores, esto quiere decir que tan sólo 10 mil toneladas, de las 22 mil toneladas pronosticadas para el año agrícola 2006, son comercializadas o son canalizadas a un proceso agroindustrial o industrial.

Esta desigualdad entre productores, probablemente, no es meramente una distinción en la forma cuantitativa o cualitativa. También, puede deberse al nivel de ingreso, el cuál es condicionante de la capacidad de ahorro y por ende, de la capacidad de inversión y tecnificación del proceso de producción.

El tener acceso al financiamiento tanto público como privado, contar con las canales de comercialización adecuadas, que permitan la venta de la cosecha y una apropiación de ganancia mayor, pueden ser otros factores que coadyuven a la diferencia entre productores.

Ante un bajo nivel de ingreso, el financiamiento privado y las transferencias juegan un papel esencial en el desarrollo del sector, pero también coadyuva a una creciente diferenciación entre productores. Si un productor de ingreso bajo, cualesquiera, desea incrementar sus rendimientos y productividad, pero no tiene acceso a esquemas de financiamiento, difícilmente podrá incrementar su nivel de ingreso que le permita en el corto y en el largo plazo incrementar los rendimientos, y la productividad.

Por otra parte, debido a que los canales de comercialización en muchos casos no establecen un vínculo estrecho entre productor y consumidor final, la mayoría de los productores se quedan con una proporción menor de ganancia de su proceso de producción. Dicha parte proporcional de ganancia, seguramente, se va quedando en todos aquellos intermediarios antes de llegar al consumidor final, lo que dificulta que el

productor efectúe un nivel de atesoramiento que le permita invertir en innovar su proceso de producción.

Por tanto, un productor obtendrá, como consecuencia, una mayor proporción de ganancia si para la venta de su producto cuenta con la infraestructura o equipo adecuado para transportar su cosecha hasta el lugar de consumo final, que le permita reducir la brecha negativamente entre precio y costo. En caso adverso, aquel productor tendrá que mal vender su producción, con la necesidad de recuperar al menos el costo de producción, a un precio por debajo del mercado. Provocando la ausencia de utilidades de su proceso de producción para atesorarlas e invertirlas en el siguiente ciclo de producción.

En otras palabras, un esquema de comercialización puede ser eficiente en la medida que un productor se acerque a la apropiación del cien por ciento del nivel de ganancia de su producción, o al menos que el precio de venta de la cosecha que recibe el productor sea mayor que el costo de producción.

Además, si se parte de que el nivel de ingreso condiciona al productor entre producir una o más hectáreas, entonces, puede señalarse que los ingresos determinan el nivel de costos de producción. Es decir, ante mayor ingreso el productor puede acceder a un número mayor de insumos y tecnología que le permitan elevar la producción y sus rendimientos por hectárea, a expensas de aumentar sus costos. Por lo contrario, ante menor ingreso, el producto producirá tratando de incurrir lo menos posible en altos costo de producción.

Sin embargo, no puede establecerse una relación positiva y señalar que entre mayores sean los costos de producción mayores serán los rendimientos por hectárea y menor el costo por tonelada producida. Ya que en la realidad existen excepciones a la regla, debido a que la incorporación de tecnología o de agroquímicos requiere de un superior nivel de conocimiento para su incorporación en el proceso de producción.

Los altos rendimientos de un productor se encuentran explicados por la forma cualitativa de tecnificación del proceso de producción y no tanto por la forma cuantitativa

de tecnificación de los procesos de producción, es decir, la realidad demuestra que no se obtendrán altos niveles de rendimiento ante una gran incorporación de tecnología o de agroquímicos.

Por tanto, un factor determinante en el proceso de producción es la información técnica y empírica, aquella que le permite al productor explotar su hectárea de la forma más racional, en la realización de las actividades agrícolas, en la aplicación de agroquímicos o en la adición de tecnología.

Un parámetro para medir la información técnica y empírica puede ser la eficiencia de producción. Entendida, cuando una unidad productora es más eficiente en el sentido que obtiene altos niveles de rendimientos, con un alto nivel de tecnología y capital a un costo por tonelada menor.

Supóngase dos unidades de explotación donde ambas tienen el mismo nivel de incorporación de tecnología y agroquímicos, además de presentar el mismo costo de producción. Si una de ellas obtiene más toneladas que la otra, puede deberse a que éste productor cuenta con una mayor información técnica y empírica que su comparativo.

Sin embargo, esta unidad productora, presenta un límite de producción donde por más que el productor desee mecanizar su producción e incrementar el nivel de inversión en agroquímicos sus rendimientos no aumentarán proporcionalmente, al contrario obtendrá rendimientos decrecientes.

Por otra parte, la capacidad de inversión será ese nivel de ingreso que se destina para renovar la producción en cada uno de los ciclos agrícolas y se manifiesta a través de los costos de producción. Esta aumenta a partir de tres razones: cuando el productor ha aumentado su capacidad de ahorro, a través de aumentar su nivel de apropiación de ganancia; cuando recibe recursos monetarios por parte de uno o más programas de política económica sectorial, como el PROCAMPO; y mediante el financiamiento privado.

La diferenciación de la estructura de los costos de producción.

Técnicamente los costos de producción se componen por una serie de agregados que intervienen en la producción. Para el caso de producción grano, los costos de producción por hectárea son todos aquellos costos que incurren en la preparación del terreno, siembra, fertilización, labores culturales y cosecha, o la compra de cualquier otro insumo agrícola.

En la realidad, de la contabilidad de los costos de producción se excluyen elementos como la depreciación de la maquinaria, la renta de la tierra, de los instrumentos de trabajo o del mismo sistema de riego. Además de cualquier otro agregado que pudiera ser sumado en la contabilidad de la unidad productora.

Puede señalarse, entonces, que el productor promedio mexicano no lleva una contabilización estricta de sus costos de producción. La práctica contable del proceso de producción puede ser más generalizada en unidades de producción de gran escala, donde el volumen de producción y el número de hectáreas sembradas se enfocan enteramente a la comercialización y no al autoconsumo.

La distinción entre una unidad de producción pequeña y una de gran escala establece las condiciones de diferencia en el ejercicio contable. Una unidad de producción pequeña centra su interés en el autoconsumo, por lo que la contabilización de sus costos de producción no es una meta inherente. En cambio, en una unidad productora de gran escala es prioritario el conocimiento de los costos de producción para aumentar la productividad y la rentabilidad.

Es así como, la contabilización de los costos de producción difieren entre productores: el enfoque (autoconsumo o comercialización), del tipo de tecnología empleada, si se producen en temporal o con sistema de riego, con semilla mejorada o criolla, en la frecuencia horas empleadas para la preparación del terreno, el cultivo, la cosecha y la venta del grano, así como si el productor hace o no uso de fertilizantes, herbicidas o insecticidas.

En otras palabras, la estructura de los costos de producción será compleja en el mismo sentido que el proceso de la misma así lo sea, es decir, un productor de Sinaloa puede incorporar un sin número de insumos o elementos para obtener un determinado volumen de producción; con este simple hecho la estructura de sus costos de producción se complica y se adicionan rubros para cuantificar un número mayor de elementos.

Una parte de la estructura de los costos de producción comprenden aquellos costos referentes a la realización de labores agrícolas como la preparación del terreno, preparación del suelo, siembra o trasplante, riego, labores generales de cultivo, control de maleza, control de plagas y enfermedades, fertilización y cosecha.

El costo y la eficiencia de realizar dichas labores depende primeramente en la forma en que se lleven a cabo, ya sea mediante la intervención de maquinaria, tracción animal o si se hace manualmente. En este sentido los costos de producción de las unidades de producción analizadas, señalan que los costos tienden a elevarse en aquellas unidades de producción donde las labores agrícolas se encuentran mecanizadas o donde la mayor parte de la labor se hace con maquinaria.

Segundo, algunas de las labores al ser mecanizadas reducen el tiempo de trabajo, es así como el productor puede realizar simultáneamente ciertas actividades que le permiten aumentar el nivel de rendimientos. Por ejemplo, el deshierbe con cierta continuidad es factor que incide positivamente sobre los rendimientos por hectáreas, ya que se van eliminando todas aquellas malas hierbas que le sustraen a la planta nutrientes naturales, agua, oxígeno, luz solar y aquellos agroquímicos aplicados sobre la hectárea.

Así, puede presentarse casos donde las labores realizadas más de dos veces, si bien generan un costo mayor, también, permiten tener altos volúmenes de producción. Por tanto, la realización de labores agrícolas de forma mecánica, puede ligarse a un alto nivel de rendimientos, una reducción considerable de las horas empleadas en el proceso de producción y un costo menor por tonelada producida.

Por otra parte, un factor que establece condiciones de diferencia entre productores, es la presencia o no de asesoría técnica en el proceso de producción. Es decir, así como en la industria existen procesos más eficientes que otros, a causa de maquinaria más avanzada, la mejora continua en la forma de producción, debido a la alta tecnificación del factor trabajo y por otros factores. En la producción agrícola puede establecerse un símil, en la cual los productores con mayor conocimiento técnico y empírico son aquellos que obtienen mayores rendimientos a un bajo costo de producción por tonelada.

Si bien el costo por acceder a nuevas formas de producción es muy alto, esta información técnica permite al productor conocer la cantidad necesaria de aplicación de fertilizantes, herbicidas e insecticidas para aumentar los niveles de rendimiento. Por ejemplo, en el caso del estado de Sinaloa existen compañías vendedoras de semilla mejorada que otorgan asesoría técnica a los compradores.

Las unidades de producción que emplean y cuentan con dicho nivel de conocimiento, presenta una estructura de costos muy alta y compleja; en el sentido de que los costos de producción aumentan considerablemente, ya que la aplicación de insumos agrícolas requiere de mayores labores agrícolas. Tan sólo en el estado de Sinaloa, México y Jalisco, algunos casos en Chiapas, el costo de los fertilizantes, herbicidas e insecticidas, representa un promedio del 30 al 40 por ciento del total de los costos de producción por hectárea.

Los costos de producción también crecen proporcionalmente cuando se emplean sistemas de riego. Las derivaciones señalan que los productores de riego obtienen mayores rendimientos, no sólo porque existe una aplicación adecuada y constante de agua sobre la superficie, sino porque las unidades de producción se encuentran altamente tecnificadas en comparación que las unidades de producción de temporal.

Así, se puede establecer algunas premisas sobre la estructura de los costos de producción que nos permitan identificar y estudiar la relación entre costos y rendimientos por hectárea en los casos analizados: a) las unidades de producción con altos

rendimientos son las de alto grado de tecnificación y de inversión en la compra de agroquímicos, b) también se presentan altos rendimientos en unidades que emplean sistemas de riego y siembran semilla mejorada; y c) la diferencia en rendimientos entre hectáreas de temporal se centra en si sobre el terreno se aplican o no fertilizantes, herbicidas e insecticidas.

Los costos de producción de maíz grano.

En México existe un total de nueve estados de la República Mexicana con los mayores volúmenes de producción. En el ciclo agrícola OI el principal productor es el estado de Sinaloa, seguido, pero muy por debajo de este nivel de producción, por Tamaulipas, Veracruz y Oaxaca. Para el ciclo PV el principal productor de maíz grano es el estado de Jalisco, seguido por los estados de Chiapas, Michoacán, México, Guerrero y Guanajuato.

Es necesario hacer una pequeña revisión de los costos de producción de algunos de estos estados, para conocer en qué medida impacta una política de subsidios como el PROCAMPO y si la señalada política ha coadyuvado al desarrollo de los productores.

No obstante, hay que señalar que los costos de producción analizados son una mera aproximación y una generalidad de los costos de producción de los productores mexicanos.

En este marco, es conveniente utilizar algunos elementos de la teoría de los factores de la producción: trabajo, capital y tierra. Teóricamente, es sencillo caracterizar cada uno de estos elementos contributivos de la producción. Sin embargo, al analizar un proceso de producción agrícola las cosas son distintas, ya que cada elemento no está a la vista, provocando la necesidad de enjuiciar nuestros propios elementos.

En la producción de maíz, el primer elemento con dificultad de caracterizar es el factor tierra. El empleo de este factor tiene un costo el cual debe de reflejarse en los

costos de producción, mediante el pago por la explotación de la tierra o el pago del alquiler.

Sin embargo, el productor promedio de nuestro país no lleva una contabilización estricta de dicho factor de la producción, por lo que este costo no puede reflejarse enteramente en este análisis. Si bien, este elemento puede reflejarse a partir de conocer la renta promedio de la tierra en un estado en particular, al hacer ese ejercicio se aceptaría que todos los productores descuentan de su ingreso el costo por la explotación del factor tierra y ello no es completamente cierto.

A pesar de ello, el factor permanece inherente y establece una distinción entre productores. En el sentido de que, existen hectáreas que requieren de un menor nivel de agroquímicos para elevar su rentabilidad o aquellas que por su constante explotación van perdiendo nutrientes y minerales que deben ser suplidos por agroquímicos.

Esto último, cómo ya se ha señalado, hace una distinción entre un productor y otro. Poseer tierras con un alto grado de productividad, el número de hectáreas en posesión, el número de hectáreas en explotación o tan sólo el nivel de fertilidad de la tierra crea dicha distinción. Por tanto, se debe aceptar que existe un costo para el productor, que establece condiciones y diferencias en la forma de producción.

El factor trabajo y su representación cuantificable es de gran importancia en un proceso de producción agrícola, no sólo porque su presencia establece la única generación de valor en el proceso de producción, mediante la intervención de la fuerza del hombre en el proceso de producción.

Este factor, puede permitir identificar el grado de tecnificación del proceso de producción mediante distinguir entre trabajo manual y trabajo mecanizado. El primero generado a partir de la fuerza del hombre y el segundo, mediante el empleo de maquinaria.

La limitación de este tipo de análisis, la distinción entre costos de trabajo y el costo de trabajo mecanizado, radica que en la práctica es difícil hacer una entera identificación.

Ya que se pueden presentar dos situaciones. La primera de ella es que la maquinaria se encuentre en posesión del productor y si así fuera, tendría que contabilizarse el trabajo mecanizado como capital. Pero esto presenta su propia problemática, el costo de tecnificar el proceso de producción agrícola en México puede ser muy alto para los productores nacionales y, como se ha señalado en el primer apartado, la gran mayoría de los productores no llevan una contabilidad que refleje una capitalización en el proceso.

La segunda situación, puede presentarse cuando el productor no posee la maquinaria, lo que ocasiona que alquile el servicio de un tercero para realizar determinadas labores agrícolas. Pero, el arrendamiento de maquinaria para la maquila de ciertas actividades no solo involucra, en muchas ocasiones, trabajo maquinizado sino también fuerza de trabajo humana o animal. Por tanto, el costo de maquila tampoco permite hacer una específica distinción entre fuerza de trabajo humana y maquina.

Si estas situaciones son generalizadas en la mayoría de los productores en el país, entonces, el uso de maquinaria no debe de ser contabilizada dentro del factor de capital, sino como un costo de trabajo mecanizado. Porque es complejo identificar hasta dónde la fuerza del hombre interviene en el proceso de producción y hasta dónde, en el mismo sentido, se hace empleo de maquinaria en el proceso. Como sí ocurre en un proceso industrial de producción.

En suma, es necesario sintetizar el análisis, al referir costos de trabajo, éste expresará de todos los costos originados por la presencia de la fuerza de trabajo en el proceso de producción de la unidad productora y al referir costo de trabajo mecanizado, se deben entender como una cuantificación de todos los costos arrojados al realizarse actividades de forma mecanizada.

El factor capital es uno de los más importantes en todo el proceso de producción y para la unidad total, ya que es un factor que determina y participa activamente en el nivel de desarrollo y de tecnificación de la unidad productiva. Por las limitaciones que existen dentro del análisis de los costos de producción se debe entender al capital la inversión en bienes de capital.

Bajo señalado argumento, los costos de capital se entenderán en este análisis como aquel costo en agroquímicos que el productor emplea en las diversas fases de la producción. Así, como todo costo generado por la existencia de algún seguro agrícola o asistencia técnica que el productor reciba en beneficio de su cosecha.

También se contabiliza en los costos de capital, la compra de semilla, en la razón de que el productor invierte en capital para mejorar sus rendimientos y la productividad de su proceso de producción.

En suma, en este análisis se referirá capital, a todo costo por la compra de fertilizantes, herbicidas, insecticidas, semilla y asistencia técnica. Porque son de gran importancia para el proceso de producción, pero sobre todo, porque su involucramiento afecta considerablemente al nivel de rendimientos. En este sentido, el productor los agrega en el proceso de producción en forma de inversión, ya que espera obtener resultados específicos en el nivel de producción, rendimientos y costos.

Delimitados los elementos que conforman en este análisis los costos de trabajo manual, costo de trabajo mecanizado y costo de capital, y por ende, los costos totales por hectárea. Ahora es prudente analizar la estructura de costos de producción para cuatro productores.

Primer Caso: costos de producción en Sinaloa y Guerrero

Antes de analizar la estructura de costos en los estados de Sinaloa (OI) y Guerrero (PV), debemos de establecer algunas consideraciones y, sobre todo, enmarcar el ámbito de producción de ambas unidades productoras. Se debe de seguir considerando que los costos de producción se aceptan cómo una realidad y cómo tal puede existir un margen de error.

Los costos de producción que se analizan para el caso de Guerrero, se refieren a una unidad media de producción de temporal, que siembra semilla criolla y no aplica

fertilizantes, cuyo ciclo de producción es el de primavera – verano. En su contraparte, en el estado de Sinaloa, tenemos también una unidad clásica de producción, que aplica sistemas de riego, utiliza semilla mejorada y aplica fertilizantes, su ciclo de producción es de riego, durante el ciclo otoño – invierno.

Cuadro 2

MÉXICO – MAÍZ GRANO
Costos de producción
(Pesos)

Actividad/Estado	PV		OI	
	Guerrero		Sinaloa	
Trabajo Manual	1950		460	
Trabajo Mecanizado	1650		1381	
Agroquímicos				
(Capital)	987		3078	
Otros			673	
Total por Hectárea	4587		5592	

FUENTE: Elaboración propia con datos de SAGARPA para los ciclos PV 05 y OI 05-06

Costo de Trabajo Manual

En el caso del estado de Guerrero la producción es de temporal, por ende puede pensarse que en su proceso no se aplica riego ni tecnología muy moderna y, por tanto, el proceso de producción depende casi por completo de las condiciones naturales y climáticas. En cambio, en la producción de riego en el ciclo OI se presenta una producción con alto nivel de tecnificación. Donde el proceso de producción depende en mucha menor medida de las condiciones naturales.

Cuando una unidad de producción tiene un bajo grado de desarrollo tecnológico, provoca que aquel trabajo que no se realiza con maquinaria, tenga que hacerse con fuerza humana o por tracción animal ocupando más horas de trabajo. Esto puede ser factor para que los costos unitarios de trabajo manual sean más altos que los costos de trabajo mecanizado, y seguramente, más altos que los costos de capital.

En este sentido, el costo de trabajo manual por hectárea es cuatro veces superior en el estado de Guerrero que en el estado de Sinaloa, debido a que nueve de doce actividades del proceso de producción en el estado de Guerrero se realizan con fuerza de trabajo humana, mientras que, 6 de 8 actividades efectuadas en Sinaloa, se efectúan con fuerza de trabajo mecanizada.

En términos contables, el costo de trabajo manual en el estado de Guerrero es 1,950 pesos por hectárea empleando 205 horas de trabajo, mientras que en Sinaloa es 460 pesos por hectárea donde para su realización se emplean tan sólo 3 horas de trabajo. En este marco, el costo de trabajo manual para el estado de Guerrero representa cerca del 43 por ciento de su costo total por hectárea, mientras que en el caso contrario, es apenas el 8 por ciento.

Por tanto, puede señalarse que existe una transferencia de valor mayor en la producción de temporal que en la producción de riego.

La modernización o tecnificación del proceso de producción que establece desigualdades entre los productores, no sólo por que el costo por acceder a un nivel de tecnificación de producción es muy alto y el productor necesita tener una fuente de recursos o de financiamiento para tal cometido, si no que al ser un proceso de producción altamente tecnificado el tiempo de realización de las actividades se acorta considerablemente.

Mientras que en el estado de Sinaloa se emplean tan sólo 10 horas por hectárea para la realización de las actividades propias de la producción, en una producción de temporal, cómo del estado de Guerrero, se emplean 220 horas para las mismas actividades, debido a que las actividades similares en el estado de Sinaloa en su gran mayoría se efectúan con maquinaria. Por tanto, puede decirse que la tecnificación reduce el tiempo de producción.

Es necesario hacer una acotación, ciertas actividades que se realizan en una unidad productora no necesariamente deben de presentarse o realizarse en las demás unidades

de producción. Originando que exista un productor más eficiente en el empleo de trabajo manual y trabajo mecanizado que otro, ya que la finalidad para cualquier productor agrícola es aumentar sus rendimientos a un bajo costo.

Hasta aquí, entonces, puede señalarse que el proceso de producción en Sinaloa se encuentra altamente tecnificada no sólo por su bajo costo de trabajo manual, sino porque emplea un número de horas menor para la realización de sus actividades de producción que el productor del estado de Guerrero. Para seguir sustentando esta tesis es necesario analizar los costos de producción de trabajo mecanizado y posteriormente el costo en que incurren los productores por el empleo o acceso a los factores de capital.

Costo de Trabajo Mecanizado

El costo de trabajo mecanizado en el estado de Sinaloa es de 1, 381 pesos por hectárea, lo que representa cerca del 25 por ciento de su costo para producir una hectárea de maíz grano, en contraparte, el costo por hectárea de empleo de trabajo mecanizado para el estado de Guerrero es de 1, 650 pesos, lo que representa el 36 por ciento en relación con su costo total por hectárea.

Si bien la proporción del costo de trabajo mecanizado con respecto al costo total por hectárea es mayor en el estado de Guerrero, esto no quiere decir que esta unidad productora está más tecnificada, ni puede servirnos como un parámetro de medida. Puede ser que esta situación se deba a que el alquiler de la maquinaria o su uso sean más baratos en el estado de Sinaloa que en Guerrero, o se debe, posiblemente, que un productor emplea maquinaria de una forma más eficiente que otro productor.

En el estado de Sinaloa sólo se emplea maquinaria 3.5 horas por hectárea, mientras que en el estado de Guerrero se emplea maquinaria 15 horas por hectárea. Esta diferenciación continúa sustentando que el proceso de producción en Sinaloa está altamente tecnificado, pero es necesario trabajar un poco más en dicha precisión. El empleo de maquinaria medida en horas puede ser menor debido a tres condiciones, la

primera puede deberse que la maquinaria empleada está altamente tecnificada provocando que la actividad que se pretenda realizar se haga en un lapso de tiempo menor. Segunda, que las condiciones naturales de la tierra son las adecuadas para el empleo de maquinaria, ya que no será lo mismo emplear una maquinaria sobre un suelo con irregularidades sobre uno que no las tiene. Tercero, el productor sabe a consciencia la utilización eficiente de la maquinaria.

Es necesario abundar en el punto dos. Supóngase que para el surcado en la tierra de siembra es necesario pasar una maquinaria que hace dos surcados en una sola pasada y se emplea una hora de trabajo mecanizado para dicho cometido, pero en su lugar, pasamos una maquinaria que hace cuatro surcos a las vez; entonces, nuestro tiempo de trabajo mecanizado se verá reducido pero se habrá hecho más eficientemente. Si ahora, suponemos que el productor no sabe utilizar la maquinaria tendrá que pasar la maquinaria más de una vez para lograr el mismo resultado.

Hasta aquí se ha supuesto que el productor es dueño de la maquinaria, pero qué pasa si el productor no la tiene y para realizar el trabajo mecanizado se ve obligado a la renta y la maquila de un tercero. En este caso, es de suponerse que el trabajo mecanizado es altamente productivo y eficiente, en el sentido que el prestador del servicio está altamente especializado y tiene todo el conocimiento necesario para la manipulación de la maquinaria.

Ya se ha señalado que el empleo de trabajo mecanizado es factor que se encuentra ligado con los altos rendimientos, pero en mucho menor sentido que el empleo de fertilizantes, herbicidas e insecticidas. Por lo que es necesario revisar la composición de los costos de capital, que debe de entenderse como la inversión en capital que efectúa el productor.

Costo de diversos agroquímicos (Capital)

En párrafos anteriores ya se ha hecho una aclaración de lo que debe de entenderse cómo costo de capital para un productor agrícola de maíz grano. Sin embargo, hay que hacer la precisión que no en todas las unidades productoras se emplea el mismo nivel de inversión en capital, por lo que los costos unitarios de este serán distintos entre una y otra.

El costo de capital por hectárea en Sinaloa, en un sistema de riego por bombeo y con semilla mejorada, es de 3, 078 pesos por hectárea; esto equivale a más del 55 por ciento de los costos totales, considerando que estos últimos sean de 5, 592 pesos por hectárea cosechada.

En cambio, en el estado de Guerrero, en un sistema de producción de temporal y de siembra de semillas criollas, el costo de capital es de 987 pesos por hectárea, lo que equivale a casi el 22 por ciento con respecto al costo total por hectárea.

Con esta primera aproximación, puede señalarse que el productor de Sinaloa efectúa una mayor inversión de capital en su sistema de producción, pero le permite aumentar su nivel de rendimientos por hectárea.

Mientras que el productor de Guerrero obtiene un promedio de 2.75 toneladas de maíz grano por hectárea producida, el productor de Sinaloa obtiene 9.15 toneladas del mismo producto por cada unidad de superficie.

Es necesario señalar que para aumentar los rendimientos de una unidad de producción una gran parte es consecuencia de la aplicación de agroquímicos, pero como ya se ha señalado, existen factores o actividades como el riego constante o en tiempos establecidos de la semilla o de la planta, la eliminación constante de la mala hierba y la correcta aplicación de agroquímicos que permiten elevar la producción y los rendimientos.

Sí el productor del estado de Guerrero, por ejemplo, pensara aplicar cuantitativamente y cualitativamente los mismo agroquímicos que el productor del estado de Sinaloa, muy probablemente no obtendría los mismo resultado. Y esto seguramente,

porque el productor del estado de Guerrero no tiene control sobre el flujo de agua en la producción, además de que la siembra de semilla criolla presupone un uso mayor de fertilizantes, y principalmente, por que el terreno de siembra puede no tener las mismas condiciones naturales que la producción que en Sinaloa.

Como se ha mencionado con anterioridad, es frecuente encontrar que empresas comercializadoras de semillas mejoradas y de agroquímicos incluyen en su precio de venta el servicio de asesoría técnica. Este es un factor que interviene positivamente a que el productor del estado de Sinaloa tenga mayores rendimientos por hectárea que el productor de Guerrero, ya que el primero utiliza semilla mejorada que incluye asesoría técnica y el segundo compra semilla criolla por tener un precio inferior.

Puedo decirse entonces, en el caso hipotético, que la aplicación de agroquímicos se hace de una forma más cognoscitiva en el estado de Guerrero. Es decir, no todos los productores pueden acceder a la compra de semilla mejorada y con ella recibir asesoría técnica, por lo que su forma de producción puede no incluir las mejores técnicas de producción existentes. Es así, cómo puede señalarse que el productor del estado de Sinaloa hace una explotación más intensiva de la tierra, gracias a que se encuentra altamente instruido en la forma de producción.

Así, en nuestro caso analizado, el productor que obtiene un mayor nivel de rendimientos compra un número mayor de semillas mejoradas para la producción de una hectárea y el productor de temporal compra casi la mitad de semillas criollas que su contraparte, este hecho puede ser una manifestación que un productor es intensivo en su proceso de producción y el otro no. Ya que se siembra más semillas por área, y por tanto, el espacio entre las plantas es menor, pero se está haciendo uso intensivo del factor tierra.

En el caso del estado de Sinaloa se compran 30 kilos de semilla mejorada por hectárea y en el caso del estado de Guerrero se compran 17.5 kilos de semillas criollas por hectárea. Si suponemos que todas las semillas compradas se emplean en el proceso de producción y éstas se desarrollan en forma regular hasta su cultivo, entonces, podremos

agregar un factor más que incide en que los rendimientos sean más altos en una producción de riego que de temporal. El uso intensivo del factor tierra en el corto plazo aumenta los rendimientos.

Aunado a que se presenta, casi imperceptible, un costo de tecnificación del productor, es decir, que el productor aprenda y complemente la forma cualitativa de producción, y este conocimiento se refleje en el nivel de rendimientos y en el costo de producción por hectárea.

Por tanto, la diferencia entre una producción de temporal frente a una producción de riego es que en la primera existe un monto menor de recursos monetarios para realizarlo y en la segunda, regularmente, los productores de riego cuentan con los recursos monetarios suficientes para un proceso de producción con un alto nivel de rentabilidad.

En suma para estas dos unidades productoras, y cualquier otra unidad de producción agrícola, el nivel de rendimientos estará en función de: la presencia de un sistema de riego, un alto monto en capital y semillas mejoradas y el grado de tecnificación o de conocimiento que tenga el productor.

Por todo lo anterior se concluye que la estructura de costos de producción para el estado de Sinaloa es un tanto equilibrada, ya que el costo por la realización de actividades agrícolas representan casi el 33 por ciento de su costo total por hectárea, debido probablemente por su técnica superior, porque el costo en agroquímicos representa el 37 por ciento, el de la compra de semilla representa el 18 por ciento y por el uso del agua representa el 12 por ciento con respecto a su costo total por hectárea.

La estructura de costo del estado de Sinaloa es equilibrada en el sentido que, con la mecanización de las actividades se busca la reducción significativa de los costos de producción de las actividades, y no son predominantes para el productor.

En contra sentido, en el ejemplo del estado de Guerrero los costos para la realización de actividades agrícolas representan el 78 por ciento por hectárea, el costo en

agroquímicos representa el 13 por ciento y el 9 por ciento restante en la compra de semillas. Entonces, puede señalarse que para el caso de este productor su problema radica en los altos costos de producción sobre actividades agrícolas, explicado muy seguramente por la alta participación del trabajo manual, pero no puede señalarse aún que el estado de Sinaloa es más productivo en el factor trabajo que en el estado de Guerrero.

Se debe de realizar un cálculo de la productividad de los factores de la producción para este primer caso, pero antes de ello es conveniente hacer la revisión comparativa de un segundo caso.

Segundo Caso: costos de producción en Oaxaca y Tamaulipas

Con todas las precisiones hechas en los apartados y párrafos anteriores, es necesario hacer el análisis de dos estructuras de costos de producción entre otros dos estados de la república mexicana.

En lo general, el estado de Tamaulipas es el segundo productor de importancia para el ciclo OI 2006 – 2007 de acuerdo con las estimaciones de producción realizadas por la SAGARPA. Su participación porcentual en el nivel de producción para dicho ciclo es de 6.6 por ciento, cifra muy por debajo de la importancia que tiene el estado de Sinaloa en la conformación de los volúmenes de producción en dicho ciclo.

La estructura de costo de producción que se analizará para el estado de Tamaulipas, debe de suponerse representativa para una unidad de producción del ciclo OI con sistema de riego con bombeo, con aplicación de semillas mejoradas y de fertilizantes. Donde su principal característica, es el alto y completo nivel de tecnificación del proceso de producción, principalmente en la realización de las actividades agrícolas.

Para la contraparte, el estado de Oaxaca, su volumen de producción para el ciclo PV no es de gran importancia si se compara con el nivel de participación de los principales

estados productores en dicho ciclo, pero ésta se puede ubicar dentro de los estados de volúmenes de producción mediana. Así, la participación del estado en la producción total obtenida para el ciclo PV 2006 fue de apenas del 3,2 por ciento.

Para este caso, se supone y analizan los costos de producción representativos de una unidad de producción de temporal, que siembra semilla criolla y que no aplica fertilizantes, pero que el casi 100 por ciento de sus actividades las realiza de forma mecánica.

Cuadro 3

MÉXICO – MAÍZ GRANO
Costos de producción
(Pesos)

Estado	PV	OI
	Oaxaca	Tamaulipas
Trabajo Manual	500	0
Trabajo Mecanizado	3450	3459
Agroquímicos (Capital)	1087	1558
Otros	0	1235
Total por Hectárea	5037	6252

FUENTE: Elaboración propia con datos de SAGARPA para los ciclos PV 05 y OI 05-06

La importancia de este ejercicio de comparación radica en que ya primeramente se analizó un proceso de producción de temporal con alto predominio del trabajo manual frente a una producción de riego del ciclo OI con alto predominio del trabajo mecanizado. Por ello, esta comparativa versa entre un proceso de producción de temporal con el predominio del trabajo mecanizado frente a una producción de riego en el ciclo OI con el alto predominio de trabajo mecanizado.

Ello permitirá construir algunas conclusiones sobre la utilización de maquinaria y tecnología en un proceso de producción agrícola.

Costo de Trabajo Manual

La total mecanización de las actividades en el estado de Tamaulipas le permite presentar un costo nulo en trabajo manual, ya que de las doce actividades realizadas ninguna de ellas se realizan con trabajo manual.

A diferencia, en el estado de Oaxaca se realizan dos actividades agrícolas de las once realizadas en el proceso de producción con trabajo manual, una de estas actividades es la aplicación de insecticidas, cabe señalar que de las seis horas de trabajo que se utilizan para la realización de dicha actividad cuatro horas son de trabajo manual y dos horas pertenecen a trabajo mecanizado. Por lo que es complejo afirmar que dicha actividad es efectúa enteramente de forma manual, a diferencia del encostale, que es la segunda actividad que enteramente se realiza manualmente.

Así, el costo de trabajo manual para el productor del estado de Oaxaca es de 500 pesos por hectárea, lo que llega a representar casi el 10 por ciento de sus costos totales.

La realización de las actividades de forma mecánica permite la reducción del tiempo de trabajo, y este es el caso de las ambas estructuras de producción analizadas en este segundo caso.

La alta mecanización le permite al estado de Oaxaca tener un promedio de horas empleadas por hectárea de 31, donde el mayor tiempo empleado versa sobre las actividades que se realizaron manualmente. Por su parte, el estado de Tamaulipas presenta un promedio de 57 horas empleadas en el proceso de producción por hectárea, de las cuales 40 horas por hectárea se utilizan para la aplicación del sistema de riego (bombeo) lo que permite inferir que para la realización de las actividades propias de la producción se emplean tan sólo 17 horas.

Sabiendo la alta participación de la tecnología en ambos procesos de producción, es necesario hacer una revisión de los costos de producción en que ambas unidades incurren por el uso de maquinara.

Costo de Trabajo Mecanizado

La actividad agrícola que representa un mayor costo para ambos productores es la preparación del terreno, para el productor del estado de Oaxaca realizar esta actividad representa cerca del 19 por ciento de sus costos totales, que es el mismo porcentaje para el caso del productor de Tamaulipas.

Para ambos productores los costos de producción por hectárea son similares en términos monetarios; en otras palabras, el productor realiza el mismo desembolso monetario que su contra parte, pero no presenta una misma estructura de costos de producción, además, que las horas de trabajo empleadas en la realización de las actividades agrícolas son menores en el estado de Oaxaca que en el estado de Tamaulipas.

Para el productor de Oaxaca, el costo por la utilización de trabajo mecanizado es de 3, 450 pesos por hectárea, lo que en proporción con el nivel de su costo total por hectárea representa el 68 por ciento. Mientras que para el caso de Tamaulipas el costo de trabajo mecanizado es de 3, 459 pesos por hectárea producida, lo que proporcionalmente representa el 55 por ciento de sus costos totales.

Si bien en términos monetarios el costo por la utilización del trabajo mecánico es similar para estos dos productores, los costos de producción son más altos en el caso del estado de Tamaulipas que en el caso del estado de Oaxaca.

A pesar de que los costos de producción son más altos en el estado de Tamaulipas, la maquinaria o tecnología utilizada es más eficiente que en su contra parte. El productor utiliza maquinaria 22.5 horas por hectárea, mientras que el productor de Tamaulipas utiliza maquinaria 57.3 horas por hectárea, de donde 40 horas corresponde a las actividades de riego, si se sabe que el productor de Oaxaca no emplea sistema de riego entonces, puede señalarse que el productor de Tamaulipas emplean maquinaria tan sólo 17.3 horas por hectárea.

En otras palabras se puede decir que en el estado de Tamaulipas se hace un uso correcto y eficiente de maquinaria que permite reducir el tiempo de producción, y

posiblemente aumentar el nivel de rendimientos por hectárea, ya que realizar de forma correcta las actividades agrícolas puede ser un factor que incentive obtener más toneladas por hectárea.

Costo de diversos agroquímicos (Capital)

La inversión en la compra de agroquímicos, además de su correcta utilización, puede ser factor que permita al productor elevar sus rendimientos por hectárea. Este costo será menor para el productor del estado de Oaxaca ya que en su proceso de producción no emplea el uso de fertilizantes, a diferencia que la producción en el caso de Tamaulipas si los emplea.

Los costos en agroquímicos para el caso de Oaxaca son de casi 1, 087 pesos por hectárea, lo que representa un 22 por ciento con respecto a sus costos totales, mientras que para su contra parte, estos son de 1, 559 pesos por hectárea lo que representa el 25 por ciento.

En este sentido, no existe una marcada diferencia entre los productores, tan sólo en que uno hace inversión en fertilizantes y el otro no, por otra parte emplean casi el mismo nivel de herbicidas e insecticidas, además que compra los mismos kilos de semilla por hectárea.

Los otros costos que tiene el productor de Tamaulipas son 1, 235 pesos por el uso del agua para su sistema de riego, el pago de intereses financieros, el seguro agrícola y la asistencia técnica. Por lo que si estos costos se restan al total del costo por hectárea, tendríamos que en términos monetarios ambos productores tendrían el mismo costo de producción por hectárea.

Pero la diferencia entre uno y otro se encuentra en el nivel de toneladas producidas por hectárea, mientras que el productor de Tamaulipas obtiene rendimientos de 4.5 toneladas por hectárea el productor de Oaxaca obtiene 1.08 toneladas por

hectárea. En este sentido, la pregunta que se formula se enfoca a entender ¿Por qué el productor de Oaxaca tiene menores rendimientos que su contra parte, si los costos de producción por hectárea y por la realización de actividades de forma mecanizadas son similares?

La respuesta sería, un número mayor de toneladas producidas no puede ser alcanzado simplemente por la alta tecnificación del proceso de producción, ya que este sólo permite reducir los tiempos de producción y hacer uso eficiente del trabajo mecanizado, tiempos que en un producción de temporal dejan de cobrar importancia ya que le productor depende en gran medida de condiciones naturales para poner en marcha su proceso de producción.

La asistencia técnica juega un papel fundamental en el proceso de producción agrícola, y debe de ser entendido como una inversión, una inversión que hace el productor para aumentar sus rendimientos. La ausencia de asistencia técnica en el caso de Oaxaca es un factor que coadyuva al bajo nivel de rendimiento; esta ausencia de conocimiento técnico puede ser explicada por el número de horas de utilización de maquinaria.

En este sentido, la utilización de semilla mejorada frente a la semilla criolla puede ser otro factor que nos permita explicar dicha situación, la semilla mejorada posee características que favorecen el proceso de producción ya que cuentan con un alto nivel de rendimiento por grano y presenta una mayor tolerancia a enfermedades.

Otro factor de diferenciación es que un productor emplea fertilizantes y el otro no, por lo que los altos niveles de rendimientos puede ser entendidos a partir de la presencia o no de fertilizantes.

Por tanto, para elevar el nivel de rendimientos puede no ser necesario invertir en la compra de semilla mejorada, en asistencia técnica o en la compra de fertilizantes. Posiblemente se requiere una inversión equilibrada para obtener unos costos de producción acorde con el nivel de producción por hectárea, de lo contrario simplemente

los costos por hectárea aumentarán desproporcionalmente. Como en el caso del productor de Oaxaca, que sus costos son muy altos por que interviene tecnología con un nivel de rendimiento muy bajo, en ese caso puede ser que la hectárea de producción no requiera de tanto trabajo mecanizado.

Cálculo de la productividad de los factores de producción.

El cálculo de la productividad presenta un problema de metodología por la escasa información que no permite hacer una cuantificación clara y cercana a la teoría contable, los datos existentes no permite distinguir claramente el límite de la participación del trabajo manual y del trabajo mecanizado.

La falta de una clara diferenciación en los datos oficiales, respecto al trabajo manual en términos de horas-hombre en cada una de las actividades del proceso productivo, nos imposibilita cuantificar con exactitud y precisión la productividad del trabajo manual en los dos casos que hemos estado examinando.

Difícilmente se puede distinguir la participación exacta de la fuerza de trabajo, tanto del productor como de aquellos trabajadores que efectúan la maquila en el proceso de producción. Los datos analizados no presentan el señalamiento exacto de qué tipo de fuerza de trabajo se está analizando, es decir, si el costo del trabajo manual corresponde al pago de jornaleros o se considera como una imputación hecha por productor. Esta carencia, no permite distinguir la participación por jornalero contratado para el proceso de producción, es decir, cuánto produce un jornalero contratado, como señala la teoría contable.

El mismo caso ocurre cuando tratamos de distinguir la productividad del factor capital, si bien se ha distinguido en este análisis los costos de capital, no debe de olvidarse que la maquinaria que se emplea en el proceso de producción ha sido catalogada dentro del trabajo mecanizado. Por tanto, para hacer un análisis de la productividad de capital se debe de incluir el costo de trabajo mecanizado al costo de capital, sin embargo, no existen

elementos que permitan establecer dicho juicio. Ya que no se conoce cuántas maquinarias intervinieron en el proceso de producción, y poder así conocer la parte de cada maquinaria en el total del volumen de producción.

Ante esta complejidad, la productividad del trabajo en este análisis se realizará conjuntando los costos de trabajo manual y trabajo mecanizado, y para el cálculo de la productividad de capital la guía serán los costos de agroquímicos. Debe de tenerse presente las salvedades señaladas en párrafos anteriores sobre la composición de los costos de trabajo manual, trabajo mecanizado y de agroquímicos.

Así, en este análisis el cálculo de la productividad se establece como una simple relación entre el valor de la producción y el costo del factor analizado, por ejemplo, para el cálculo de la productividad del trabajo (que se conforma por el trabajo manual y trabajo mecanizado) se divide el valor total de la producción suponiendo la producción de una sola hectárea (rendimientos del productor por el precio medio rural para el estado en cuestión) entre el costo del trabajo (costo de trabajo manual más costo de trabajo mecanizado).

Ante este tipo de metodología hay que hacer una precisión más, el resultado obtenido es una mera aproximación, por tanto, su la cuantía de lo que aquí se llama productividad es simplemente una evaluación abstracta de todos los demás costos involucrados en el proceso productivo. Por ejemplo, al calcularse la productividad del trabajo se hace una abstracción de la presencia en el proceso de producción de los costos de agroquímicos o de capital.

Por tanto, este ejercicio aritmético no permitirá distinguir al productor con un mayor nivel de productividad en trabajo en la utilización de agroquímicos que el resto, es así, como es una simple relación entre el valor de la producción y los costos.

Por último, debe de recordarse que al referirnos a productividad del trabajo se hará referencia solamente al costo del trabajo manual y mecanizado conjuntamente, y al referirse a productividad del capital será al costo de los agroquímicos.

La productividad para los dos casos analizados.

El cálculo de la productividad, es una simple relación entre el valor de la producción y el costo del factor en análisis. En este sentido, se conoce que en Sinaloa se obtiene por hectárea 9.15 toneladas de maíz grano y que en el caso del estado de Guerrero se obtiene 2.75 toneladas por hectárea. También sabemos, que el precio medio rural para el caso del estado de Guerrero en el ciclo de producción agrícola PV es de 2, 372 pesos por tonelada en el 2005 y para el caso del estado de Sinaloa para el ciclo O 2004 – I 2005 fue de 1, 301 pesos por toneladas.

Es necesario señalar que si bien el precio medio rural es más alto en el estado de Guerrero que en el estado de Sinaloa, este fenómeno seguramente no es ocasionado por que la producción del primer estado sea de una mayor calidad que en el segundo, sino simplemente el precio medio rural debe tomarse como una simplificación de la realidad y es un mera aproximación que permite efectuar el análisis perseguido.

Cuadro 4

MÉXICO – MAÍZ GRANO
Valor de la producción
(Pesos)

	PV	OI
	Guerrero	Sinaloa
Rendimiento	2.75	9.15
Precio Medio Rural	2372	1301
Valor de la producción	6522.5	11903.8

FUENTE: Elaboración propia con datos de SAGARPA para los ciclos PV 05 y OI 05-06

Se pudiera esperar que el valor de la producción sea más alto en el estado de Guerrero por su alto precio medio rural, sin embargo, al tener el productor de Sinaloa un nivel mayor de rendimiento por hectáreas su valor de la producción es mayor. El precio medio rural para el agricultor de Guerrero es de 2, 372 por tonelada, por lo que el valor de su producción es 6, 522.50 pesos por hectárea producida, para el caso del agricultor de

Sinaloa el precio medio rural es 1, 301 pesos por tonelada, casi 100 por ciento inferior que su contraparte; por lo que su valor de producción por hectárea es de 11, 903.8 pesos.

Conociendo el costo de los factores de capital y de trabajo de estas unidades productivas es posible conocer la productividad de cada uno de ellas, lo que nos permitirá, o no, sostener que la producción de riego en Sinaloa, además de tener altos rendimientos, es altamente productiva en el factor capital.

El resultado de nuestra productividad no nos señalara cuanto kilos maíz se produce por aumentar el costo de trabajo o con respecto al costo de capital por hectárea, sino el resultado nos permitirá señalar y comparar los resultados entre las dos unidades productoras hasta aquí señaladas. El cálculo de alguna forma mide la intensidad de uso o de participación de los factores en el proceso de producción, por tanto, al dividir el valor de la producción y costo por el factor, y multiplicamos por cien se tiene.

Cuadro 5

MÉXICO – MAÍZ GRANO
Productividad de los factores
(Porcentual)

	PV	OI
	Guerrero	Sinaloa
Productividad del Trabajo	181.2	646.6
Productividad del Capital	661.0	386.7

FUENTE: Elaboración propia con datos de SAGARPA para los ciclos PV 05 y OI 05-06

Cómo la unidad productora en el caso de Guerrero es de temporal, no se aplican fertilizantes y se siembra semilla criolla, los costos de trabajo manual y trabajo mecanizado son más altos que los costos de capital, ya que no interviene ningún tipo de tecnología de producción y el uso del agua está en función de las condiciones meteorológicas.

La productividad del trabajo, aquí calculada, es más alta que la productividad del capital, ya que el costo del trabajo es mayor, lo que nos permite señalar que el trabajo

empleado es altamente productivo. Puede ser, entonces, que si esta unidad de producción que no aplica fertilizantes y utiliza semilla criolla, requiere aumentar sus rendimientos y necesitar ser más eficiente en el uso del factor trabajo.

Para el caso del estado de Sinaloa, como la unidad de producción emplea un sistema de riego, utiliza semilla mejorada y aplica agroquímicos, los costos de trabajo manual y trabajo mecanizado serán menores en comparación con el costo de capital. Ya que interviene un alto nivel de tecnología en el proceso de producción. Así, la productividad del capital es más alta que la productividad del trabajo en el estado de Sinaloa.

Al hacer una comparativa entre ambas unidades productoras, el análisis se vuelve más complejo ya que no se conoce la entera relación de los factores de la producción con la producción misma. Ya que el precio medio rural es diferente para ambas unidades productoras y el volumen de producción por hectárea también es distinto.

No puede señalarse que la productividad del trabajo sea mayor en Guerrero que en Sinaloa, ya que el costo por dicho trabajo es mayor en el primero y por ende el resultado será proporcionalmente menor.

Sin embargo, puede decirse que la productividad del capital es mayor en el estado de Sinaloa en relación con su nivel de rendimientos, es decir, el uso de agroquímicos es más productivo por que se obtiene un número mayor de toneladas por hectárea. En cambio, la productividad del capital en el estado de Guerrero es casi insignificante, porque su utilización es casi nula.

Para el segundo caso, el de los productores del estado de Tamaulipas como del estado de Oaxaca, se sabe que los rendimientos por hectárea producida para el primero es de 4.5 toneladas, mientras que para el segundo se obtiene 1.08 toneladas por hectárea.

Cuadro 6**MÉXICO – MAÍZ GRANO**
Valor de la producción
(Pesos)

	PV	OI
	Oaxaca	Tamaulipas
Rendimiento	1.08	4.50
Precio Medio Rural	2486	1325
Valor de la producción	2685.4	5963.0

FUENTE: Elaboración propia con datos de SAGARPA para los ciclos PV 05 y OI 05-06

El precio medio rural para el estado de Oaxaca es más alto en comparación con el caso del estado de Tamaulipas, el precio medio rural al cual se compra una tonelada de maíz grano en el estado de Oaxaca es de 2, 486 pesos, mientras que el precio de compra en el estado de Tamaulipas es 1, 325 pesos por tonelada. Que sea más barato compra maíz grano en este último estado puede estar vinculado al nivel de rendimientos que se obtienen en dicho estado y posiblemente por la baja demanda que existe en el ciclo otoño – invierno.

Cuadro 7**MÉXICO – MAÍZ GRANO**
Productividad de los factores
(Porcentual)

	PV	OI
	Oaxaca	Tamaulipas
Productividad del Trabajo	77.6	151.0
Productividad del Capital	172.3	548.8

FUENTE: Elaboración propia con datos de SAGARPA para los ciclos PV 05 y OI 05-06

Conociendo el nivel de rendimientos obtenidos por cada productor y el precio medio rural de sus estados, sabemos que el valor de la producción es mayor en el estado de Tamaulipas gracias al nivel de rendimientos, pero sigue siendo más rentable producir una tonelada en el estado de Oaxaca.

El valor de la producción para el productor del ciclo primavera – verano es 2, 685 pesos, mientras que para el productor del ciclo otoño – invierno 5,963. Conociendo costos de producción y valor de la producción se puede hacer el cálculo de la productividad.

Para el caso del productor del estado de Oaxaca la productividad del capital es más importante en su proceso de producción que la productividad del trabajo; la productividad del capital 172 por ciento mientras que la productividad del trabajo es de apenas 77 por ciento. Si el productor desea elevar el nivel de su producción debe hacer uso intensivo o acrecentar sus inversiones en agroquímicos.

La productividad del trabajo para el caso del estado de Tamaulipas es de 151 por ciento, que es menor que la productividad del capital, la que representa 549 por ciento. Por lo que dichos datos indican que es más productivo la utilización de agroquímicos que la realización de las actividades agrícolas.

Ante estas limitaciones, el cálculo de la productividad no nos sirve para establecer una diferencia entre unidades de producción, simplemente nos permite identificar individualmente la importancia de cada factor de producción.

CAPÍTULO V

PROCAMPO: Pagos Directos para paliar dificultades económicas.

Evolución del monto de entrega por hectárea.

La creación del Programa de Apoyos Directos al Campo trata de responder a la problemática existente entre los productores del sector agrícola, de tal forma que es necesario analizar el impacto que tiene este tipo de subsidio sobre los productores. En este contexto, es importante conocer el monto que se entrega a cada productor beneficiado por el programa.

El subsidio, que es un pago directo al productor, transita en el año agrícola de 1994 por un proceso de adecuación, siendo hasta el año agrícola de 1995 cuando el recurso se empieza a entregar formalmente. En sus inicios, hasta antes del año 2003, se entregaba la misma cantidad de dinero tanto a los productores del ciclo OI cómo a los del ciclo PV.

Cuadro 1

MÉXICO - PROCAMPO				
MONTOS ENTREGADOS				
(PESOS)				
Año	PV	Tasa Anual	OI	Tasa Anual
Agrícola		Variación		Variación
1994	350		350	
1995	440	25.7	400	21.2
1996	448	1.8	440	10.0
1997	556	24.1	448	1.8
1998	626	12.6	556	24.1
1999	708	13.1	626	12.6
2000	778	9.9	708	13.1
2001	829	6.6	778	9.9
2002	863	4.1	829	6.6
2003	1030	19.4	863	4.1
2004	1120	8.7	905	4.9
2005	1160	3.6	935	3.3
2006	1160	0.0	963	3.0
2007	1160	0.0	963	0.0

FUENTE: Elaboración propia con datos de ASERCA.

En la actualidad, la cantidad entregada se encuentra diferenciada y estratificada en función del ciclo agrícola en que se lleve el proceso de producción y si se trata de producción de temporal o de riego. Por ejemplo, el monto que se entregó en el ciclo OI 2006 – 2007 fue de 963 pesos y, para el ciclo PV 2007. se entregará 1, 160 pesos por hectárea.

El comportamiento del monto destinado a las hectáreas beneficiadas permite identificar tres periodos en su evolución, además de identificar el proceso de desarrollo del programa tras su finalización, normativamente y en teoría, en el 2008.

El primer período, adecuación, comprende del año agrícola 1994 al año agrícola 1996. Si bien técnicamente esta fase sólo comprende el año de 1994 para su entera implementación en el año 1995, el proceso para adecuarlo se extiende más de lo previsto normativamente.

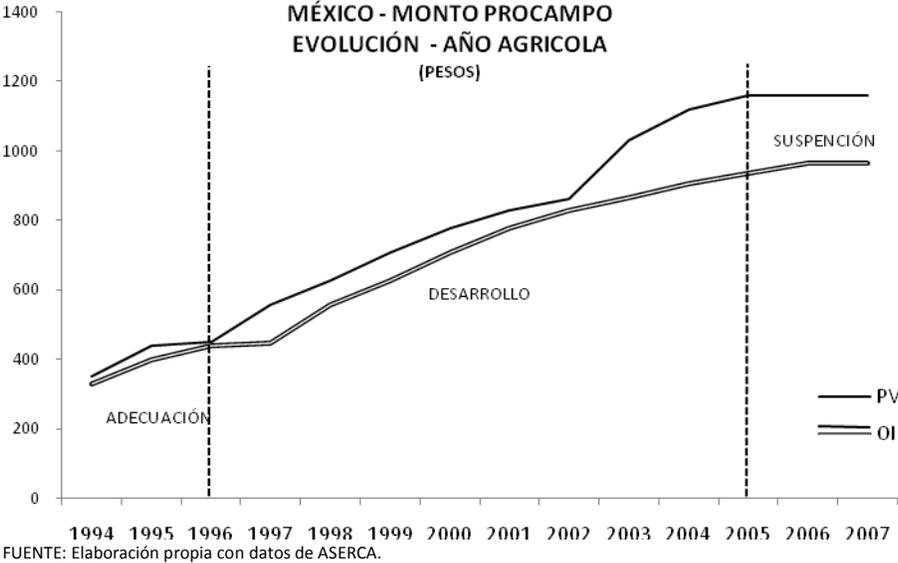
Esta fase de adecuación, incluso, puede situarse en el año 1993 cuando PROCAMPO se establece como sustituto y complemento tras al desaparecer los precios de garantía existentes sobre determinados cultivos elegibles. El término de este periodo de adecuación es situado hasta el año agrícola 1996, ya que es dicho año donde el PROCAMPO adquiere la forma y las bases de como en nuestro días se le conoce.

El segundo período, desarrollo, comprende del año agrícola 1997 hasta el año agrícola 2005. En este periodo el monto de los recursos entregados presenta una tendencia de crecimiento ciclo tras ciclo agrícola, y así lo reflejan las tasas anuales de variación para señalado periodo.

Este ciclo tiene características importantes, es en donde se empieza a obtener resultados del programa frente al Tratado de Libre Comercio con América del Norte y del impacto sobre los productores.

El tercer periodo, suspensión, puede establecerse del año agrícola 2006 hasta el año agrícola 2008. Este periodo se caracteriza por el cero crecimiento o la nula variación del monto entregado, ya que desde el ciclo OI 2005 – 2006 la cantidad entregada se ha

mantenido constante. Este hecho es coherente con lo proyectado tras la finalización del programa, donde se planteó la reducción de la dependencia del productor al subsidio federal para reducir el impacto por la suspensión definitiva del programa.



Grafica 2. Gráficamente puede apreciarse la evolución del programa, donde se distingue el periodo de desarrollo por el comportamiento positivo de crecimiento del monto, y el periodo de suspensión, por la tendencia al estancamiento en la variación de la cantidad monetaria entregada por hectárea.

El análisis de costos de producción del capítulo anterior permite distinguir la población objetivo, y conociendo el monto entregado por hectárea a cada productor, es posible crear una medición sobre el posible impacto que tiene el PROCAMPO en los productores. Considerando las cuatro estructuras de costos planteadas en el capítulo anterior, permite establecer cuatro productores objetivo.

Impacto del programa de apoyos directos al campo

Se plantean dos escenarios para conocer el impacto que tiene el PROCAMPO sobre los cuatro productores. En el primero, se presupone que toda la producción se comercializa en un cien por ciento, es decir, el productor no destina ningún porcentaje al autoconsumo. En el segundo escenario, más cercano a la realidad, los productores dedican una parte proporcional al autoconsumo.

Ambos escenarios se sostienen bajo los supuestos de que los costos de producción aumentan proporcionalmente, que todo lo sembrado por los productores se cosecha y que el volumen de comercialización se logra vender al precio medio rural y no por debajo o por arriba de él.

Es de importancia señalar que dentro de los costos de producción no se están contabilizando la renta de la tierra, depreciación de la maquinaria y los costos del trabajo manual, no presentan un cálculo claro que permita distinguir y delimitar la participación de la fuerza de trabajo del productor. Así, como el costo de trabajo mecanizado delimita si la maquinaria utilizada pertenece al productor o es rentada, además, de que en la mayoría de los casos no se contabiliza el costo por la presencia de un seguro agrícola, pago del agua y pago del uso de la energía eléctrica.

Si los mencionados rubros fueran incluidos dentro de la contabilidad de costos de producción existentes lo más seguro es que el costo de producción por tonelada sería mayor a lo presentado. Reduciendo, muy seguramente el impacto que tiene el PROCAMPO sobre el ingreso del productor.

Productores.

La característica de estos productores promedio, hipotéticamente, se centra en la representación de dos pequeños productores (Guerrero y Oaxaca) que poseen 2 hectáreas y que dedican gran parte de su producción al autoconsumo, un productor mediano (Tamaulipas) que posee 5 hectáreas y tiene un bajo nivel de autoconsumo del proceso de producción, y un productor dedicado casi en su totalidad a la venta de su producción (Sinaloa), serían muy distintas.

Supóngase un productor del estado de Guerrero que presenta una estructura y proceso de producción presentado en capítulo anterior. Este productor posee dos hectáreas con rendimiento de 2.75 toneladas cada una, su proceso de producción se efectúa en el ciclo primavera – verano bajo un costo de 1, 668 pesos por tonelada

producida. En el primer escenario este productor comercializa en su totalidad su producción y en el segundo escenario el productor dedica el 55 por ciento de su producción para autoconsumo y lo restante logra comercializado bajo el precio medio rural existente en el estado.

Para el caso del estado de Oaxaca, el productor objetivo produce en el ciclo primavera - verano dos hectáreas de maíz grano, de las cuales obtiene 1.08 toneladas a un costo de 4, 663 pesos por tonelada producida. En el primer escenario logra comercializar el total de su producción, en el segundo, el 80 por ciento de su producción lo dedica al autoconsumo y el 20 por ciento logra comercializarlo bajo el precio medio rural existente en el estado.

En Sinaloa, el productor posee y produce 10 hectáreas con rendimiento de 9.15 toneladas por hectárea. El proceso de producción se efectúa en el ciclo otoño – invierno bajo un costo de 611 pesos por tonelada producida. En el primer escenario se comercializa en su totalidad la producción, en el segundo, se dedica tan sólo el 5 por ciento de la producción al autoconsumo.

Finalmente, el productor del estado de Tamaulipas produce en el ciclo otoño – invierno 5 hectáreas, de las cuales obtiene 4.5 toneladas por cada hectárea con un costo de 1, 389 pesos por tonelada producida. En el primer escenario comercializa en su totalidad su proceso de producción y en el segundo tan sólo el 85 por ciento de lo que produce.

Primer escenario: producción sin autoconsumo.

Guerrero. El productor de Guerrero trabaja 2 hectáreas y produce 2.75 toneladas por cada una. Al final de ciclo de producción agrícola PV este productor obtiene 5.5 toneladas de maíz grano, con un costo de producción/ha de 9, 174 pesos. Con un precio medio rural de 2, 372 pesos por tonelada el valor de la producción para este agricultor será de 13, 045 pesos. Hasta aquí al PROCAMPO el ingreso para el productor del estado de Guerrero,

restando el valor de la producción menos los costos de producción, por ciclo agrícola, es de 3, 871 pesos. Si se considera que el productor sólo siembra una vez al año, tendremos que su ingreso mensual se reduce a 323 pesos mensuales.

Cuadro 2

MÉXICO
Impacto PROCAMPO – Maíz grano
Primer escenario: producción sin autoconsumo

Productor	Auto consumo (%)	1	2	4	5	6	7	8	9	10	11	12
		Rendimiento (Ton/Ha)	Hectáreas	Precio Medio Rural (\$)	PROCAMPO (\$ Ha)	Costo por Tonelada (\$)	Producción (Ton)	Valor de la Producción (\$)	Costo Total (\$)	Ingreso PROCAMPO (\$)	Ingreso Neto (\$)	Ganancia (\$)
							(1)(2)	(4)(7)	(6)(7)	(2)(5)	(8)+(10)	(11)-(9)
Guerrero	0	2.75	2	2372	1160	1668	6	13045	9174	2320	15365	6191
Oaxaca	0	1.08	2	2486		4663	2	5371	10073	2320	7691	-2382
Sinaloa	0	9.15	10	1301	963	611	92	119038	55922	9630	128668	72746
Tamaulipas	0	4.5	5	1325		1389	23	29815	31262	4815	34630	3368

FUENTE: Elaboración propia con base a datos de ASERCA

Si el productor de Guerrero, sólo obtiene recursos monetarios mediante la explotación de su tierra, es decir, no tiene otra fuente de ingreso que la venta entera de su producción de maíz grano. Entonces, este productor sobrevive con menos de un dólar al día. En el ciclo PV del 2006 el apoyo entregado por PROCAMPO fue de 1, 160 pesos por hectárea, al incluir este monto al análisis, el productor aumenta en un 60 por ciento su ingreso al finalizar el ciclo de producción, de esta forma y bajo los supuestos antes señalados, el nuevo ingreso para el productor de Guerrero será de 516 pesos mensuales, lo que equivale a un poco más de 17.50 pesos diarios.

Al recibir el recurso monetario por parte del PROCAMPO el productor del estado de Guerrero aumenta su ingreso neto, que se obtiene de adicionarle al valor de la producción el recurso monetario recibido por las 2 hectáreas beneficiadas por el programa. Por tanto, el productor aumenta su nivel de ganancia (ingreso neto – costos de producción) en un 60 por ciento.

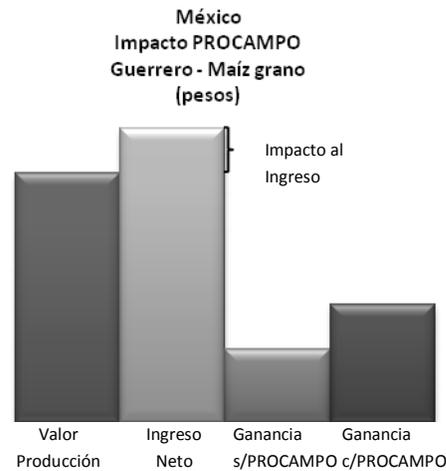
Cuadro 3

MÉXICO
Impacto PROCAMPO
Guerrero -Maíz grano
(pesos)

Producción (Ton)	5.5
Valor de la Producción	13045.0
Costo Total	9173.7
Ingreso PROCAMPO	2320.0
Ingreso Neto	15365.0
Ganancia	6191.3

FUENTE: Elaboración propia

Gráfica 3



Al comercializarse toda la producción el PROCAMPO aumenta el ingreso del productor, aumentando su ingreso mensual. Sin embargo, no es suficiente para permitir un ahorro en el productor y con ello capitalizar su unidad de producción.

Por tanto, para este productor el PROCAMPO tan sólo se integra a su nivel de gasto destinado a satisfacer sus necesidades básicas, ya que ante ese nivel de ingreso difícilmente podrá destinar una parte de su ingreso para la compra de agroquímicos o maquinaria que le permita elevar sus rendimientos. Ya que al duplicar sus rendimientos este productor aumenta en más de un 60 por ciento su ganancia. Ante un nivel de comercialización del 100 por ciento si el productor aumenta el número de hectáreas en producción y recibe el subsidio, su ganancia aumentará un 50 por ciento por cada hectárea adicionada a la producción de maíz grano.

Al aumentar sus rendimientos el productor reduce el impacto que representa el PROCAMPO, y en caso inverso, al aumentar las hectáreas producidas el agricultor aumenta el impacto del programa sobre su ingreso neto y ganancia. Sin embargo, el aumento proporcional de la ganancia, al aumentar el número de hectáreas, presenta una pendiente más inclinada que el aumento proporcional al aumentar los rendimientos, suponiendo que se comercialice el 100 por ciento de lo producido.

OAXACA. El productor de Oaxaca tiene una producción de 2 hectáreas de maíz grano, de las cuales obtiene 1.08 toneladas por cada una de ellas. Tras la finalización de su proceso de producción en el ciclo PV el productor obtiene un volumen de producción de 2 toneladas con un costo total de producción de 10, 073 pesos.

Con una comercialización del 100 por ciento y un precio medio rural de 2, 486 pesos por tonelada, el valor de la producción es de 5, 371 pesos. Sin considerar el PROCAMPO y restando del valor de la producción el costo de producción, la ganancia del productor es de -4, 702 pesos. Ante los altos costos de producción y los bajos rendimientos por hectárea este productor no presenta alguna ganancia por sembrar y cosechar maíz grano.

Al contabilizar el ingreso que recibe el productor vía PROCAMPO el ingreso del productor aumenta, pero el recurso recibido no es suficiente para aumentar positivamente el nivel de beneficio por la producción de maíz grano. No obstante, el subsidio federal le permite reducir sus costos de producción, reduciendo la pérdida, en términos contables, de su proceso de producción. De esta forma la ganancia negativa de este productor o pérdida es de -2, 382.

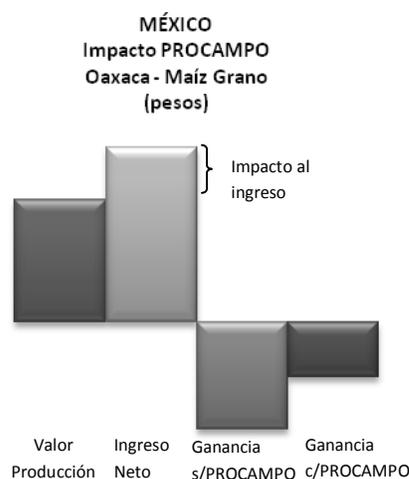
Por tanto, en este productor el PROCAMPO solo sirve para mitigar sus altos costos de producción.

Cuadro 4

MÉXICO Impacto PROCAMPO Oaxaca - Maíz Grano (pesos)	
Producción(Ton)	2.2
Valor de la Producción	5370.8
Costo Total	10073.0
Ingreso PROCAMPO	2320.0
Ingreso Neto	7690.8
Ganancia	-2382.2

FUENTE: Elaboración propia

Gráfica 4



FUENTE: Elaboración propia con base al cuadro número 10

Recuérdese, que la estructura de costos de producción de este agricultor presenta un proceso de producción con alto nivel de tecnificación, donde el 80 por ciento de sus costos de producción se deben a la mecanización de las actividades agrícolas. Ante ello, este productor debe de reducir sus costos en la realización de las actividades agrícolas mecánicamente, y buscar una fuente de financiamiento que le permita utilizar fertilizantes para aumentar su nivel de rendimiento y con ello reducir su costo de producción por tonelada.

Para este productor el impacto que tiene PROCAMPO es mayor que para él productor del estado de Guerrero. El costo de producción por tonelada es fundamental para el productor de Oaxaca, ya que si no lo reduce por más que aumente sus rendimientos o el número de hectáreas explotadas no obtendrá beneficios positivos de su producción.

SINALOA. El productor de Sinaloa produce 10 hectáreas de tierra con un rendimiento de 9.15 toneladas por hectáreas, su volumen de producción al finalizar el ciclo OI será de 91.5 toneladas de maíz grano.

Ante un nivel de producción de 91.5 toneladas, los costos de producción son de 55,922 pesos, y con un precio medio rural de 1,301 pesos por tonelada, el valor de la producción para el productor de Sinaloa será de 119,038 pesos. Con un bajo costo de producción por tonelada, y sin considerar la participación del recurso entregado por PROCAMPO, la producción es rentable. Considerando que la producción de maíz es su única fuente de ingreso, el nivel de ganancia le permite obtener un ingreso por arriba de los 15 dólares diarios.

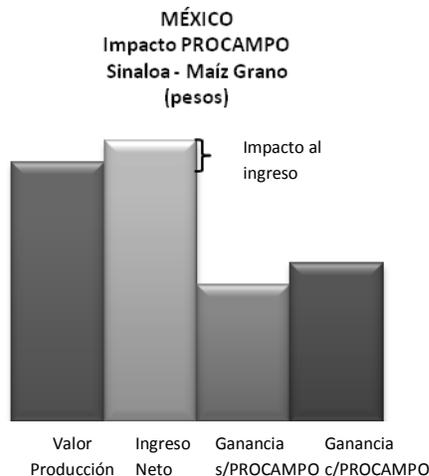
Para el ciclo OI 2005 – 2006 los productores beneficiados por el PROCAMPO recibieron 963 pesos por hectárea producida. El impacto del programa sobre el productor se refleja con una variación del 15 por ciento en el nivel de ganancia, aumentando con ello en un 300 por ciento su ingreso diario, ya que pasa de 12 dólares diarios a 40 dólares diarios.

Cuadro 5

MÉXICO Impacto PROCAMPO Sinaloa - Maíz Grano (pesos)	
Producción(Ton)	91.5
Valor de la Producción	119037.8
Costo Total	55922.1
Ingreso PROCAMPO	9630.0
Ingreso Neto	128667.8
Ganancia	72745.8

FUENTE: Elaboración propia

Gráfica 5



FUENTE: Elaboración propia con base al cuadro número 10

Ante este nivel de ingreso diario, muy probablemente este productor puede obtener un nivel de capitalización que le permita una innovación tecnológica en su proceso de producción. La características de esta unidad de producción la hace muy rentable, con un porcentaje de comercialización del 100 por ciento, si el productor aumenta las hectáreas cultivas o incrementa sus rendimientos acrecentará su ganancia.

TAMAULIPAS. Esta unidad de producción produce maíz grano sobre 5 hectáreas, de las cuales obtiene rendimientos de 4.5 toneladas por hectárea. Finalizada su cosecha dentro del ciclo agrícola OI el agricultor obtiene una producción de 23 toneladas.

Bajo el supuesto de que en su totalidad la producción obtenida se logra comercializar, con un precio medio rural de 1, 389 pesos por tonelada, este productor obtiene un valor de producción de 29, 815 pesos. Si restamos el costo de producción total al valor de su producto, se presenta una perdida en términos contables, ya que el nivel de ganancia es negativo. Por tanto, sin recibir el apoyo por parte del PROCAMPO el grano de este productor no es rentable.

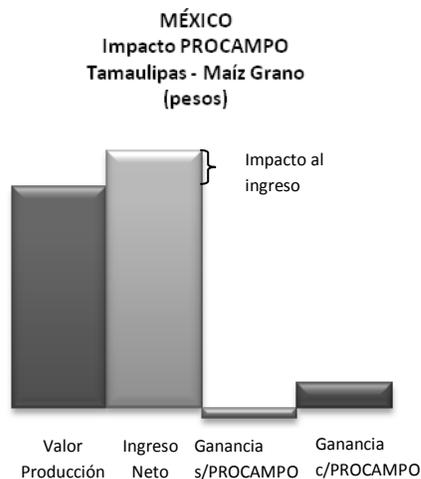
Cuadro 6

MÉXICO
Impacto PROCAMPO
Tamaulipas - Maíz Grano
(pesos)

Producción(Ton)	22.5
Valor de la Producción	29815.2
Costo Total	31262.0
Ingreso PROCAMPO	4815.0
Ingreso Neto	34630.2
Ganancia	3368.3

FUENTE: Elaboración propia

Gráfica 6



FUENTE: Elaboración propia con base al cuadro número 10

Quando el productor recibe el apoyo monetario del PROCAMPO su ingreso neto aumenta, lo que la ganancia se vuelve positiva. La influencia del subsidio sobre el ingreso le permite al productor aumentar en cerca de un 150 por ciento su monto de ganancia, lo que le permite mitigar sus altos costos de producción que sobre pasan el valor de lo producido.

A pesar de impactar fuertemente en este productor, el apoyo muy seguramente no le permite algún tipo de ahorro, para poder invertir en tecnología que le permita reducir sus altos costos de producción.

Con estos costos de producción por más que el productor aumente sus rendimientos o el número de hectáreas producidas siempre sus costos serán mayores que el ingreso que obtenga por la venta del total de su producción.

Sin dudar, el mayor impacto del PROCAMPO se presenta en el productor de Guerrero, ya que impacta en mayor medida en su nivel de vida y en su nivel de ingreso que en el productor de Sinaloa. El impacto en el nivel de ingreso es mayor para el productor de Guerrero que para del estado de Sinaloa.

Para que este análisis se acerque un poco más a la realidad se debe de levantar el supuesto de que toda la producción se comercializa. Ahora pensemos que de la producción que obtiene el productor de Guerrero el 52 por ciento se utiliza para autoconsumo y lo restante se comercializa. Para el caso del estado de Sinaloa, supóngase que el 95 por ciento del volumen de producción se comercializa y el 5 por ciento se dedica al autoconsumo.

Si el agricultor de Guerrero sigue produciendo dos hectáreas y presenta rendimientos de 2.75 toneladas por hectárea, y considerando que el 52 por ciento de su producción lo utiliza para autoconsumo, entonces, tan sólo logra comercializar 2.64 toneladas y su situación se agrava, ya que deja de obtener 52 por ciento de ingreso menos frente a unos costos de producción invariables.

El nuevo valor de la producción para este guerrerense es de 6, 262 pesos y con unos costos de producción de 9, 174 pesos. Si el supuesto de que sólo efectúa un ciclo de producción al año, entonces, su ingreso es de - 2, 912 pesos al finalizar el ciclo PV. En este sentido, el productor no tiene una pérdida en términos contables, sino que la producción de maíz grano no le genera más ingresos.

A pesar de ello, el impacto que tiene el PROCAMPO sobre el ingreso del productor es positivo, ya que reduce su deuda en casi un 80 por ciento. En este sentido, su pérdida se reduce a -592 pesos.

En esta realidad, el PROCAMPO adsorbe una parte de los costos de producción que tiene el productor del estado de Guerrero, sin embargo, no es insuficiente ya que no permite el aumento de los rendimientos, dificultando la inversión en la compra de semilla mejorada o de agroquímicos.

Ahora bien, si el productor de Sinaloa sigue produciendo diez hectáreas y con un mismo nivel de rendimientos. Si el 5 por ciento del volumen de la producción se destina al autoconsumo, entonces el valor de la producción se reducirá, ya que se comercializan

menos toneladas que en la situación anterior. Pero sus costos de producción permanecen invariables, ya que sigue produciendo el mismo número de hectáreas.

Ante la señalada situación el ingreso del producto mensual al finalizar el ciclo de producción OI es 5, 260 pesos mensuales, lo que equivale a sobrevivir con más de 15 dólares diarios. A diferencia de lo sucedido con el productor del estado de Guerrero, este producto no tiene pérdidas en términos contables ya que su volumen de producción es mayor, lo que permite sopesar los costos de producción y presentar un nivel de ingreso positivo.

El impacto del PROCAMPO para este productor es mayor que cuando nos encontramos bajo el supuesto que todo el volumen de la producción se comercializa. Al recibir del PROCAMPO los ingresos para el sinaloense aumentan casi el 17 por ciento, lo que le permite que su ingreso mensual aumente a 5, 566 pesos, lo que representa un ingreso al día de más de 17 dólares.

Segunda escenario: producción con autoconsumo.

En el primer escenario se mantuvo el supuesto que los productores analizados no presentan ningún porcentaje de autoconsumo, y que por tanto, todo lo que se producía lo colocaba en el mercado. En este segundo escenario seguimos manteniendo los mismos supuestos anteriormente establecidos, pero con la salvedad que ahora existe una parte de la producción se focaliza al autoconsumo.

Guerrero. En el primer escenario el PROCAMPO tiene un impacto positivo sobre el productor del estado de Guerrero, pero ahora, si suponemos que de las 5.5 toneladas que produce el 55 por ciento es para autoconsumo. Estas toneladas de producción que quedan de restar la producción obtenida menos las toneladas dedicadas al autoconsumo se denota como producción comercializable.

Cuadro 7

MÉXICO MAÍZ GRANO
Segundo escenario: producción con autoconsumo

Productor	Auto consumo (%)	1 Rendimiento (Ton/Ha)	2 Hectáreas (Ha)	4 Precio Medio Rural (\$)	5 PROCA MPO (\$ Ha)	6 Costo por Tonelada (\$)	7 Producción (Ton)	8 Producción Comercializable (Ton)	9 Valor de la Producción (\$)	10 Costo Total (\$)	11 Ingreso PROCAMPO (\$)	12 Ingreso Neto (\$)	13 Ganancia (\$)
							(1)(2)		(4)(7)	(6)(7)	(2)(5)	(9)-(11)	(11)-(10)
Guerrero	55	2.75	2	2372	1160	1668	6	2	5870	9174	2320	8190	-983
Oaxaca	80	1.08	2	2486		4663	2	0	1074	1007	2320	3394	-6679
Sinaloa	5	9.15	10	1301	963	611	92	87	113086	5592	9630	12271	66794
Tamaulipas	15	4.5	5	1325		1389	23	19	25343	3126	4815	30158	-1104

FUENTE: Elaboración propia con base a datos de ASERCA

La producción comercializable de este productor se reduce, provocada a partir de la disminución del valor de su producción, porque reduce aquel ingreso que obtiene el productor tras la venta de su cosecha.

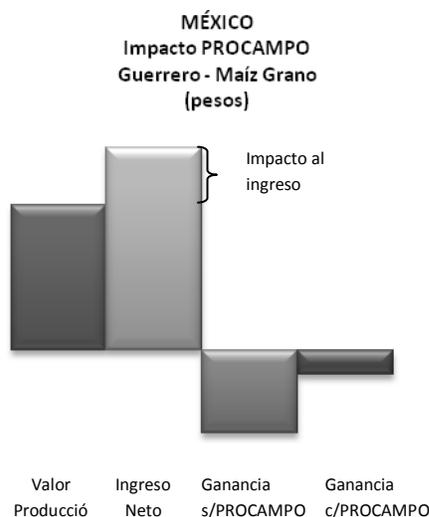
Cuadro 8

MÉXICO
Impacto PROCAMPO
Guerrero - Maíz Grano
(pesos)

Prod. Comer. (Ton)	2.5
Valor de la Producción	5870.3
Costo Total	9173.7
Ingreso PROCAMPO	2320.0
Ingreso Neto	8190.3
Ganancia	-983.4

FUENTE: Elaboración propia

Gráfica 7



FUENTE: Elaboración propia con base al cuadro número 15

Con costos de producción invariable, el productor del estado de Guerrero se enfrenta a la no rentabilidad de su producción, su nivel de ganancia no tan solo es nulo sino que se expresa en número negativos. Su alto nivel de autoconsumo ocasiona que el valor de la producción se reduzca cerca del 55 por ciento.

Este segundo escenario, más cercano a la realidad, permite medir el impacto que tiene ahora el PROCAMPO sobre este productor. El subsidio monetario se focaliza a la reducción de los costos de producción, reduciendo sus pérdidas.

Dicho impacto le permite reducir la presencia de ganancia negativa, pero no es suficiente para que genere un nivel de ingreso positivo, que le permita tener un ingreso mensual para satisfacer sus necesidades básicas. Suponiendo que la única fuente de ingreso del productor es el maíz grano.

En términos contables, la producción de maíz grano para este productor no es rentable porque sus opciones se centran: con un nivel de rendimiento debe de reducir su nivel de autoconsumo al 47 por ciento para que por lo menos sus costos se igualen a sus ingresos. Pero si conserva el 55 por ciento de autoconsumo para que su ingreso neto se iguale a sus costos totales debe de reducir su nivel de producción, que finalmente reducirá la cantidad de maíz grano autoconsumido.

Por tanto, este productor se encontrará sujeto a su nivel de autoconsumo, ya que entre más consume para sí mismo y viceversa, en el caso de que todo lo demás permanezca invariable.

Oaxaca. En el primer escenario, los altos costos de producción y los bajos rendimientos por tonelada provocaban que el productor tuviera pérdidas en términos contables. El PROCAMPO entraba como paliativo para sobrellevar sus altos costos de producción y su bajo valor de producción, aun con una producción de 100 por ciento comercializable.

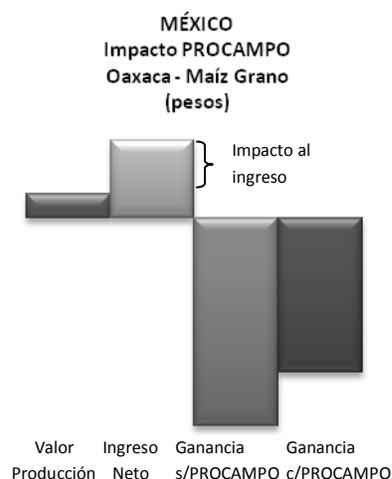
En este segundo escenario, las condiciones desfavorables de producción se acentúan, con un nivel de autoconsumo del 80 por ciento este agricultor tan sólo comercializa el 0.3 toneladas. Factor que acentúa que sus costos totales sean muy superiores que sus ingresos netos. Es así como el PROCAMPO sigue siendo para este productor un mero paliativo.

Cuadro 9

MÉXICO Impacto PROCAMPO Oaxaca - Maíz Grano (pesos)	
Prod. Comer. (Ton)	0.4
Valor de la Producción	805.6
Costo Total	7554.8
Ingreso PROCAMPO	1740.0
Ingreso Neto	2545.6
Ganancia	-5009.1

FUENTE: Elaboración propia

Gráfica 8



FUENTE: Elaboración propia con base al cuadro número 15

Las opciones de cultivo de este productor son limitadas, sus altos costos de producción por tonelada no le permite aumentar su nivel de rentabilidad y ni tener ganancia. Ya que por más que el productor aumente o disminuya su nivel de rendimientos, comercialice un número mayor de toneladas o aumente el número de hectáreas en producción sus costos totales de producción no se igualarán a su ingreso neto, ni mucho menos su ingreso neto será mayor a sus costos.

Bajo dichas condiciones, puede señalarse que el proceso de producción de este productor tiene un problema de estructura en la cual se están realizando de mal forma el proceso de producción. Por tanto, es necesario que este rebaje su costo de producción por tonelada, y con ello su costo de producción por hectárea, de lo contrario, el PROCAMPO se enfocará a compensar los altos costos de producción.

Sinaloa. Los bajos costos de producción y los altos rendimientos permiten que este productor tenga una alta rentabilidad en su proceso de producción, donde el Programa de Apoyos Directos al Campo complementa en menos de un 8 por ciento sus ingresos totales.

Al levantarse el supuesto de que de todo lo cosechado se destina al autoconsumo el 5 por ciento, con un alto nivel de producción, el impacto que tiene el PROCAMPO sobre este agricultor aumenta.

Cuadro 10

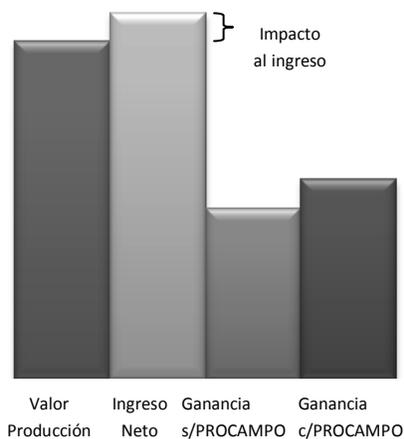
MÉXICO
Impacto PROCAMPO-
Sinaloa - Maíz Grano
(pesos)

Prod. Comer. (Ton)	83.9
Valor de la Producción	113085.9
Costo Total	55922.1
Ingreso PROCAMPO	9630.0
Ingreso Neto	122715.9
Ganancia	66793.9

FUENTE: Elaboración propia

Gráfica 9

MÉXICO
Impacto PROCAMPO
Sinaloa - Maíz Grano
(pesos)



FUENTE: Elaboración propia con base al cuadro número 15

El impacto del programa para este productor es casi nulo a diferencia de los dos casos anteriormente señalados, en este nuevo escenario, puede señalarse que no existe un impacto sobre los costos de producción, dado que estos son menores al precio medio rural para el este productor.

El ingreso del productor al recibir el PROCAMPO aumenta menos de un 8 por ciento. La alta rentabilidad del proceso de producción permite señalar que, muy probablemente, este productor no necesita el apoyo gubernamental.

Tamaulipas. En el primer escenario, con una comercialización del 100 por ciento, el valor de la producción de este agricultor es menor que su costo de producción total, lo que en un principio le genera un pérdida en términos contables. Estos altos costos de producción son complementados por el PROCAMPO permitiéndole incrementar su ingreso y tener una ganancia positiva.

En este segundo escenario, cuando tan solo comercializa el 85 por ciento del total de su producción, el valor del grano desciende, provocando que sus costos sean más altos proporcionalmente que en el primer escenario.

Con un autoconsumo del 15 por ciento del total de la producción este productor se enfrenta a muy altos costos de producción, el apoyo monetario recibido por el programa sólo le sirve para palear sus pérdidas.

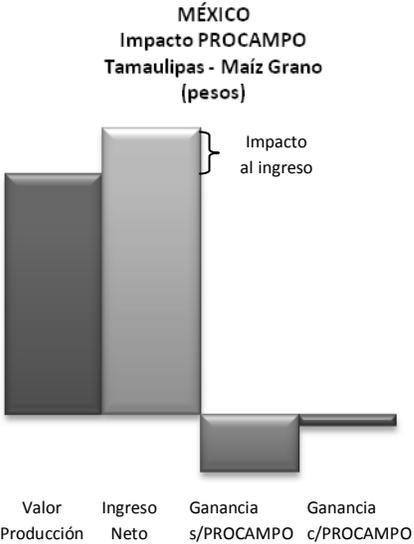
Cuadro 11

MÉXICO
Impacto PROCAMPO
Tamaulipas - Maíz Grano
(pesos)

Prod. Comer. (Ton)	19.1
Valor de la Producción	25342.9
Costo Total	31262.0
Ingreso PROCAMPO	4815.0
Ingreso Neto	30157.9
Ganancia	-1104.0

FUENTE: Elaboración propia

Gráfica 10



FUENTE: Elaboración propia con base al cuadro número 15

Si este productor conserva el señalado nivel de autoconsumo y dicho costo de producción por tonelada, y aumenta su nivel de rendimiento seguirá presentando ganancia con signo negativo. Lo mismo ocurre si adiciona más hectáreas al proceso de producción. Este hecho se explica porque el precio medio rural por tonelada es menor a su costo de producción por tonelada, ante ello, la única situación que le favorece es reducir su nivel de autoconsumo de tal forma que todo aumento en el nivel de rendimiento se exprese positivamente sobre la ganancia.

Conclusión del capítulo.

Básicamente, la medición del impacto del PROCAMPO versa sobre su influencia en el ingreso del productor y el nivel de ganancia, a partir de los costos de producción.

En términos contables el PROCAMPO influye tanto en el ingreso cómo en la ganancia, sin dudarlo, su impacto es positivo para cualquier productor beneficiado por el subsidio federal. Sin embargo, el impacto es mayor o menor se encuentra determinado por los costos de producción, rendimientos por hectárea, precio medio rural y número de hectáreas.

Cuando un productor tiene un costo de producción por tonelada mayor que el precio medio rural, cómo el caso Oaxaca, el impacto del subsidio en su totalidad se centra en la compensación de los altos costos de producción.

La pérdida, en términos contables, puede ser tal que la unidad de producción no presente rentabilidad. Ante un nivel de ganancia nulo, se presupone que no existe un nivel de ahorro para generar un nivel de inversión que permita reducir, primeramente, su alto costo de producción y, posteriormente, aumentar el rendimiento por hectárea.

En otro caso, puede presentarse aquel productor que tenga grandes rendimientos, pero el costo de producción por tonelada es mayor que el precio medio rural, como el ejemplo para el caso del estado de Tamaulipas. La diferencia entre precio y costo es menor gracias a los altos rendimientos de producción, ante esta situación, el productor destina el PROCAMPO para cubrir una parte de los costos de producción, no cubierta por el valor de la producción y el restante se convierte en ganancia del proceso de producción.

Igualmente, puede existir un productor donde el precio medio rural es superior al costo de producción por tonelada y con un porcentaje de autoconsumo muy alto, como lo es el caso de Guerrero. Como una parte de la producción se destina al autoconsumo, el valor de la producción se reduce por debajo del costo de producción total. Ante esta situación, el productor ocupa el subsidio para reducir la brecha entre valor y costo.

Puede presentarse el caso donde el productor tiene altos rendimientos, un alto volumen de producción, bajo costo de producción y con un nivel de autoconsumo casi imperceptible, como el caso de Sinaloa y cómo muy posiblemente es la situación de los grandes productores de maíz grano en el país. Los altos rendimientos y el bajo costo de producción por tonelada, permite que el valor de la producción se coloque muy por arriba de los costos de producción.

La rentabilidad del proceso es muy alta lo que se refleja proporcionalmente en el nivel de ganancia. De esta manera el PROCAMPO, creíblemente, no es utilizado por el productor para compensar sus altos costos de producción o la diferencia entre precio y costo. El recurso monetario sirve para aumentar, en términos porcentuales, su nivel de ganancia.

En suma, los altos costos de producción se acentúan cuando la unidad de producción tiene altos niveles de autoconsumo, ante este tipo de unidades de producción el PROCAMPO sirve para mitigar los costos, pero no le permiten al productor aumentar o presentar un nivel de ahorro que le permita la capitalización.

En caso adverso, en unidades de producción con alta rentabilidad y donde no existen altos costos de producción, el PROCAMPO es destinado a aumentar la ganancia y el ingreso del productor. Por lo que muy seguramente en estas unidades de producción pueden presentarse procesos de capitalización y de tecnificación de la producción.

Luego entonces, el impacto del PROCAMPO es mayor en los pequeños productores con altos porcentajes de autoconsumo y con una gran diferencia entre costo de producción y precio medio rural, que en aquellos grandes productores donde la producción está enteramente centralizada en la comercialización.

En conclusión, el PROCAMPO incide sobre la ganancia cuando el productor tiene un número considerable de hectáreas, alto nivel de rendimientos, bajos costos de producción que genera una gran diferencia entre precio y costo, y cuando el nivel de autoconsumo es insignificante. Por otra parte, incidirá sobre el costo cuando el productor

tiene un número reducido de hectáreas, bajo nivel de rendimiento, costos de producción por arriba del valor de la producción y cuando presenta un alto nivel de autoconsumo.

Cuando el programa incide sobre la ganancia, posiblemente, incentiva en el productor la inversión en procesos de tecnificación del proceso de producción. Pero cuando incide sobre los costos, no existe en el productor el ingreso necesario para reducir, con paquetes tecnológicos, el costo de producción.

Esta diferencia en niveles de ingreso, costos, precio, hectáreas, rendimientos y nivel de ganancia, entre otros factores, es la brecha entre pequeños y grandes productores en el país.

El PROCAMPO impacta positivamente, pero en la mayoría de los pequeños productores beneficiados es un mero paliativo. Por tanto, al no ser una política sectorial, es un factor más que coadyuva a agudizar la brecha entre pequeños, medianos y grandes productores.

CAPÍTULO VI

**Diferenciación social de los productores agrícolas
y concentración geográfica regional.**

Diferenciación social de los productores agrícolas.

En el capítulo IV se ha expuesto la diferencia que existe entre los pequeños y grandes productores. Por ejemplo, los altos costos de producción por tonelada generan al pequeño productor, casi siempre, una nula rentabilidad del proceso de producción. Mientras que la combinación de bajo costos de producción por tonelada y altos rendimientos, generan en los grandes productores una alta rentabilidad.

No obstante, la diferencia entre esta clase de productores, no debe centrarse únicamente con base al número de hectáreas en producción o en el nivel de rendimientos, también, debe considerarse el porcentaje de la producción que se dedica al autoconsumo y aquella enfocada a la comercialización. Es así cómo, este factor determina y establece la primera clasificación y diferenciación entre una producción de autosuficiencia y una producción comercial.

En este antagonismo entre pequeños y grandes productores, de igual forma intervienen factores como el desarrollo económico del estado, de la región, la aplicación de paquetes tecnológicos, el acceso a insumos de calidad a menor precio, además de otros más factores, que crean una polarización de los productores a nivel nacional.

En otros términos, el desarrollo y la adecuación de la tecnología en el proceso de producción agrícola histórica en determinados estados, además de las condiciones climáticas para la producción de determinado cultivo; permitió la tecnificación y conformación de regiones de producción con productores de altos rendimiento y productividad, altamente participativos en el volumen de producción nacional y, muy seguramente, en los volúmenes de exportación.

Este contraste entre el pequeño productor frente al gran productor, no tan solo existe en el plano micro o estatal, sino que trasciende al plano nacional, donde se instauran claras regiones con alto desarrollo y tecnificación agrícola. Regiones, que en lo regular, se ubican por encima de aquellas con presentan atraso en el uso e implementación de técnicas de producción y cultivo.

Esta distinción geográfica, vislumbra el desarrollo desigual de la actividad primaria en el país, además, permite la diferenciación social entre los productores. Para reafirmar este planteamiento, basta recordar las condiciones extrapolares de producción de los productores modelo para los estados de Sinaloa y Oaxaca, analizados en los dos capítulos anteriores. Con la única finalidad de exteriorizar la contradicción que existe en la aplicar un esquema de subsidios, vía un programa de apoyos directos. Valiéndose de los mismos criterios, sobre una producción enfocada a la comercialización, cómo es el caso del productor de Sinaloa, frente a una pequeña unidad de producción centralizada en el autoconsumo, cómo el caso del productor de Oaxaca.

Es ese caso, los parámetros establecidos con anterioridad permiten señalar que no es lo mismo producir una tonelada de maíz en el estado de Sinaloa que en el estado de Oaxaca. La tonelada producida en Oaxaca es producida en temporal, con altos costos de producción, escasos rendimientos por hectárea, con alto autoconsumo y con ganancias negativas en términos contables. En cambio, la tonelada producida en Sinaloa es producida con un alto grado de tecnificación, sistemas de riego, bajo costos de producción, altos rendimientos y con un nivel de autoconsumo tan bajo que la producción se puede comercializar a un bajo precio de venta, obteniéndose, así, un alto nivel de ganancia del proceso.

El pequeño productor de Oaxaca debe de enfrentarse a un subdesarrollo social y atraso económico de su región, en donde la producción de granos básicos es la actividad esencial y, posiblemente, el único medio de subsistencia del productor. Y así lo afirma el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en el 2004, el cual señala que los menores Índices de Desarrollo Humano (IDH) se presentaron en los estados de Chiapas, Oaxaca y Guerrero, mientras que el Distrito Federal, Nuevo León y Baja California presenta un IDH por encima del promedio nacional.

Este entorno dificulta que el pequeño productor promedio tenga el ingreso o los medios necesarios para la aplicación y adquirir de un paquete tecnológico, que le permita reducir sus costos de producción por tonelada y aumentar sus rendimientos, para pasar

de una producción de autosuficiencia a una producción de comercialización. Ante la falta de ingreso, la otra opción es la reconversión productiva, es decir, sembrar cualquier otro cultivo en los cuales se obtenga una mayor rentabilidad, por lo menos a un costo de producción menor o igual. Pero, ello significa un alto costo de transformación que los productores más marginados difícilmente pueden asumir.

Dicho atraso histórico, aunado a la alta concentración de población en estados con una alta marginalización social, puede ser el factor que permite la dependencia y el predominio de las actividades del sector primario como la única fuente de alimentación en los estados situados al sur del país, debido a que el posible ingreso obtenido de la producción se dedica a la compra y consumo de bienes primarios.

Las condiciones sociales de producción evocadas difícilmente las atraviesan los grandes productores, donde la alta productividad del capital, rendimientos y rentabilidad de su cultivo primario le permiten tener una rotación de cultivos o desempeñar alguna otra actividad económica, como la integración de su producción a una cadena productiva. Además, es posible que exista una mejora continua del proceso de producción, fácil acceso al financiamiento para la compra de tecnología y organización con otros productores.

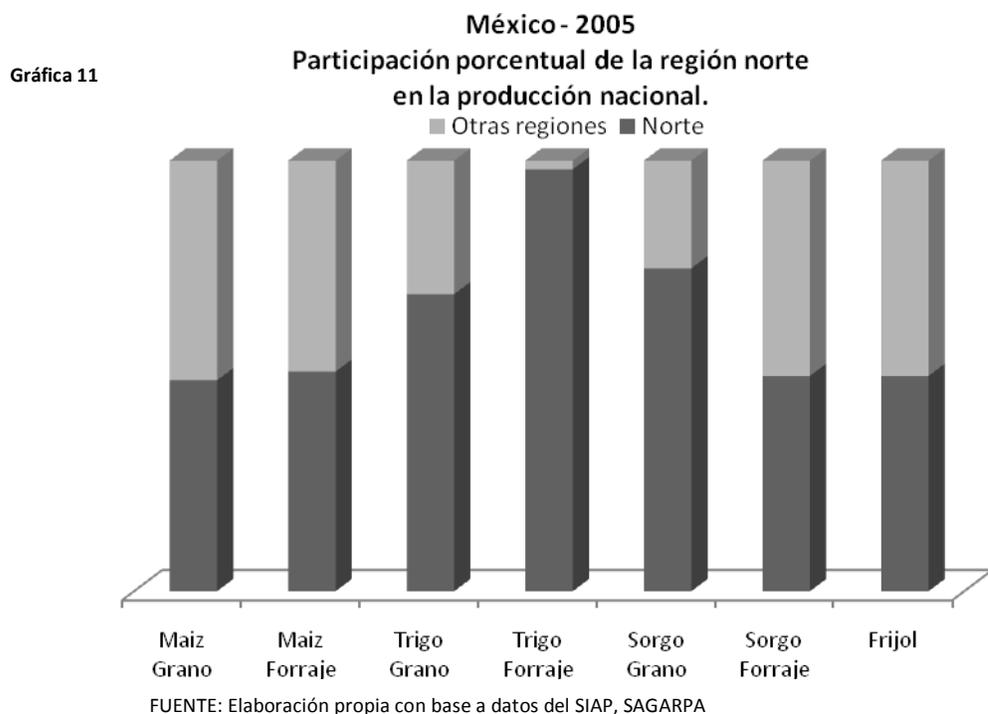
Esta es la diferencia en esencia de los dos productores modelos planteados. En la cual, el bajo costo de producción por tonelada permite tener una ganancia e ingreso para reactivar en menor tiempo el proceso de producción. Mientras que los altos costos de producción y de autoconsumo significan una nula rentabilidad y una pérdida del ingreso, lo que no permite el reinicio del ciclo de producción en los pequeños productores.

Por tanto, las condiciones de atraso y subdesarrollo económico y social establecen una diferencia sustancial entre las entidades del país. Esto permite la existencia de estados con una especialización en determinadas actividades económicas como la industrial o de servicios. Pero también, estados que por sus características climáticas y una alta tecnificación en la producción agrícola, se especializan en la producción de determinado producto agrícola.

Quizá por estas razones, se observa que los mayores volúmenes de la producción de los granos básicos, tienden a concentrarse geográficamente, en los estados del norte del país.

En efecto, el mayor volumen de producción de maíz, trigo, frijol y sorgo se produce en la región norte del país, que está conformada por los estados de Coahuila, Chihuahua, Guanajuato, Jalisco, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas y Zacatecas. Singularmente, estas entidades en promedio tienen un Índice de Desarrollo Humano (ONU) por encima del promedio nacional.

En el año agrícola 2005 la producción de estos estados representó un 49 por ciento de la producción nacional de maíz grano, el 51 por ciento de la de maíz forrajero, el 69 por ciento de la trigo grano, el 98 por ciento de la trigo forrajero, el 75 por ciento de la sorgo grano, el 50 por ciento de la sorgo forrajero y el 50 por ciento de la de frijol.



Estas proporciones de los volúmenes de producción, no sufren cambios en consideración en el año agrícola 2006 y, permiten situar espacialmente la producción

agrícola de estos cultivos en la región norte de país; es decir, se puede observar una tendencia más o menos generalizada al respecto.

En consecuencia, podemos afirmar que la región norte es de gran importancia para el desarrollo y crecimiento de las actividades agrícolas en el país. Sin embargo, esto le confiere a la población de otros estados y a la industria que transforma dichas materias primas, un alto nivel de dependencia, por lo que cualquier variación de precios o de producción, le afectará de manera por demás notoria.

La cercanía de la región norte a los principales centros urbanos, como los situados en el bajío o centro del país, es motivo de otra diferenciación entre pequeños y grandes productores. Es decir, la producción se encuentra cerca de los principales centros de consumo y transformación de granos básicos en el país, su ubicación geográfica representa una oportunidad en la estrategia de vinculación a los mercados internacionales.

Si se supone que los grandes productores se encuentran situados cerca de los centros urbanos, las áreas de consumo y procesamiento de insumo agrícolas, entonces, la mayor masa de pequeños productores debe concentrarse en centros rurales, predominando las actividades agrícolas sobre el mayor grueso de la población rural.

Concentración geográfica: Población rural frente a población urbana.

En la metodología empleada por el INEGI, se considera población rural toda aquella masa poblacional que vive en comunidades de menos de 2,500 habitantes y la población urbana se clasifica a partir que se reúne en comunidades con más de 2, 500 habitantes. En año 1995 y tras el primer censo de población y vivienda, de los un poco más de 91 millones de personas que habitaban el país, el 74 por ciento era población urbana y el 26 por ciento era población rural. Las entidades con un mayor índice de población urbana, en esos años, eran: Distrito Federal, Baja California, Nuevo León, Coahuila, Colima y México.

Las de mayor población rural eran: Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Oaxaca, Tabasco y Veracruz.

A pesar que en términos absolutos la población rural existente no presenta gran variación hacia 2005, es decir, sigue oscilando entre los 24 millones de persona, si se puede observar que al interior de las entidades existe una reducción significativa de población rural hacia mediados del año 2000. También se aprecia que las entidades con un alto grado de urbanización, tienden a concentrar un número mayor de habitantes.

Cuadro 20

MÉXICO

Principales entidades federativas rurales e urbanas

(Porcentual con respecto a la población total por entidad)

	Población Rural		Población Urbana		
	1995	2005	1995	2005	
Oaxaca	56	53	Distrito Federal	100	100
Chiapas	56	52	Nuevo León	93	94
Hidalgo	52	48	Baja California	91	93
Tabasco	48	45	Coahuila	88	90
Guerrero	45	42	Colima	85	88

Fuente: Elaboración propia con base a los censos de población y vivienda 1995 y 2005

En el 2005 y de acuerdo al último conteo de población y vivienda realizado, el 76 por ciento de los habitantes (casi 79 millones de habitantes) vive en zonas urbanas, mientras que el 24 por ciento (un poco más de 24 millones de habitantes) vive en zonas rurales. De acuerdo con esto los cinco estados con mayor población urbana son los estados de: Distrito Federal, Nuevo León, Baja California, Coahuila y México.

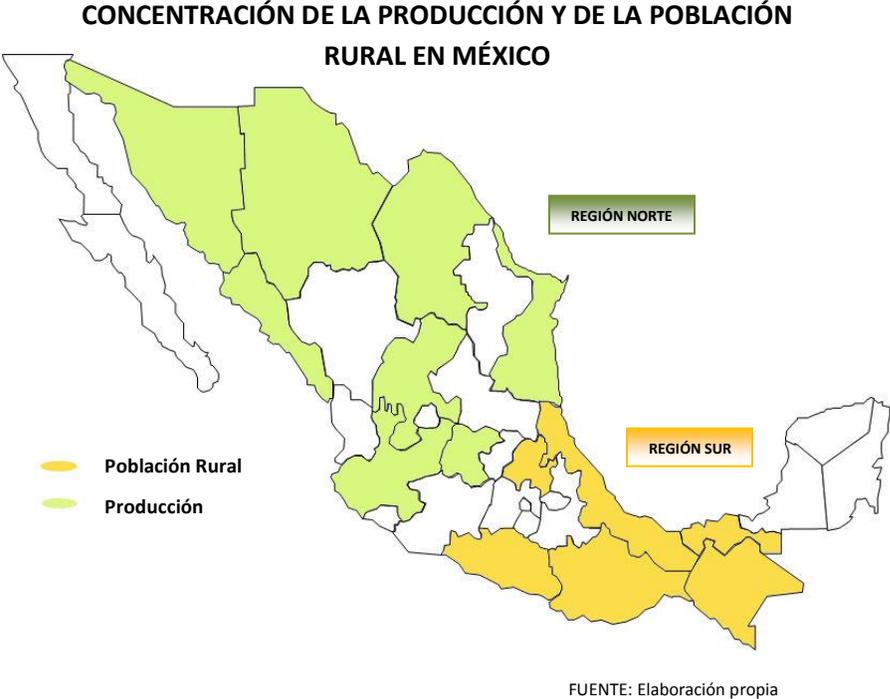
El 42 por ciento de la población rural del país se concentra en seis estados de la república: Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Oaxaca, Tabasco y Veracruz. En otras palabras, la mayoría de los productores agrícolas y principalmente la mayor masa de pequeños productores debe de concentrarse en estos seis estados. Sin embargo, estos estados no concentran el mayor número de hectáreas sembradas, tan sólo para el año agrícola 2005

el 35 por ciento de la superficie sembrada con maíz grano se ubicó en estos estados que conforman la región sur.

La región sur para el año agrícola 2005, participó con el 25 por ciento de la producción de maíz grano, el 1 por ciento de maíz forrajero, el 3 por ciento de sorgo grano, el 5 por ciento de sorgo forrajero, el 21 por ciento de frijol y un 1 por ciento con respecto al trigo grano. En el caso del trigo forrajero en estados existe una nula producción del cultivo.

De acuerdo con la concentración de la población en la región sur del país y los altos volúmenes de producción en los estados de la región norte, puede plantearse una división geográfica de la producción, principalmente de los cuatro cultivos básicos, frente a la fuerza de trabajo rural existente en el país.

Mapa 1



La alta concentración de la población rural en la región sur, aunado con la pequeña participación en los volúmenes de producción, puede ser resultado que la producción en

la región es principalmente de autoconsumo. En donde, el rendimiento promedio de los dos principales estados productores de maíz grano de la Región Sur (Chiapas y Guerrero) es de 2.12 toneladas por hectárea, a diferencia, de los dos principales estados productores de maíz grano en la Región Norte (Sinaloa y Jalisco) que es de 6.7 toneladas por hectárea.

Este contraste de rendimiento se debe principalmente, como ya se ha señalado, porque existe una diferencia en la forma de producción entre los productores, originada a partir que las condiciones de producción, la tecnología empleada, los agroquímicos empleados, la información técnica e incluso la semilla criolla o mejorada no se emplean de la misma manera en las dos regiones.

En suma, puede señalarse que por sus características la producción de los productores en la región sur es de autosuficiencia frente a una producción comercial de la mayoría de los productores en el región norte. Cuando se aplica y se crea una política económica, que tiene como base un esquema de subsidios directos al productor, es necesario tener en cuenta esta diferencia latente entre los productores y el contraste en los volúmenes de producción. Aceptando que existe dicha diferenciación, se pueden diseñar esquemas particulares de acuerdo a la población objetivo.

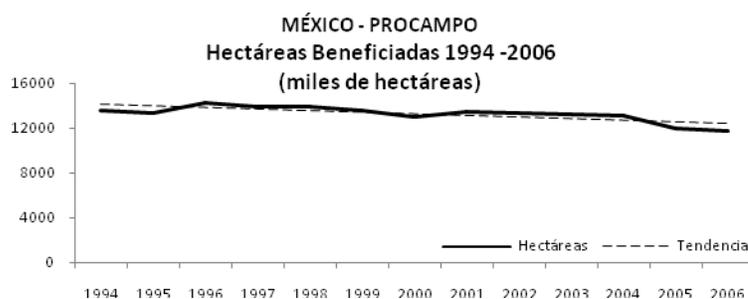
El Programa de Apoyos Directos al Campo si bien no es el eje causal de esta diferenciación social entre productores, si puede ser un factor que ha coadyuvado a esta diferenciación. En el sentido que ha sido una política de subsidio que ha contribuido a la concentración y el apoyo a los grandes estados productores nacionales. Causando, con ello, que exista una especialización entre productores a nivel local y nacional, acentuándose las ventajas comparativas entre regiones.

PROCAMPO: desarrollo de las hectáreas beneficiadas

Desde la primera implementación del programa hasta la actualidad se presenta una tendencia creciente en el número de hectáreas beneficiadas por el programa. Tan sólo para el año agrícola 1994, con base a datos programados por SAGARPA, se programó

la entrega de recursos sobre un poco más de 13.5 millones de hectáreas. Esta cantidad decreció en un 2.2 por ciento, cuando para el año agrícola 1995 tan sólo se programó la entrega sobre 13.3 millones de hectáreas.

Probablemente, esta situación se debió a que para el año agrícola 1994 el programa transitaba sobre una fase de adecuación e implementación. Donde, seguramente, se sobre estimó el número de hectáreas que se beneficiarían con la ejecución y la entrada en marcha del programa. A seis años de ejecución del programa, en lo real, se apoyó casi un 4 por ciento menos, cuando se entregaron recursos a 13 millones de hectáreas para el año agrícola 2000.



FUENTE: Elaboración propia con base a datos de SAGARPA

Gráfica 12. La línea continua describe el comportamiento de las hectáreas beneficiadas en el periodo 1994 -2006, la tendencia, referido por la línea discontinua, describe el comportamiento decreciente de las hectáreas apoyadas por el programa.

Una particularidad de las hectáreas beneficiadas, es que la mayoría son hectáreas con producción de temporal. Tan solo en el año agrícola 2000 el 79 por ciento de las hectáreas beneficiadas fueron de temporal por el 21 por ciento de hectáreas de riego beneficiadas.

Para el año agrícola 2006 esta proporcionalidad siguen siendo la misma, sin embargo, el programa apoya un número de hectáreas menor que las que habría de beneficiar en el año agrícola 1994. La reducción del número de hectáreas apoyadas puede ser explicada a partir de los procesos migratorios, el abandono de las áreas rurales y la privatización de la tierra.

Esta tendencia decreciente originó que en el año agrícola 2006 se hayan beneficiado cerca de 12 millones de hectáreas. Sin embargo, este decrecimiento no se ha

presentado de forma generalizada al interior de las entidades federativas, ya que existen estados donde el número de hectáreas apoyadas se ha reducido, cómo ocurre a nivel nacional, pero también existen otros estados donde han aumentado el número de superficies beneficiadas.

Tan sólo para el año agrícola 1994, dos de los ocho estados que conforman la región norte, concentraron un poco más del 13 por ciento de las hectáreas programadas a beneficiar y el 6 por ciento del total de población beneficiada. En el estado de Coahuila se beneficio unos 106 mil productores, con un promedio de 7 hectáreas beneficiadas por productor, en el caso del estado de Zacatecas se subsidio la producción a un poco más de 110 mil productores con un promedio de 9.5 hectáreas beneficiadas por productor.

Esta situación es adversa para la región sur, ya que el promedio de hectáreas beneficiadas por productor fue de 2 hectáreas. Esto puede ser explicado en base a que la región concentraba el 44 por ciento de los productores beneficiados y el 23 por ciento de las hectáreas beneficiadas por el PROCAMPO para el año agrícola 1994. Bajo estos términos, la región tan sólo concentro el 23 por ciento de los recursos monetarios que destino el programa para todo el año agrícola 1994.

Si bien el programa ha integrado un número mayor de productores al esquema de financiamiento, desde su inicio impactó productivamente en los grandes productores de la región norte y no tanto a los productores de autoconsumo de la región sur del país. Ya que, como se viene planteando, en los primeros el recurso impacta positivamente en el ingreso y en los segundos apenas mitigan los altos costos de producción por hectárea.

Aunando, el recurso se sigue concentrando en los pocos y grandes productores de los estados de la región norte. Para el año agrícola 2001, el promedio de hectáreas beneficiadas por productor en el estado de Sinaloa fue de 12 y para el estado de Tamaulipas represento 20 hectáreas beneficiadas por productor. Esta situación permitió que la región concentrara cerca del 45 por ciento de las hectáreas beneficiadas y apenas el 21 por ciento de los productores integrados en el programa.

En contraste, en la región sur se redujo tanto los productores beneficiados como el número de hectáreas beneficiadas, permitiendo que el promedio de hectáreas beneficiadas por productor se situara en 2.5. Ello representa que en el año agrícola 2001 se entregue a cerca de medio millón de productores menos que en el año agrícola 1994. No obstante, la región siguió concentrando cerca del 43 por ciento de los productores beneficiados y el 22 por ciento de los recursos entregados por el programa para el año agrícola 2001.

Esta situación se agravo considerablemente para la región sur, ya que de cerca de 1.5 millones que recibían el subsidio en el año agrícola del 94, para el año agrícola del 2006 se beneficio un poco más 800 mil productores. En otros términos, se dejo de entregar el PROCAMPO, a 13 años de operación, a cerca de 700 mil productores en la región sur. Para el año agrícola 2006 la región concentraba el 36 por ciento de los productores beneficiados, con una concentración del recurso de apenas el 17 por ciento.

A pesar de que el programa dejo de beneficiar a un millón de productores para el año agrícola 2006, de los cuales muy seguramente más del 70 por ciento se ubicaban en estados al sur y sureste del país, en la región norte se apoyan un número mayor de productores que los que se beneficiaban al inicio del programa.

Para el año agrícola 2006, en la región norte se ubicaba el 25 por ciento de los productores beneficiados, con un promedio de 10 hectáreas beneficiadas por productor. Destacando los estados de Sinaloa, Sonora y Tamaulipas, estados donde se beneficia más hectáreas por productor que en ningún otro estado. En los cuales el promedio de hectáreas beneficiadas por productor es de 12, 21 y 22 hectáreas por productor respectivamente

PROCAMPO: concentración del subsidio en los grandes productores

Cuando un programa de subsidios se entrega de manera generalizada sin considerar la diferencia latente entre pequeños y grandes productores, y sobre todo,

cuando el esquema de entrega es a partir del número de hectáreas sembradas; puede preverse que el productor que tenga en su posesión un número mayor hectáreas recibirá un subsidio mayor, que cualquier otro con menor número de hectáreas beneficiadas.

Cuadro 21

PROCAMPO
MONTO TOTAL NACIONAL
PARTICIPACIÓN POR ENTIDAD
(intervalos en por cientos del total)

Cada estado del monto total nacional:	Número de entidades	Nombre:
0.0% - 1.9%	15	Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Querétaro, Quintana Roo, Tabasco e Yucatán.
2.0% - 3.9%	6	Guerrero, Hidalgo, Oaxaca, San Luis Potosí, Sonora y Veracruz
4.0% - 5.9%	6	Chiapas, Durango, Guanajuato, México, Michoacán y Puebla
6.0% - 7.9%	4	Chihuahua, Jalisco, Sinaloa y Zacatecas
Más del 8%	1	Tamaulipas

Fuente: Elaboración propia con base a los resultados obtenidos por el PROCAMPO para el año agrícola 2006. ASERCA-SAGARPA

Con el Programa de Apoyos Directos al Campo se ha tenido el mismo efecto, los mayores recursos transferidos al campo por el gobierno se quedan en los grandes productores que poseen más de 20 hectáreas, que singularmente se encuentran en los estados con altos volúmenes de producción. Mientras que un monto mucho menor se queda en aquellos estados con pequeños volúmenes de producción, pero con una alta concentración de población rural.

El programa se entrega en las 32 entidades federativas del país, sin embargo, 8 son las entidades federativas del país que concentraron cerca de la mitad de los subsidios destinados para el campo en 2006. En relación con el monto percibido, estas entidades concentraron el 50.8 por ciento de las hectáreas beneficiadas por el programa.

A pesar de la alta concentración de los recursos, el PROCAMPO tan sólo beneficio un 25 por ciento del total de productores beneficiados a nivel nacional. Si se estableciera unas relaciones entre hectáreas y productores beneficiados, el resultado sería que se beneficia en promedio en la región norte 10 hectáreas por productor.

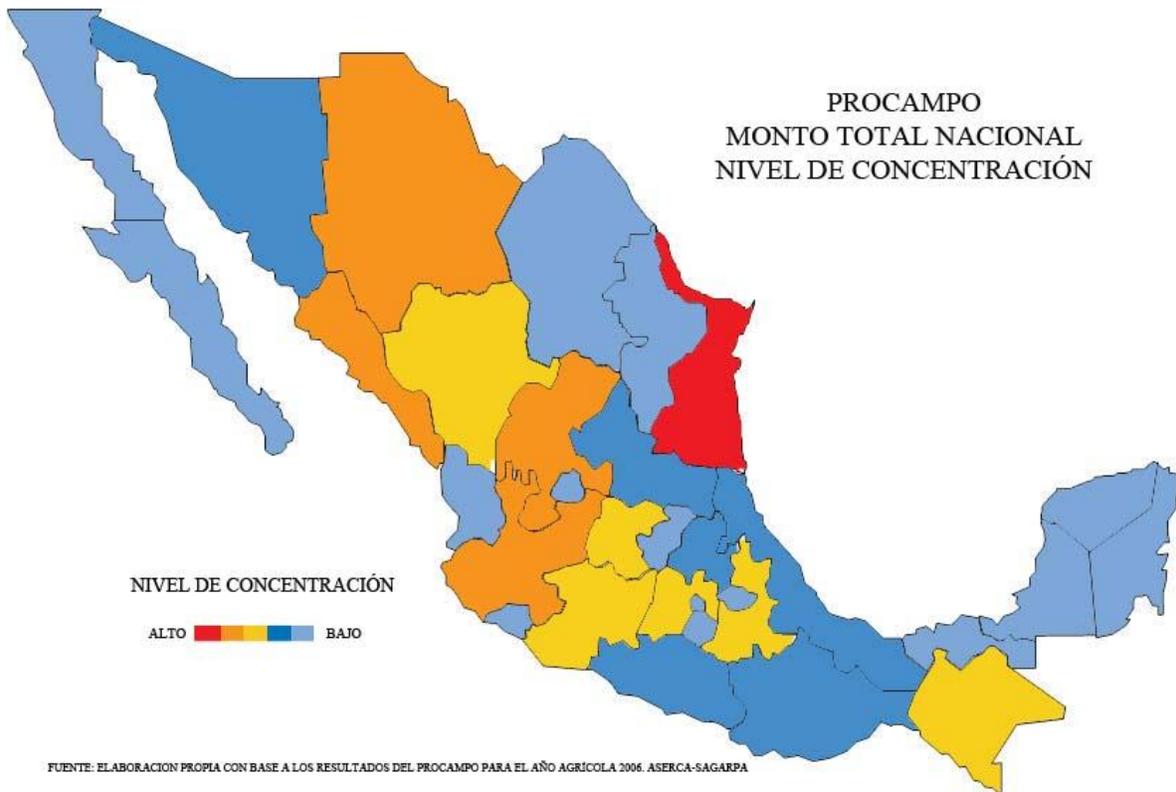
En contraste, los 6 estados pertenecientes a la región sur concentran apenas el 17 por ciento del total del subsidio, en relación con el número de hectáreas beneficiadas, esta región concentraba el 16.5 por ciento de las hectáreas para el 2006. No obstante, la alta concentración de población rural en la región, aunado al predominio de las actividades agrícolas, ocasiono que cerca del 36 por ciento de los productores beneficiados por el programa se ubicaron en la región sur.

Estos datos representan que para el 2006 el promedio de hectáreas por productor es de casi 2.5 hectáreas por productor. Este dato permite señalar que el PROCAMPO beneficia a un número mayor de grandes productores en la región norte, pero también es un indicador de la alta concentración de la tierra que existe en estos estados donde se obtiene más de la mitad de la producción nacional de granos básicos.

Por su parte, aquellas entidades que no pertenecen a ninguna de las regiones señaladas, es decir, las 18 entidades restantes concentraron cerca del 32 por ciento del monto destinado y en las cuales se presentó una concentración de un poco más del 38 por ciento de los productores beneficiados. Bajo esta consideración, en las restantes entidades el programa beneficio en promedio 4.4 hectáreas por productor.

Al interior de los estados que conforman las regiones se presenta una segmentación del recurso, es decir, se puede observar que existen entidades donde se apoya a un número mayor de productores con una gran posesión de tierras y otras entidades, donde el recurso beneficia a productores con una pequeña posesión de tierra. Entonces, es característico observar que en un estado perteneciente a la región norte se beneficia un porcentaje mayor de aquellos productores con más de 20 hectáreas. Mientras que al interior de un estado perteneciente a la región sur, se beneficia a pequeños productores que poseen de 1 a 4 hectáreas.

Mapa 2



Esta última deducción se establece a partir de analizar la concentración del apoyo en dos estados del país, y particularmente, el análisis se centra en aquellas hectáreas sembradas con maíz y que recibieron el PROCAMPO. Tanto el estado de Sinaloa como Chiapas se obtiene un alto volumen de maíz con respecto al nivel nacional, por su parte, el estado de Chiapas es uno de los principales estados productores para el ciclo agrícola primavera – verano, mientras que Sinaloa es el principal productor de maíz para el ciclo otoño – invierno.

Con base al Listado de Beneficiados por el PROCAMPO Tradicional en el estado de Chiapas para el ciclo agrícola primavera –verano 2006, se entregó el recurso monetario sobre un poco más de 1.3 millones de hectáreas sembradas con maíz en la entidad. Los resultados y el análisis establecen que del total de las hectáreas beneficiadas, el 43 por ciento del recurso se canalizó al financiamiento de predios con un extensión entre 1.0 a

3.99 hectáreas, mientras que cerca del 13 por ciento se canalizo a finalizar predios con más de 20 hectáreas.

Para el caso del estado de Sinaloa, un poco más del 47 por ciento de las hectáreas que se beneficiaron en la entidad, para el ciclo agrícola otoño 2005 – invierno 2006, se concentraron en predios con más de 20 hectáreas, de los cuales cerca del 30 por ciento son predios de más de 80 hectáreas. Mientras en caso adverso, del total de hectáreas beneficiadas en la entidad tan sólo el 3 por ciento se concentro en predios con extensión entre 1.0 a 3.99 hectáreas.

Cuadro 1

MÉXICO - MAÍZ
Hectáreas beneficiadas por PROCAMPO en los estados
de Chiapas y Sinaloa.

Tamaño del Predio (hectáreas)	Chiapas (PV06)		Sinaloa (OI 05-06)	
	Total Hectáreas	%	Total Hectáreas	%
0.00 - 0.99	2509.48	0.19	96.36	0.03
1.00 - 3.99	572829.42	43.17	10832.32	3.04
4.00 - 9.99	429602.03	32.37	91001.24	25.53
10.00-19.99	150561.55	11.35	86533.43	24.28
20.00 ó Más	171497.39	12.92	167996.23	47.13
Total	1326999.87	100	356459.58	100

Fuente: Elaboración propia con base al Listado de Beneficiados por el PROCAMPO para el ciclo agrícola primavera - verano 2006 y el ciclo agrícola otoño 2005 - invierno 2006. ASERCA - SAGARPA

Bajo la consideración que el programa se entrega con respecto al número de hectáreas en posesión del productor, entonces, puede señalarse que en el estado de Chiapas se beneficia a un número mayor pequeños productores de maíz. Además, que se puede considerar que existe una baja concentración de la tierra en el estado, al menos con respecto con el cultivo de maíz.

En el caso contrario, el estado de Sinaloa presenta una alta concentración del área de cultivo de maíz en pocas manos. Esto ocasiona que se beneficie y se canalice el recurso en los grandes productores de Sinaloa, que muy seguramente, tienen bajos costos de producción y altos rendimiento por hectárea.

Pero en suma, es prudente señalar que si bien aparentemente el programa tiene un gran impacto sobre determinados estados, al interior de ellos la segmentación entre productores sigue estando presente. Ya que en determinados estados se beneficia y se da continuidad al desarrollo de los grandes productores que poseen predios de gran extensión, y representa un paliativo social en aquellos productores con predios de baja extensión.

En conclusión, el Programa de Apoyos Directos al Campo ha coadyuvado a la diferenciación social entre productores. Por un parte, tenemos la región norte, que aparte de concentrar más del 50 por ciento de la producción de maíz, trigo, sorgo y frijol en el país, concentra el 50 por ciento de los recursos destinados por el programa y el 50 por ciento de las hectáreas beneficiadas.

Por otro lado, tenemos la región sur, que concentró en el 2005 cerca del 42 por ciento de la población rural del país bajo grandes índices de marginación social, con apenas una participación significativa en la producción de los principales granos básicos y una concentración de más del 35 por ciento de los productores beneficiados por el programa.

La tendencia de concentración de la tierra en menos manos es un factor que coadyuva a la diferenciación social, y se hace más evidente en la región del norte, donde el promedio de hectáreas es de 11 por productor beneficiado. Esta diferenciación en la concentración de la tierra entre la región norte y la sur, permite caracterizar que en la primera exista un número mayor de grandes productores que dedican enteramente su proceso de producción a la comercialización, y en la segunda, exista una alta concentración de pequeños productores de autosuficiencia, donde, muy seguramente, su nivel de producción apenas satisface su nivel de autoconsumo.

La concentración del recursos en los estados altamente productores cumple con el objetivo del programa en la reducción de los efectos de la firma del tratado de libre comercio, en el sentido que se ha venido apoyando y entregando la mayor proporción del recurso a la grandes productores. Ocasionando, como en el caso del productor hipotético

del estado de Sinaloa, que aumente su ingreso y mitigando los efectos de competencia desigual frente a productores internacionales.

Pero, el programa no ha cumplido el objetivo de integrar en el esquema de financiamiento público a un número mayor de productores, ya que se ha dejado de beneficiar más productores de aquellos que han entrado al esquema de financiamiento del programa.

Es así como, el Programa de Apoyo Directos al Campo, no ha coadyuvado al desarrollo del sector agrícola en el país, ya que en primera instancia, el mayor nivel de producción comercializable se sigue concentrando en una determinada región y en determinados estados. Presentándose un proceso de especialización agrícola en determinados estados frente a pequeños estados productores con altos índices de población rural.

Mapa 3



Concentrándose el recurso en menos manos provoca un desarrollo desigual de la producción agrícola en el país y agudiza la desigualdad de condiciones de producción entre pequeños y grandes productores. Mientras que para los grandes productores el PROCAMPO es un programa que le permite aumentar su ingreso y la ganancia en su proceso de producción, cómo ya se ha ejemplificado, para los pequeños productores el programa sirve cómo un paliativo que sirve para mitigar sus altos costos de producción y es apenas como complemento en la compra y aplicación de insumos agrícolas.

Por tanto, el PROCAMPO ha coadyuvado a la diferenciación social entre productores y no ha ayudado al desarrollo y crecimiento de los pequeños productores agrícolas. Sin embargo, ante la concentración del recurso en los grandes estados productores de cultivos básicos a nivel nacional, es necesario conocer si el programa ha participado y es un factor que ha permitido el desarrollo y la siembra de los cuatro principales cultivos en el país: maíz, trigo, frijol y sorgo.

CAPÍTULO VII

**Evolución de las superficies sembradas
de cuatro cultivos básicos.**

Evolución de las superficies sembradas de cuatro cultivos básicos

En el año agrícola 1980, antes de la ejecución del programa y bajo un contexto de precios de garantía, los productores en el país sembraban principalmente cultivos básicos. De acuerdo al Sistema de Información Agropecuaria de Consulta (SIACON) de la SAGARPA, casi 8.6 millones de hectáreas se utilizaron para la siembra de cereales y, en forrajes y frijol, casi 2 millones de hectáreas, respectivamente.

Hacia el año agrícola 1980 predominaba la siembra de cultivos básicos en los principales estados productores, los cuales, ya tenían una activa participación en la producción agrícola nacional. Por ejemplo, la principal producción agrícola en los estados de la región norte era el cultivo de maíz, frijol, sorgo y trigo. En el caso del maíz, del 33 por ciento de las hectáreas se sembraron en la región norte, destacando los estados de Jalisco, Tamaulipas y Zacatecas. En la región sur, por su parte, se sembró casi el 30 por ciento del total nacional de maíz grano, destacando el estado de Veracruz, Chiapas, Oaxaca y Tabasco, con el mayor número de hectáreas sembradas.

En este año agrícola, en la región norte se sembraba como primera opción maíz, seguido de sorgo, trigo y frijol, cultivos prioritarios para la alimentación humana y, en forma de forrajes, para la producción pecuaria. Por su parte, el cultivo de importancia para la región sur fue tan solo la siembra de maíz grano.

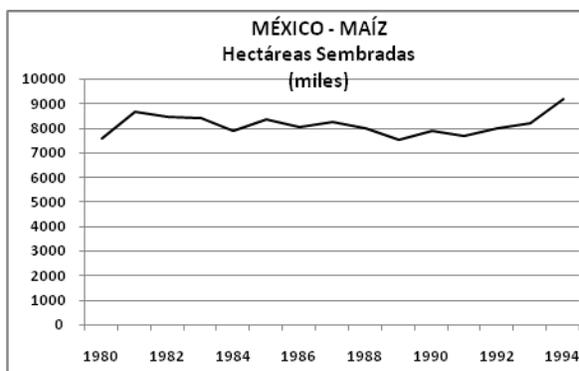
Además de una alta concentración de los cuatro cultivos básicos, los datos demuestran la alta presencia de la región norte en la siembra de alimentos forrajeros. En donde se sembraba el 70 por ciento de la superficie sembrada de maíz forrajero a nivel nacional, 74 por ciento para el caso del trigo forrajero, 80 por ciento de Sorgo y 75 por ciento de las hectáreas sembradas a nivel nacional.

El escenario para el año agrícola de 1980, es un predominio en las hectáreas sembradas con granos básicos de gran importancia para el consumo humano, así como en la siembra de alimentos forrajeros para la naciente ganaderización del sector. Un sector pecuario creciente que demandaría un creciente volumen de granos forrajeros.

En el periodo comprendido entre el año agrícola 1980 y 1994, la evolución en las hectáreas sembradas con maíz grano no presenta mucha variación, pero sí, una tendencia creciente. Promediando un crecimiento de 1.37 por ciento anual durante el periodo. Este nivel de crecimiento en las hectáreas sembradas con maíz, permitió que para el año agrícola 1994, se siembren 1.6 millones de hectáreas más que el nivel presentado en el año agrícola de 1980.

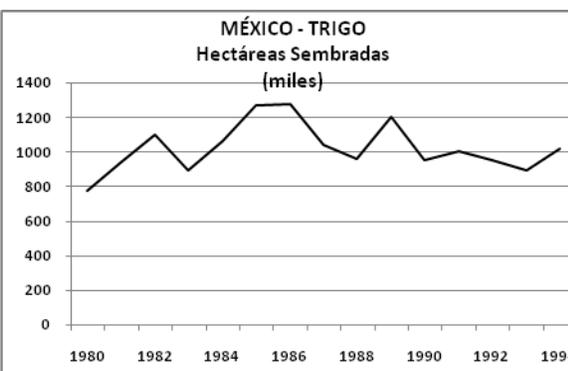
En el mismo sentido, la evolución del número de hectáreas sembradas con frijol presentó una tasa anual de variación de 1.38 por ciento a nivel nacional. Para el caso de trigo, las variaciones anuales son claramente marcadas, presentando una tasa anual de variación de 1.95 por ciento y en el caso del sorgo, un crecimiento promedio de -1.08 durante el periodo de 1980 -1994.

Gráfica 13



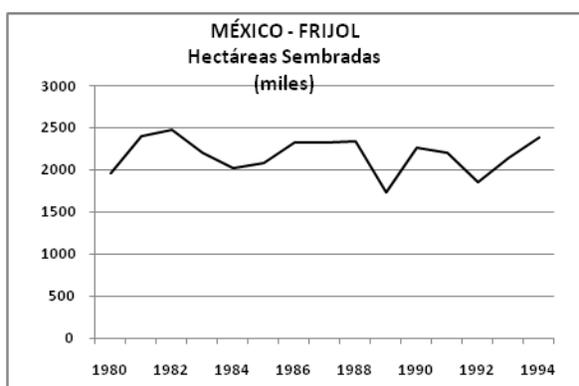
FUENTE: Elaboración propia con datos del SIACON, SIAP.

Gráfica 14



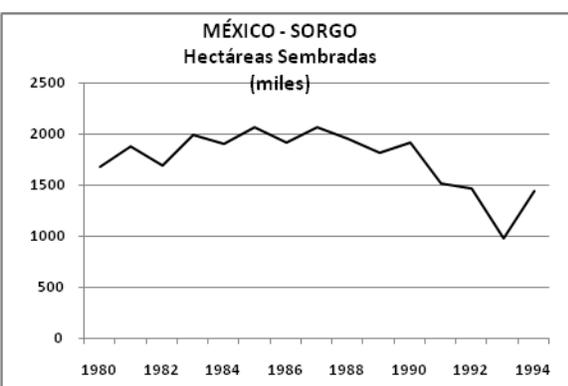
FUENTE: Elaboración propia con datos del SIACON, SIAP.

Gráfica 15



FUENTE: Elaboración propia con datos del SIACON, SIAP.

Gráfica 16



FUENTE: Elaboración propia con datos del SIACON, SIAP.

Las áreas de siembra de estos tres cultivos presentan un singular comportamiento entre el año agrícola 1993 y 1994. Esto, muy seguramente, impulsado por la entrada en vigor del Programa de Apoyos Directos al Campo y de la apertura gradual del sector frente al Tratado de Libre Comercio con América del Norte.

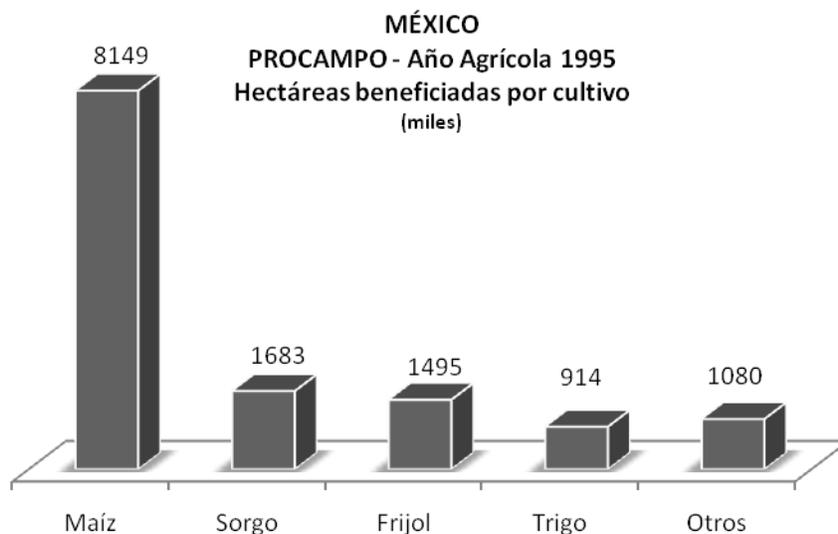
Hacia la entrada en vigor del TLCAN, uno de los muchos objetivos enunciados en PROCAMPO fue el beneficiar un número de hectáreas, principalmente en propiedad de aquellos pequeños y medianos productores con difícil acceso al financiamiento y como respuesta e incentivo de la producción agrícola nacional.

Este panorama complementa unos de los ejes creadores del programa, el de la soberanía alimentaria. Aunado a que el programa forma parte de una política económica sectorial para sustituir los precios de garantía y beneficiar a los productores de los principales cultivos básicos: maíz, frijol, trigo, arroz, sorgo, soya, algodón, cártamo y cebada. Beneficio que se extiende, a prácticamente dos años agrícolas de implementación del programa, a cualquier hectárea sembrada con cualquier cultivo lícito. Bajo esta argumentación es importante conocer si el programa ha sido un factor más que ha coadyuvado a la siembra y en producción de los cuatro cultivos básicos.

Ya con la vigencia del TLCAN, en el año agrícola de 1995, se entrega este recurso federal a un poco más de 13 millones de hectáreas, concentrándose en los cuatro cultivos básicos. Estos cuatro cultivos representaron, en su conjunto, el 92 por ciento de las hectáreas beneficiadas por el programa, mientras que, el restante 8 por ciento, correspondía a las sembradas de algodón, arroz, soya y otros cultivos.

En el año agrícola 1995, se sembraron cerca de 9.2 millones de hectáreas de maíz grano; este dato representa que el programa benefició a cerca del 90 por ciento de las hectáreas de este prioritario cultivo.

Gráfica 17



FUENTE: Elaboración propia con datos de ASERCA.

Para el cultivo del frijol, la cobertura del programa sobre el total de hectáreas sembradas fue de un poco más de 63 por ciento. En el caso del sorgo, la cobertura del programa con respecto a las hectáreas sembradas de dicho cultivo fue del 100 por ciento. Por último, en el año agrícola 1995, la cobertura sobre el trigo fue de 94 por ciento.

A pesar que, aparentemente, todo el recurso se concentra en los productores de maíz, el programa tiene una alta cobertura en los tres restantes cultivos básicos, lo que significa que a un año de implementación, el programa responde a la tendencia de integrar dentro del esquema de financiamiento a más cultivos prioritarios.

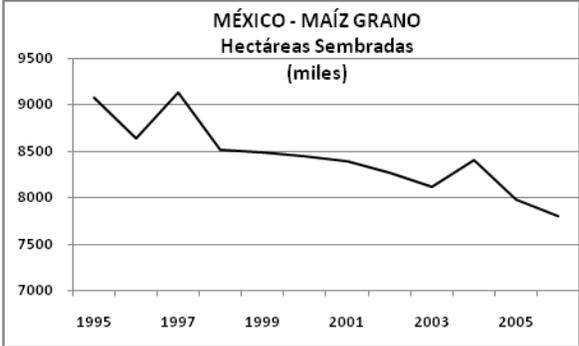
Sin embargo, a pesar de la presencia de la PROCAMPO en el sector, la producción nacional de maíz grano en el año agrícola 1996 era la misma del año agrícola 1993. Así fue el mismo caso para los cultivos de frijol y trigo. En otras palabras, frente al TLCAN y con la presencia del programa, el nivel de rendimientos y de producción en el periodo comprendió de 1993 – 1996 no sufre cambio de consideración.

No obstante, para el sorgo tiene un comportamiento particular durante este pequeño periodo. La producción de sorgo paso vertiginosamente de 2.5 millones de toneladas que se obtenían en el año agrícola 1993 a 6.8 millones de toneladas para el año agrícola 1996. El aumento en las toneladas producidas a nivel nacional para este grano, no

se debe principalmente a un aumento en los rendimientos en la producción no sorgo en el país. Sino al crecimiento de las hectáreas sembradas con este cultivo, muy seguramente, impulsadas por la ganaderización de la economía y por la presencia del PROCAMPO, ya que otro de los objetivos del programa fue la reconversión productiva. Propiciar que los productores nacionales siembren hectáreas con cultivos del cual obtengan una mayor rentabilidad.

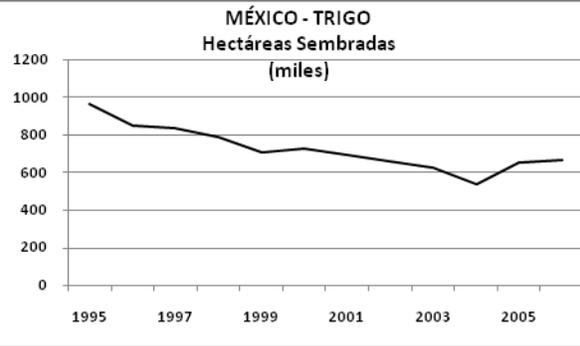
Es necesario extender el periodo de análisis hasta la actualidad, con la finalidad de conocer el comportamiento y la cobertura del programa sobre los cuatro principales cultivos a nivel nacional. En el periodo que comprende de 1995 al año agrícola 2006 las hectáreas sembradas con maíz grano, frijol y trigo presentan una tendencia negativa.

Gráfica 18



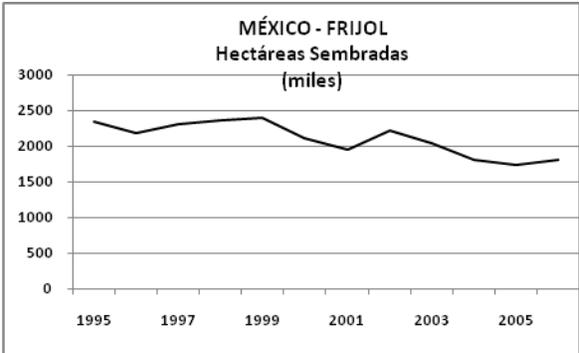
FUENTE: Elaboración propia con datos del SIACON, SIAP.

Gráfica 19



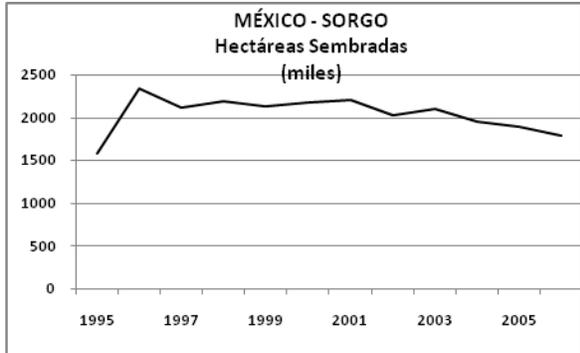
FUENTE: Elaboración propia con datos del SIACON, SIAP.

Gráfica 20



FUENTE: Elaboración propia con datos del SIACON, SIAP.

Gráfica 21



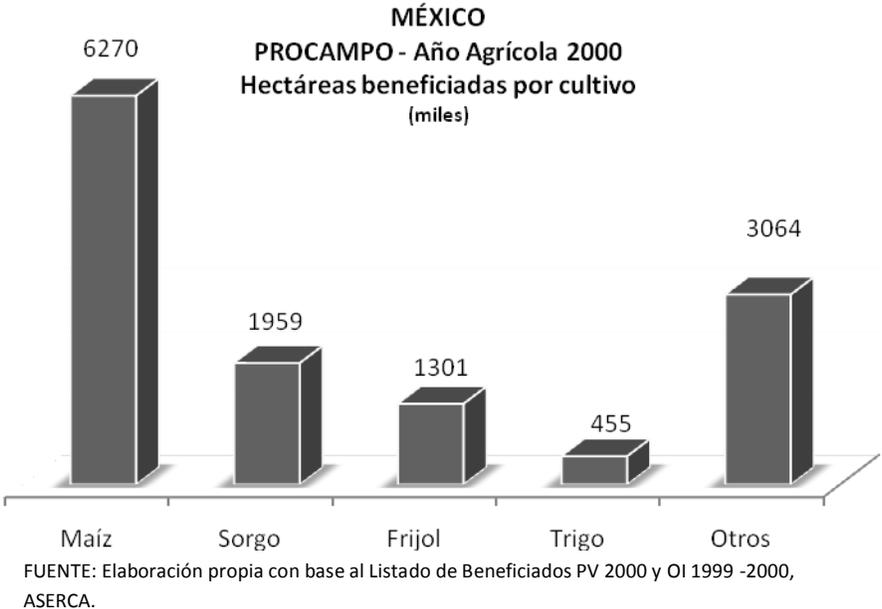
FUENTE: Elaboración propia con datos del SIACON, SIAP.

Puede observarse que existe una clara divergencia de lo que ocurría con el número de hectáreas sembradas hasta el año agrícola 1994, los cultivos que presentaban una tendencia creciente en la superficie sembrada con maíz, frijol y trigo ahora presentan un

tendencia inversa. En cambio desde el año agrícola 1995 las superficies sembradas con sorgo han venido en aumento.

Este comportamiento en las hectáreas sembradas con estos cuatro cultivos básicos, presenta un comportamiento similar al analizar las hectáreas beneficiadas por el PROCAMPO en el año agrícola 2000. En donde las hectáreas sembradas con Sorgo y Otros Cultivos han tenido un crecimiento positivo en la concentración del recurso, mientras que en el caso del maíz, frijol y trigo ha ocurrido el caso contrario.

Gráfica 22



Para el año agrícola 2000, el programa beneficio un poco más de 13 millones de hectáreas, en términos absolutos puede señalarse que el programa beneficiaba el mismo número de hectáreas que en el año agrícola de 1995. Pero con algunas diferencias, los cuatro cultivos que para ese tiempo concentraban el 92 por ciento de los recursos, en el año agrícola 2000 concentraron un poco más del 76 por ciento del recurso.

Tan sólo para el caso del maíz, se dejaron de beneficiar un poco más de 2 millones de hectáreas, que particularmente, representa el mismo monto de hectáreas que aumento el rubro Otros cultivos, que de un millón de hectáreas beneficiadas en el año

agrícola 1995 paso a 3 millones de hectáreas para el año agrícola 2000. Por su parte, las hectáreas beneficiadas y sembradas con frijol y trigo también presentaron una reducción, esta tendencia negativa fue más significativa en el caso del trigo, ya que se presentó una reducción del 50 por ciento. Para el caso del sorgo, estas aumentaron en un poco más del 17 por ciento.

A pesar de esta reducción en la concentración de los recursos y la reducción nominal en el número de hectáreas sembradas con maíz, el volumen de la producción obtenida durante el periodo, que comprende los años agrícolas 1995 -2006, es positiva a nivel nacional. Ya que de las 18.3 millones de toneladas de maíz grano que se obtuvieron en el año agrícola 1995, se obtuvieron 21.8 millones de toneladas en al año agrícola 2006.

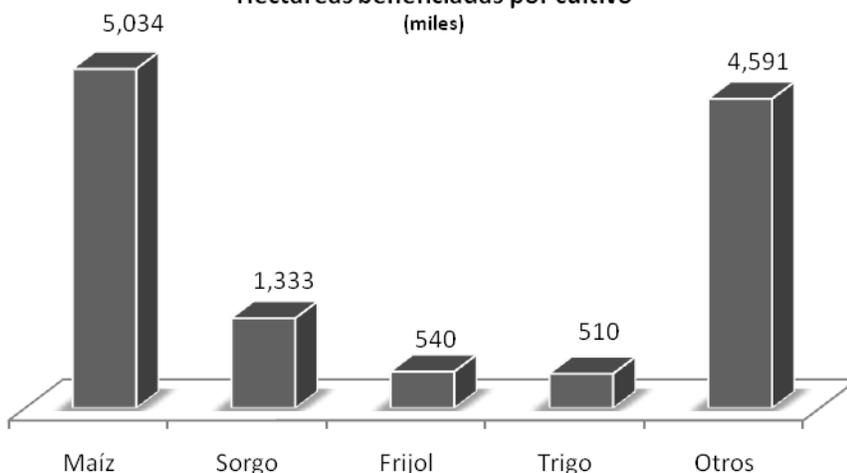
Este comportamiento no se debió al aumento de los rendimientos durante el periodo a nivel nacional, sino se debió, a que los principales estados productores de este grano aumentaron sus rendimientos individualmente, lo que finalmente se reflejo en volumen de producción. El mismo comportamiento no ocurrió para el caso de cultivos como el frijol y el trigo, ya que de las 3.4 millones de toneladas de trigo que se obtenían en el año agrícola 1995 se obtuvieron 3.3 millones de toneladas para el año agrícola 2006. La misma situación ocurrió para el frijol, de las 1.2 millones de toneladas que se obtenían en el año agrícola 1995, se obtuvieron apenas 1.3 millones del cultivo en el año agrícola 2006.

Para el caso del sorgo debe de darse un tratamiento espacial, ya para dicho cultivo aumentaron las hectáreas sembradas a nivel nacional, los rendimientos aumentaron apenas un 50 por ciento a nivel nacional. Esto permitió que la producción de sorgo grano pasara de 4.1 millones de toneladas a 5.5 millones de toneladas del año agrícola 1995 al 2006.

En la actualidad, particularmente para el año agrícola 2005, el PROCAMPO se sigue concentrando en hectáreas sembradas con Otros tipos de cultivos y sigue presentando una tendencia negativa en los cuatro cultivos básicos.

Gráfica 23

PROCAMPO - Año Agrícola 2005
Hectáreas beneficiadas por cultivo
(miles)



FUENTE: Elaboración propia con base al Listado de Beneficiados PV 2005 y OI 2004 -2005, ASERCA.

Las hectáreas beneficiadas con cultivo de maíz se redujeron más de un millón, pasando de 6.2 millones a 5.0 millones de hectáreas beneficiadas del año agrícola 2000 al 2005, la misma situación ocurrió en el caso del frijol, pasando de 1.3 millones a 0.5 millones de hectáreas beneficiadas. Las hectáreas sembradas con sorgo presentaron la misma tendencia, presentando una reducción de cerca del 30 por ciento. Particularmente, para el caso del trigo, las hectáreas beneficiadas crecieron un poco más de un 10 por ciento.

Por tanto, el PROCAMPO, en este análisis a nivel nacional, presenta un abandono de la cobertura de los cuatro cultivos básicos, por lo que puede pensarse que la reducción de las hectáreas se debe y puede ser una respuesta a la reducción de las hectáreas sembradas con dichos cultivos. Lo que obedece, posiblemente, que los productores nacionales están vendiendo y abandonando sus tierras, o han decidido efectuar la reconversión productiva. Sembrando cultivos más rentables a un bajo costo de producción, lo que puede ser la respuesta, al porque el programa se está concentrando en Otros cultivos.

Pero también, se puede explicar a partir que el programa redujo su cobertura sobre el maíz, sorgo, frijol y trigo. Para el caso del maíz, el programa daba cobertura al 90 por ciento de las hectáreas sembradas con maíz en el año agrícola 1995, lo que significó,

en el 2005, un poco más del 63 por ciento. La misma situación ocurre en el caso del frijol, que de tener una cobertura del 63 por ciento, paso al 30 por ciento del año agrícola 1995 al 2005.

Por eso, puede señalarse que el programa no ha sido un factor que ha desarrollado o incentivado la siembra de un número mayor de hectáreas con los cuatro cultivos básicos, pero sí puede ser un elemento importante para el desarrollo de otros cultivos menos prioritarios.

En él ámbito nacional, los elementos y datos señalados demuestran, al menos para el caso del maíz grano, que los productores mexicanos y principales estados productores entraron en un proceso de tecnificación, lo que ha creado una especialización en la producción de determinado cultivo por estado.

Es necesario, entonces, el análisis sobre dos casos particulares. Analizar el comportamiento de las hectáreas beneficiadas en los dos principales productores de maíz grano, tanto para el ciclo primavera – verano y otoño – invierno.

PROCAMPO: evolución de superficies beneficiadas, sembradas con maíz grano en los estados de Sinaloa y Jalisco.

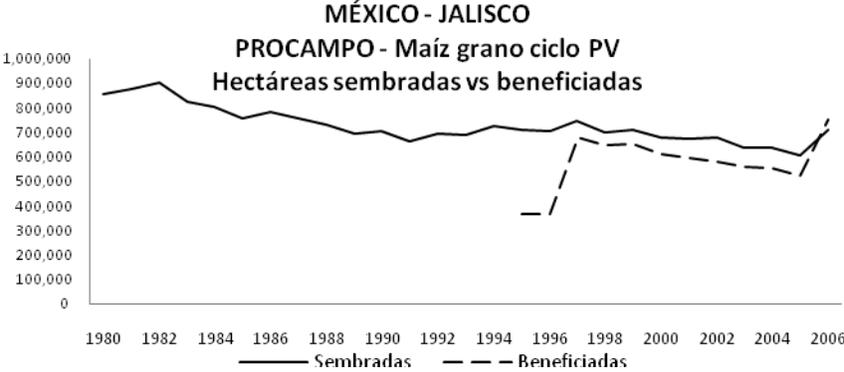
Jalisco

Dentro de los tres años agrícolas de análisis, 1995, 2000 y 2005; el mayor volumen producción de maíz grano en el ciclo agrícola primavera – verano fue lo cosechado en el estado de Jalisco. En el año agrícola 1995, en el estado de Jalisco se sembraron un poco más de 718 mil hectáreas de maíz grano, de las cuales el programa dio cobertura a menos del 51 por ciento de ellas. Lo que representa que, muy a pesar que el estado fue el principal productor de maíz para el ciclo agrícola primavera – verano, a un año de funcionamiento de apoyos directos la cobertura fue muy reducida.

Para el año agrícola del 2000, Jalisco seguía siendo el principal productor del ciclo PV. En este ciclo, se sembraron 680 mil hectáreas de maíz de las cuales el programa beneficio a cerca del 91 por ciento de las hectáreas sembradas con dicho cultivo básico. En ese sentido, el programa integro el esquema de apoyos directos a más o menos un 40 por ciento más de hectáreas en el estado.

Sin embargo, para el año agrícola 2005, la cobertura del programa sobre las hectáreas sembradas con maíz sufrió una importante reducción, pasando del 91 por ciento a cerca del 63 por ciento. Esto representa una significativa reducción, a pesar que el volumen de la producción obtenida en el estado de maíz, es prioritaria para la composición de la oferta en ciclo agrícola de temporal a nivel nacional.

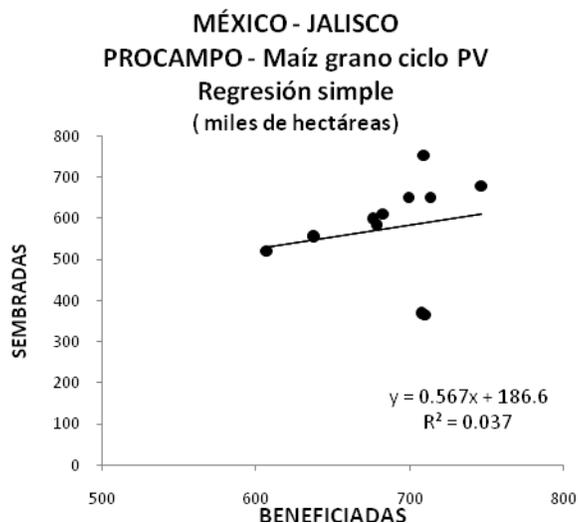
Gráfica 24



FUENTE: Elaboración propia con base en datos de SIAP y ASERCA.

A pesar que en el periodo entre los años agrícolas 1980 y 2005 en términos absolutos existe una reducción constante de las hectáreas sembradas con maíz grano, la producción del estado siguió en aumento pasando de 2.2 millones de toneladas en el año agrícola 1980 a 2.8 millones de toneladas para el 2005. Esta relación representa, que en el estado se aumentaron los rendimientos por estado, ya que se produce más con menos hectáreas trabajadas, pasando de 2.6 toneladas por hectárea a cerca de 4.7 del año agrícola 1980 al 2005.

Gráfica 25



FUENTE: Elaboración propia.

Si se efectuará una regresión simple entre las hectáreas sembradas contra las hectáreas beneficiadas, tendríamos que no existe una relación lineal entre las hectáreas sembradas y las hectáreas beneficiadas. Si bien las hectáreas sembradas y beneficiadas con maíz en el ciclo PV presentan un comportamiento similar del año agrícola 1995 – 2006, por cada hectárea que se siembra el 0.567 de una hectárea se puede explicar a partir de la presencia del programa. Esto, se acentúa más al comprobar que la R^2 no es significativa, lo que representa que las hectáreas beneficiadas no explican el comportamiento de las hectáreas sembradas.

Por tanto, puede pensarse que el programa no fue un factor más que incidió en el aumento de hectáreas sembradas con maíz, pero puede ser un factor que haya permitido la tecnificación en el proceso de producción y en el aumento de rendimientos. A pesar que la concentración del apoyo del estado actualmente es del 7.4 por ciento, y que el promedio de hectáreas por productor se sigue manteniendo a un poco más del 11 por productor, del año agrícola 2000 al 2006.

Sinaloa

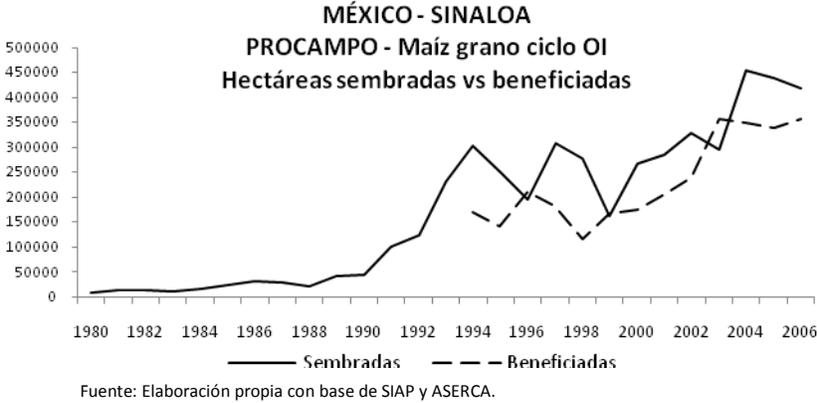
El caso del estado de Sinaloa es muy particular, ya que no representa el mismo nivel de participación en la producción nacional de maíz dentro del ciclo otoño – invierno que actual posee. Dicho estado participaba con apenas el 2.4 por ciento de la producción

de maíz obtenida en el ciclo OI de 1980, esto es, de las 876 mil toneladas de maíz grano obtenidas, tan sólo 21 mil provinieron del estado.

La importancia del estado en la producción de maíz despunta a partir del año agrícola de 1993, muy seguramente, impulsada por el Tratado de Libre Comercio con América del Norte y por el nuevo esquema de apoyos directos al campo, que entro en marca en el ciclo agrícola otoño 1993 – invierno 1994. Los rendimiento sobre la producción de maíz grano pasaron de 2.3 en el año agrícola 1980 a 6.8 en el año agrícola 1995.

Para el año agrícola de 1995, el estado era una total referencia en la producción de maíz a nivel nacional, registrando rendimientos por hectárea superiores no tan sólo al principal productor del ciclo PV, sino también a nivel nacional. Es este año, en el estado se sembraron cerca de 251 mil hectáreas, de las cuales el programa beneficia el 56 por ciento de dichas hectáreas.

Gráfica 26



Para el año agrícola del 2000, las hectáreas sembradas con el grano no registran un aumento de importancia, pero si aumentan exponencialmente los rendimientos y sobre todo se hace extensiva a más hectáreas al apoyo directo. En el estado se presenta un gran desarrollo en la tecnificación en el proceso de producción y de incorporación de tecnología que permitieron, aumentando los rendimientos de 6.8 toneladas por hectárea registrados en el año agrícola 1995 a 8.2 toneladas en el 2000. No obstante, a pesar que

aumentaron las hectáreas sembradas y los rendimientos, la producción fue menor en el año agrícola de 2000 al 1995.

En este año agrícola, 2000, se sembraron un poco más de 267 mil hectáreas con maíz, de las cuales PROCAMPO beneficio a cerca del 89 por ciento de estas. Lo que representa que el programa integro al esquema de financiamiento a un poco más del 30 por ciento de hectáreas sembradas.

Para el año agrícola 2005, la producción de maíz en el estado sufre un importante avance tanto en el volumen de producción como, y principalmente, en el número de hectáreas beneficiadas. Las hectáreas sembradas con maíz fueron un poco más del 439 mil hectáreas, de las cuales cerca del 84 por ciento de ellas fueron beneficiadas por el programa. Es importante señalar, como a pesar que el crecimiento exponencial de las hectáreas sembradas fue cerca del 100 por ciento, el programa siguió conservado el mismo nivel de cobertura en el estado.

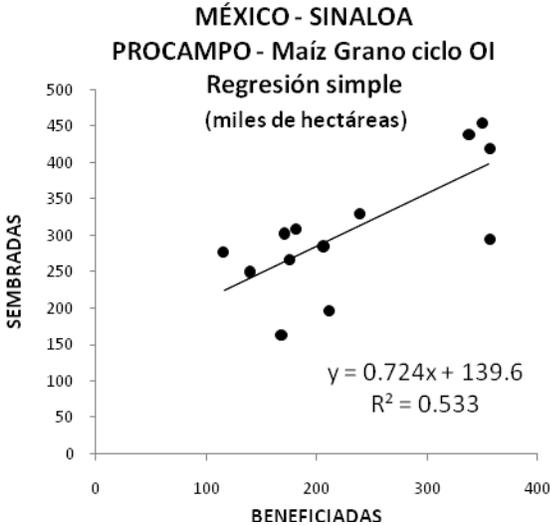
Sin duda el estado sufre un gran desarrollo e impulso en la producción agrícola desde 1980 al 2005, ya que de producir 21 mil toneladas de maíz, pasa, en la actualidad, a producir más de 4 millones de toneladas del grano.

En este punto, plausiblemente, el programa este jugando un papel predominante al concentrarse el recurso en dichos estados y en los grandes productores nacionales. Tan sólo para el estado de Sinaloa, las hectáreas beneficiadas y sembradas con maíz grano pasaron de 237 mil a 436 mil del año agrícola 2000 al 2006. Y de 189 mil hectáreas beneficiadas a 442 mil hectáreas beneficiadas durante el mismo periodo, pero para el caso del sorgo.

En este caso, si se establece que existe una relación lineal entre las hectáreas sembradas con las hectáreas beneficiadas, tendríamos que de cada hectárea que se siembra el 0.724 se puede explicar por la presencia del programa en el estado. Para el estado de Sinaloa, a diferencia del estado de Jalisco, la R^2 es más representativa y señala

que el crecimiento de las hectáreas sembradas se puede explicar en un 53.3 por ciento por el crecimiento de las hectáreas beneficiadas.

Gráfica 27



FUENTE: Elaboración propia.

Como conclusión, puede señalarse que el programa impacta de diversa forma de un estado en estado y de productor en productor. En donde, el crecimiento de los rendimientos en el estado de Jalisco, con una tendencia negativa de las superficies sembradas, se explica a través de una tecnificación del proceso. En esto el programa debe de estar jugando un papel predominante sobre los grandes productores.

El aumento de la producción del grano en Sinaloa, se puede explicar por el crecimiento de la hectáreas sembradas y beneficiadas, pero también, porque en el estado se obtienen más toneladas de maíz por hectárea que ningún otro.

Sin dudar, el programa es de gran importancia para el sector agrícola del país que ha venido coadyuvando a su crecimiento y en la reducción del impacto en los grandes y medianos productores tras el TLCAN. Pero, nunca ha sido una política económica que permita reducir la marginalidad y el atraso del sector en los demás estados que concentran los menores rendimientos por hectárea y una alta concentración de población rural. No obstante, al ser un programa sensible para el sector agrícola, este toma gran importancia en la conformación de la política gubernamental y agropecuaria para el país.

CAPÍTULO VIII

**PROCAMPO: como programa dentro
de la política agropecuaria.**

Programa de política agropecuaria.

Como se ha expuesto en el primer capítulo, una política económica se integra de objetivos, fines, estrategias y programas, además de acciones y proyectos. El programa de Apoyos Directos al Campo, por sus características, es parte medular de la política económica y sectorial sobre la agricultura en el país.

Entonces, ¿Es PROCAMPO una política económica?, la respuesta categóricamente es no. A pesar que tiene objetivos, fines y estrategia no puede ser considerada como tal, y si bien se aplica de forma sectorial, ello no permite otorgarle dicha distinción. En principio, porque responde a una política sectorial implementada desde mediados de los ochentas, la cual pugna por el desarrollo y la modernización del sector agrícola. Segundo, porque la población objetivo y las características en que se entrega el apoyo gubernamental sugieren que el PROCAMPO es un programa y, el pago directo, el instrumento más importante de la política agropecuaria.

El fin inicial en la creación del PROCAMPO fue el mitigar los efectos de la liberalización comercial del sector en materia agrícola, sin embargo, desde su estructuración, mal o bien, se le integraron otros objetivos. Por señalar alguno, buscaba integrar al apoyo gubernamental a 2.2 millones de productores de autoconsumo, es decir, aquéllos que no vendían su producción, y que se diferenciaban frente a los medianos y grande productores.

Los precios de garantía y el PROCAMPO hubieran sido una combinación para reducir la brecha entre pequeños y grandes productores nacionales, sin embargo, el gobierno mexicano comprometió la desaparición de aquellos precios mínimos.

La firma del GATT a mediados de los ochentas, el inicio de la liberalización de aranceles agrícolas antes de los noventas, las cartas intención firmadas con el Banco Mundial, la reforma al artículo 27 constitucional y la desaparición de los precios de garantía, hacia necesario la implementación de un programa acorde con la liberalización económica.

Es así como surge el PROCAMPO, ocupando un sitio predominante dentro de la política agropecuaria del país. Bajo un marco de apertura comercial que pugnaba por un programa a través del cual el estado participara en la economía sin crear efectos negativos sobre el mercado. Además de cambios estructurales y la desaparición de empresas paraestatales que permitieran que los precios de productos e insumos agrícolas se fijaran de acuerdo a la libre interacción entre la oferta y la demanda.

Ante una economía liberal, sin la intervención del gobierno y abriéndose a las fuerzas del mercado internacional progresivamente, el escenario era propicio para que subsistieran únicamente aquellos productores con una producción rentable, bajos costos de producción, alto nivel de ingreso y de comercialización.

Aquellos productores que se acostumbraron a la activa participación del estado, y a cerca de 40 años de vigencia de los precios de garantía y no innovaron y tecnificaron su proceso de producción en busca de aumentar su rentabilidad, no podrían acceder a los privilegios de competir en una economía abierta, ni muchos menos a que su excedente de producción se comercializara a precios de mercado.

Aunque el PROCAMPO es el preámbulo de la entrada de productos agrícolas sin restricción para el 2008, el tiempo que se ha dado a los productores nacionales pudo no haber sido suficiente para algunos. Baste en reflexionar el escenario que tenían los productores agrícolas hasta antes de mediados de los años ochentas y compárese con el escenario descrito anteriormente, sin duda, existe una transformación en la política económica sectorial, y sobre todo, la ausencia de una política de soberanía alimentaria pugne por la producción de granos básicos a nivel nacional.

La presencia de los precios de garantía sobre granos básicos garantizaba el ingreso a los productores. Estos tenían una garantía que al cosechar y vender su producción obtendría cierto nivel de ingreso, generando certidumbre al tiempo de iniciar la producción. Ante la libre fluctuación del precio del grano, los productores menos beneficiados eran aquellos con altos costos de producción, que por si fuera poco, se enfrentaban con asentados problemas de comercialización, provocando que el beneficio

se redujera como causa de vender la cosecha a un precio por debajo del establecido al libre juego de la oferta y de la demanda.

Si bien es cierto que el PROCAMPO cumple con el objetivo de integrar al esquema de apoyo público a un número mayor de productores, que hasta antes no recibía algún tipo de apoyo gubernamental, el efecto del subsidio fue mayor en aquellos productores con grandes extensiones de tierra. Esto originó una concentración del recurso en los algunos estados productores, principalmente en aquellos donde el índice de hectáreas por productor es mayor, provocando que se convirtiera en un programa de subsistencia para la mayoría de los estados con una alta concentración de pequeños productores rurales.

Como se evidencia en el capítulo quinto, bajo abstracciones de la realidad, el impacto al ingreso es mayor cuando el productor tiene un alto número de hectáreas, bajos costos de producción, altos rendimientos, bajo nivel de autoconsumo y alto nivel de comercialización. Características que en su mayoría carecen los pequeños productores agrícolas, situados en las regiones con mayor densidad de población rural.

Por ello, el impacto del programa puede ser ligado a estos cinco factores en el proceso de producción. En otras palabras, el impacto del programa es menor o mayor dependiendo de las características de la unidad de producción, no sólo en el tamaño, sino principalmente en el nivel de rentabilidad, eficiencia de producción, pero sobre todo, en el nivel de comercialización.

Por ejemplo, para un productor de Guerrero que cosecha maíz, como el expuesto en el capítulo quinto, el programa incide positivamente sobre sus costos de producción. Con un alto nivel de autoconsumo y bajo índice de comercialización, el valor de la producción es menor que los costos del proceso de producción. El PROCAMPO, sirve en estos casos, únicamente como un ingreso compensatorio, para aquellos productores donde el valor de la producción tiende a no cubrir sus costos.

Sin embargo, ante este tipo de pequeñas unidades de producción, el proceso de capitalización se dificulta cuando se siguen conservando procesos de producción

tradicionales con altos costos de producción. El problema de no tener una buena política económica, es que este tipo de productores seguirá conservando dicho proceso de producción de subsistencia, que no le permite aumentar su ingreso y su nivel de vida, muy a pesar que el precio medio rural del estado de Guerrero se ubique por arriba, del mismo precio, en el principal estado productor del ciclo otoño – invierno.

Siguiendo con el ejemplo, para un mediano productor del estado de Sinaloa que cosecha maíz, con bajo nivel de autoconsumo, alto rendimientos y una eficiente comercialización, el valor de la producción es mayor que los costos de producción lo que origina la alta rentabilidad del proceso. Bajo este escenario, el programa es un complemento al ingreso y no al costo de producción, permitiendo un proceso de capitalización en esta unidad de producción, para el destino de recursos en la innovación y la incorporación de nuevas tecnologías de producción.

La estrategia principal del programa, entonces, era integrar a la mayor población de productores nacionales, principalmente a productores rurales con esquemas de producción de subsistencia. No tan sólo como política económica sectorial, sino también, posiblemente, como política social para desarraigar de la marginalidad a un importante número de población rural.

Pero, ante la tendencia que el programa se concentra mayoritariamente en los medianos y grandes productores, y que el impacto del programa tan solo es un paliativo en los pequeños productores, cabe la pregunta: ¿Falló la estrategia del PROCAMPO?

Cualquier economista agrícola hubiera presagiado que el PROCAMPO beneficiaría solamente a los medianos y grandes productores, y que sería un paliativo para los pequeños productores, si se dificultaba ver este escenario, hubiera bastado analizar las políticas y la experiencia en el apoyo gubernamental de nuestros futuros socios comerciales en la actividad agrícola.

Una política de subsidios que se reparte de acuerdo al número de hectáreas así lo vislumbra, recibe más recursos el que más hectáreas posee. Entonces, si en el fondo se

buscaba beneficiar únicamente a los productores que puedan competir con la presencia de las libres fuerzas del mercado, en ese caso, la respuesta a la pregunta es no, no falló la estrategia del PROCAMPO. En cambio, si la estrategia era el desarrollo de los productores rurales marginados, hasta entonces, del apoyo gubernamental la respuesta quedaría en duda.

Por tanto, si el objetivo del PROCAMPO fue compensar los subsidios que entregan los socios comerciales a sus productores agrícolas, entonces, muy probablemente el objetivo fue alcanzado gracias a beneficiar a los medianos y grandes productores. Pero si dentro de los objetivos era el desarrollo y la modernización del sector, entonces, se pone a juicio los resultados obtenidos sobre los pequeños productores.

Un subsidio que se canaliza al ingreso de los productores seduce a cualquier hacedor de política económica. El afectar positivamente el ingreso de cualquier agente económico, y en este caso al ingreso de un productor, tiene repercusiones positivas y se espera que aumente la productividad del capital, aumente la inversión en tecnología y los rendimientos, todo ello al menos en términos teóricos.

Con este esquema de subsidio, además, se buscaba que el ingreso destinado a los productores compense el aumento de los insumos agrícolas, esperando que los costos de producción por hectárea se reduzcan y ello se exprese en un descenso en los precios al consumidor final. Lo que era otro de los objetivos que se esperaban obtener con el programa: que el consumidor pudiera acceder a productos agrícolas de menor precio.

No obstante, una transferencia de recursos al productor debe de estar bien dirigida y afectar a una población objetivo determinada y diferenciada. Pero si esta se canaliza por el número de hectáreas, sin considerar que existe una diferenciación social en la producción agrícola, sin entender y establecer una estratificación de productores, que existen regiones y estados agrícolas de producción con atraso y problemas en la incorporación de tecnología en el proceso de producción, aunado a la liberalización del mercado de insumos y productos agrícolas, entonces, el resultado no es el desarrollo del

sector, sino la acentuación de las ventajas y desventajas comparativas entre los productores nacionales y que muchos objetivos que habrían de alcanzarse se cuestionen.

Por ejemplo, como se demuestra en el capítulo sexto, los recursos destinados por el programa se concentran en la región norte del país, cuando la mayoría de los productores rurales y con alto grado de marginalización se encuentran situadas en la región sur. Tan sólo para el año agrícola 2006, el 45 por ciento de los recursos se concentro en los estados de: Chihuahua, Guanajuato, Jalisco, Sinaloa, Tamaulipas y Zacatecas. Mientras que el 35 por ciento de los productores beneficiados se ubicaron en los estados de: Chiapas, Guerrero, Michoacán, Oaxaca y Veracruz.

Los hacedores de política económica, quienes creyeron en el diseño del programa, no consideraron y pasaron por alto, que al interior del país existe dicha diferenciación social y una antagonismo en el proceso de producción de estado en estado. Esta falta de estrategia en el diseño y aplicación de PROCAMPO, probablemente, fue un factor que coadyuvo en la acentuación de la brecha entre pequeños y grandes productores, además de coadyuvar a la polarización de la producción agrícola en el país.

Particularmente, existe la idea generalizada y se categoriza como productor agrícola a todo aquel que tiene grandes extensiones de tierra, altos niveles rendimientos o al menos al nivel de la media, bajos costos de producción y que comercializa la mayor parte de su producción. Pensar en este escenario facilita el diseño de políticas económicas para los hacedores de política económica y para algunos economistas agrícolas, sin embargo, existe una diferenciación social entre los productores agrícolas que requiere la aplicación de políticas económicas diferenciadas.

Los hacedores de política económica no previeron que el abandono de políticas paternalistas sobre el sector agrícola, en un corto periodo, enfrentaría a los pequeños productores a un incremento en sus costos de producción, derivado del alza en los precios de los agroquímicos, semillas mejoradas y demás insumos agrícolas. Aunado, que el libre flujo del precio de los granos básicos afectaría al ingreso de los productores, y que como consecuencia se acentuaría sus precarias condiciones de vida.

A pesar de que actualmente el PROCAMPO beneficia a casi un millón de productores menos que en el año agrícola 1994, pero sigue siendo el principal esquema de subsidio en el país. Su importancia permite inferir que es un factor, de muchos tantos, que ha permitido la tecnificación y el desarrollo del sector en los principales estados productores, aumentado con ello la competitividad, a nivel internacional, en algunos de los grandes productores nacionales, a costa de conservar en el atraso en el proceso de producción, desarrollo y comercialización a determinadas regiones y productores en el país.

Si bien socialmente el PROCAMPO es un éxito, ya que beneficia a más de 3 millones de productores en el país y que su aplicación, seguramente, letargo el abandono de las actividades primarias en el país, ha sido una mala política de subsidio, ya que el monto entregado no se establece de acuerdo a la variación en los precios de los insumos agrícolas y agroquímicos, siguen presentándose problemas de comercialización y está muy lejos de equipararse a los subsidios que reciben los productores extranjeros.

Por tanto, el programa desde un inicio no estuvo enfocado a desarrollar el sector agrícola en aquellos estados donde los productores aun siguen teniendo altos costos de producción y procesos de producción de subsistencia, como en estados como Chiapas y Guerrero. En estados donde la mayor parte de la producción se destina al autoconsumo, el PROCAMPO incide directamente en el ingreso del productor pero no para desarrollar y tecnificar el proceso de producción, sino es un ingreso de subsistencia con el cual el productor complementa y compra productos de la canasta básica para la alimentación de su familia.

Si la razón del PROCAMPO hubiera sido el desarrollo del campo mexicano y aumentar la tecnificación en su conjunto, este se hubiera focalizado a los pequeños y medianos productores. Para con ello se acortará la brecha entre estos y los grandes productores. Bajo este análisis, el PROCAMPO se convirtió en un programa de asistencia social, más que un programa de política económica sectorial, de gran importancia en la atracción de votantes para las elecciones presidenciales y locales.

En este contexto, es un subsidio sin una clara definición de su población objetivo, ya que impacta de distinta manera sobre los productores agrícolas beneficiados: en los grandes productores el impacto es positivo ya que aumenta su nivel de ganancia y en los pequeños productores el impacto solo sirve como un paliativo en sus costos de producción, ello bajo el supuesto que el PROCAMPO se destine al proceso de producción.

Además, es una falta de estrategia no aplicar medidas de control, es decir, el ingreso llega en manos de los productores beneficiados y pueden utilizarlo de la forma que mejor juzguen. PROCAMPO no se entrega etiquetado para subsidiar al ingreso en la compra de agroquímicos, insumos agrícolas, fuerza de trabajo o tecnología, por tanto, en muchas ocasiones se duda en que el recurso se aplique en el proceso de producción. Como contraste, durante la llama “revolución verde” todos los recursos que se destinaban al sector se encontraban claramente etiquetados, además de existir políticas enfocadas al desarrollo y crecimiento del sector.

Que la transferencia al campo no se entregue etiquetada, responde a que el programa se encuentra regido por la existencia de una política liberal, donde el Estado debe de participar lo menos posible en las actividades económicas para no acentuar las imperfecciones del mercado. Si el recurso se canalizara para la compra de agroquímicos o cualquier otro insumo agrícola, entonces, sería una clara evidencia de la participación del Estado en la económica.

A este problema, se le suma el que no exista un claro control sobre los productores beneficiados, a pesar que existe una base normativa que rige el programa, el entregar el apoyo a más de 3 millones de productores y vigilarlos trae consigo un problema mayor. Por tanto, es de pensarse que el PROCAMPO es utilizado para prácticas fraudulentas y condicionantes de voto.

PROCAMPO: impulso a la reconversión productiva

Un objetivo otorgado al PROCAMPO, que viene muy ligado del concepto de Modernización del Sector, es el impulso a la reconversión productiva. Este objetivo reconoce que no existen las mismas condiciones de producción de cultivos tradicionales, lo que originan altos costos de producción y baja rentabilidad para algunos productores.

El impulso si bien es una medida para aumentar la rentabilidad en las actividades agropecuarias en el país, es un reflejo de una falta de una política de soberanía alimentaria que garantizará el abasto de granos de consumo básico, además, de un abandono gradual de las actividades agrícolas.

Con la desaparición de los precios de garantía y un abandono sistemático de la participación del gobierno en el sector, era de esperarse que la baja rentabilidad se agudizara para muchos productores en el país que sembraban cultivos básicos. Ante este escenario y gracias a la reforma del artículo 27 constitucional, los productores ante la baja rentabilidad de su actividad económica podrían optar por la venta de sus tierras, realizar otra actividad económica o integrarse a un flujo migratorio. El escenario se agudizó aun más para aquellos productores que rentaban la tierra, ya que la presencia del PROCAMPO, seguramente, valorizó las tierras de cultivo y subió la renta de la tierra.

El impulso reconversión productiva, sin dudar, estuvo encaminada a absorber aquellos productores donde su producción había dejado de ser rentable e incentivarlo en la producción de determinados productos agrícolas, que le significaran menos costos de producción y mayor rentabilidad. Como la siembra de granos forrajeros y pastos que demandaba la presencia de la ganaderización de la economía.

Si bien la reconversión productiva es una alternativa para los productores nacionales, la entrada a dicho proceso, para la mayoría de los productores significa un alto costo de producción. Por ello, seguramente, la cobertura del programa se extendió a beneficiar a cualquier cultivo lícito, después de tan sólo beneficiar en sus inicios a tan solo 9 cultivos.

En la actualidad sigue predominando el cultivo de los cuatro granos básicos, como se analiza en el capítulo séptimo, no obstante las hectáreas sembradas con Sorgo y Otros Cultivos apoyadas por el PROCAMPO presentan un crecimiento en comparación con lo que sucedía en el año agrícola 1995. En otras palabras, aunque el maíz es el principal cultivo que acapara los recursos federales del programa, de 1995 a la actualidad, se beneficia a otros tipos de cultivos que en la fase inicial del programa.

No es de dudar que al programa se le acuñe una serie de objetivos, algunos menos elocuentes que otros, como un incentivo para la organización de los productores y para hacerle frente a los problemas de comercialización. Cuando para estos dos últimos objetivos existe la experiencia de aplicar políticas económicas sectoriales específicas. El alcance del programa debió de haberse medido de acuerdo a sus características de subsidio al ingreso de los productores. Pero, ¿Es PROCAMPO un instrumento o una política económica?

Ante este contexto, se pueden identificar dos ejes de acción, sobre los productores, del programa de Apoyos Directos al Campo. Primero, en gran medida los grandes productores o al menos los productores que logran comercializar su producción, son los principales afectados ante una liberalización comercial de productos agrícolas. Entonces, el PROCAMPO, seguramente, focaliza su atención en este tipo de productores para ser una medida compensatoria ante la existencia de subsidios a nivel internacional y para alentar la organización entre los productores para con ello hacer un frente conjunto a los problemas de comercialización. Segundo, busca ser en todo momento un programa paliativo para los pequeños productores. Productores que su producción son de autoconsumo, sin comercialización, y cuyos efectos de la liberalización comercial no sentirían tan abruptamente.

Sin embargo, debe de entenderse y recordar que el TLCAN no fue la punta de lanza de la entrada del país al comercio internacional, pero si es la más frontal y globalizante. En otras palabras, no es el primer indicio de la competencia de productores agrícolas nacionales frente productores agrícolas extranjeros, o mejor dicho, la competencia entre

productos agrícolas. Ya que se registran importaciones, aun con aranceles, desde antes de los años ochentas, y por tanto, se tenía la experiencia de las consecuencias de una liberalización comercial antes del TLCAN.

Por ello, indudablemente, fue necesario establecer un esquema de subsidios que no provoca y acentuara las imperfecciones en el mercado de productos agrícolas, ante el abandono progresivo del estado en la economía, y ante la liberalización de la economía. Y como subsidio, demanda grandes e importantes cantidades de recursos federales.

Importancia presupuestal del programa de Apoyos Directos al Campo

Al hacer una comparación de la importancia del sector primario en la economía, cayendo en la obviedad, es indudable que este ha sido relegado por el sector secundario y terciario. Este hecho se agudizaría más, si se compara el PIB agropecuario frente al PIB a nivel nacional, resultando que en términos económicos son de mayor importancia las actividades que se desempeñan el sector secundario y terciario.

Sin embargo, en términos sociales cada una de las actividades realizadas en el sector agropecuario sigue siendo de importancia, ya que de estas se sustenta gran parte de la base alimentaria de este país. Además, que un gran porcentaje de la población se sigue concentrando en centro rurales, lo que permite suponer un predominio de las actividades agrícolas y pecuarias para este tipo de población.

Es por esto, que el sector primario sigue siendo prioritario, no tan sólo en términos sociales y económicos, sino también, en el diseño de política económica a nivel nacional como sectorial. Bajo este argumento, programas como el PROCAMPO y otros aplicados por la SAGARPA cobran mayor relevancia e importancia bajo un sector agropecuario sensible en términos de política alimentaria.

El Programa de Apoyos Directos al Campo no tan sólo es un prioritario dentro del esquema de política económica sobre el sector primario, sino también, es un programa de

gran impacto en el sector agrícola, y en términos sociales, ha sido y representa un programa fundamental en el planteamiento de la actual política.

El impacto en términos sociales es tal que, en las pasadas elecciones presidenciales del año 2006, todos los candidatos contenían en su propuesta de campaña la continuidad del programa, como previo a desaparición programática el año 2008. Y es que en términos sociales, es un programa tan sensible sobre el sector agrícola, que candidato que no apostara por la continuidad, muy seguramente, se hubiera visto afectado en el porcentaje de votos obtenidos.

Cuadro 1

**Presupuesto ejercido por la SAGARPA
(millones de pesos)**

Año	TOTAL	PROCAMPO	Alianza Contigo	Apoyos a la comercialización¹	Desarrollo Pesquero	Otros²
1990	3874.5					
1991	5616.5					
1992	7579.1					
1993	7350.8					
1994	13457.8	3657.0				
1995	15128.4	5864.0		806.6		
1996	19652.7	6799.8	1203.2	642.4		
1997	21262.0	7533.2	1575.0	2163.3		
1998	22286.0	8491.7	1913.8	1990.6		
1999	21062.2	9372.2	2497.3	1698.8		
2000	24713.7	10378.8	2656.0	3049.9		8669.0
2001	32405.4	11004.6	4046.4	5235.2	199.2	11920.0
2002	34299.0	11850.5	6438.4	4440.2	411.3	11158.6
2003	40169.5	13110.7	6555.4	5698.9	784.2	14020.3
2004	41455.5	13811.7	7059.1	5549.4	313.1	14722.2
2005	46279.0	14167.6	7234.0	6331.3	232.6	18313.5
2006	48779.0	15024.5	6269.7	7119.4	235.0	20130.4
2007 ^e	58469.2	15906.3	8852.3	7366.6	371.6	25972.4

1/ Para 2005, no incluye Rastros TIF.

2/ Incluye entre otros: Fondo de Apoyo a la Competitividad de las Ramas Productivas; Fondo para atender a la Población Rural; Fondo de Apoyo a las Organizaciones Sociales Agropecuarias y Pesqueras; Adecuación de Derechos de Uso de Agua; PIASRE; Sistema Financiero Rural; PROGAN; Fondo de Contingencias Climatológicas; sanidades; investigación; docencia; y gastos de operación.

e/ Se refiere al presupuesto modificado autorizado al mes de julio.

Fuente: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

Y es qué, si bien el programa a impacto en términos de desarrollo a los grandes productores, sobre el grueso de los beneficiados, representado por los pequeños productores, es tan solo un aliciente en su precario nivel de ingreso y sobre su proceso de producción.

La continuidad del programa se sustenta, seguramente, a que su esquema de financiamiento al ingreso, es el de mayor importancia después de la desaparición de la política de precios de garantía. Por tanto, debe de entenderse que juega un papel predominante en la estrategia política y económica del país, no tan sólo en esquemas electorales, sino en el ámbito de gobierno y la creación de políticas sectoriales.

La importancia del programa puede analizarse también en términos de presupuesto ejercido, de acuerdo cifras de la SAGARPA, en el año 1994 de los casi 13.5 mil millones de pesos que ejerció la secretaria, 3.7 mil millones de pesos se destinaron al PROCAMPO. En términos porcentuales, esto representa un destino de recursos federales al programa de más del 27 por ciento, de lo destinado a la SAGARPA para dicho año, lo que representa el principal programa en términos de recursos presupuestados sobre el sector.



FUENTE: elaboración propia con base en el cuadro número 24

Cabe señalar, que los recursos ejercidos por la Secretaría (SAGARPA) sufren un notable crecimiento de 1993 al año 1994, seguramente, como respuesta a la incorporación del esquema de apoyos directos a la política económica sobre el sector, además, como una representación de la política sectorial, vía inyección de recursos al sector vía a través de la Secretaría. El presupuesto ejercido por la secretaría creció más del 83 por ciento, al pasar de 7.3 mil millones en 1993 a 13.4 mil millones de pesos.

Cuadro 24

MÉXICO
Presupuesto ejercido por la SAGARPA
Participación porcentual por programas

AÑO	TOTAL	PROCAMPO	Alianza Contigo	Apoyos a la comercialización	Desarrollo Pesquero	Otros
1990	100					
1991	100					
1992	100					
1993	100					
1994	100	27				
1995	100	39		5		
1996	100	35	6	3		
1997	100	35	7	10		
1998	100	38	9	9		
1999	100	44	12	8		
2000	100	42	11	12		35
2001	100	34	12	16	1	37
2002	100	35	19	13	1	33
2003	100	33	16	14	2	35
2004	100	33	17	13	1	36
2005	100	31	16	14	1	40
2006	100	31	13	15	0	41
2007	100	27	15	13	1	44

FUENTE: Elaboración propia con base en el cuadro número 24

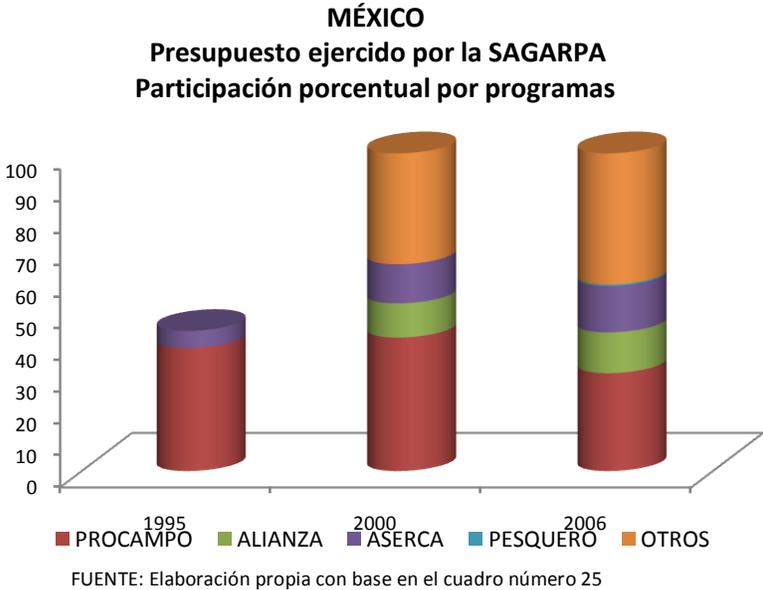
Para el año 1995 el PROCAMPO aumenta su importancia, cuando se le canaliza más del 38 por ciento de los recursos ejercidos por la Secretaría. Este aumento en la participación del programa en el gasto, se debe a que de 1994 a 1995 aumento el monto destinado por hectárea beneficiada, a pesar que se presenta una descenso en las hectáreas beneficiadas y una importante disminución en el número de productores

beneficiados. Los recursos canalizados al sector agrícola, vía PROCAMPO, equivalieron al 11.3 por ciento del PIB agrícola.

Por tanto, puede señalarse que en el año 1995, ya cuando el programa se encuentra en plena operación, es el principal programa de política económica sobre el sector agrícola frente a la entrada del TLCAN. Complementándose con la instrumentación de Apoyos a la Comercialización, como una alternativa para reducir los problemas de comercialización en la mayoría de los productores. Para el año 1996, se integra el programa Alianza Contigo, el cuál busca la organización de los pequeños productores, principalmente de los de menor ingreso. Además, en la actualidad, busca impulsar el desarrollo rural y su integración al esquema de cadena productiva, para el establecimiento de agronegocios que tengan un impacto social, económico y ambiental.

En el año 1996, de cada 10 pesos que se gastaba en la Secretaria, 3.4 se entregaba a los productores beneficiados del PROCAMPO y menos de un peso se destinaba a los programas de Alianza Contigo y Apoyos a la Comercialización. Estos dos últimos programas tenían una participación, en conjunto, de un poco menos del 10 por ciento en términos presupuestales, lo que indica que el PROCAMPO era fundamental y de gran importancia para el año 1996.

Gráfica 29



Para el año 2000, ante un cambio de gobierno federal, el programa Apoyos a la Comercialización empieza a cobrar importancia desde el año 1996 y Alianza contigo instrumentándose en forma en el año 2000. Sin embargo, en términos presupuestales el PROCAMPO conserva un lugar predominante dentro de todo el presupuesto de la SAGARPA.

Es así, que los recursos destinados a los Apoyos a la Comercialización casi aumentaron un 400 por ciento, pasando de los 0.800 mil millones de pesos en el año 1996 a los 3.0 mil millones de pesos para el año 2000. En este mismo periodo, el programa Alianza Contigo aumentó un poco más del 200 por ciento en términos presupuestales, pasando de los 1.2 mil millones de pesos a los 2.6 mil millones de pesos.

Para el programa de Apoyos Directos al Campo su nivel de gasto de recursos aumento en términos presupuestales, a pesar que se dejo de entregar el recurso federal a más de medio millón de productores y que el número de hectáreas beneficiadas no se redujeron significativamente. Es así que, de cuatro de cada diez pesos que se destinaron a la Secretaria se entregaron a los productores beneficiados por el programa.

Ello representa una creciente demanda de recursos, que puede ser explicado a que el apoyo por hectárea aumento en más de un 100 por ciento de 1994 a 2000. Esto represento que para el 2000 los recursos destinados vía PROCAMPO equivalieron al 18 por ciento del PIB agrícola.

A pesar que en términos presupuestales el programa sigue siendo de gran importancia, sobre el sector empezaron a surgir una serie de programas complementarios que empezaron a demandar recursos federales. Al PROCAMPO se le seguía destinando más recurso que a cualquier otro programa, pero de cada diez pesos otorgados a la SAGARPA un peso se destinaba al programa Alianza Contigo, 1.2 pesos a Apoyos a la comercialización y 3.5 pesos se destinaban a otros programas como el PROGAN, Fondo de Contingencias Climatológicas, entre otros.

Para el año 2006 los recursos presupuestados a la SAGARPA aumentaron más del 100 por ciento, pasando de cerca de 25 mil millones de pesos en el año 2000 a cerca de 49 mil millones de pesos para el año 2006. Este aumento de recursos se debió a que el recursos destinado al rubro Otros programas aumentó en más de un 200 por ciento, pasando de los 8 mil millones de pesos en el año 2000 a los 20 mil millones de pesos en el 2006. El aumento presupuestal destinado a los programas ocurrió, de igual manera, en los otros programas adscritos a la SAGARPA.

En el caso del PROCAMPO, la demanda de recursos se mantuvo en los 15.9 mil millones de pesos, aumento debido a que, en el periodo del 2000 al 2006, el monto entregado por hectárea aumento en un 100 por ciento. Esto equivalió a un poco más del 22 por ciento del PIB agrícola.

La importancia del PROCAMPO se vio reducida, lo que representa que de cada diez pesos canalizados 4 se gastaron en el financiamiento del rubro Otros programas, 3 pesos se entregó a los productores beneficiados por el programa, y el resto se entregó al programa Alianza Contigo, Desarrollo Pesquero y Apoyos a la Comercialización.

El PROCAMPO es un apoyo directo al campo, dado que influye directamente en el nivel de ingreso del productor, puede ser congruente establecer: en qué medida los recursos destinados al campo, vía programa, participaron en la conformación del producto interno bruto agrícola.

CONCLUSIÓN GENERAL

Conclusión.

El programa de Apoyos Directos al Campo es actualmente el principal instrumento de política económica, ya que beneficia a más de 3 millones de personas, o mejor dicho, productores agrícolas. Como es evidente, su importancia en el ámbito social es muy amplia, sin embargo, desde el punto de vista del desarrollo agrícola del país, su presencia no parece contribuir del todo a este último.

1).- Si se apuesta por su continuidad, ya anunciada hasta el año 2012, es necesario que el programa sufra algunas adecuaciones de gran importancia: se debe redefinir la población objetivo, sería recomendable la apertura del padrón a más beneficiarios, es imperativo que el derecho al subsidio tenga la obligatoriedad de ser destinado a la producción, como, por ejemplo aumentar los rendimientos o eficiencia en el uso de los factores de la producción; y por último, es necesario rediseñar la forma en que se calcula el monto por hectárea.

2).- Los resultados actuales del programa, demuestran que el apoyo acentúa las ventajas y desventajas comparativas entre los pequeños y grandes productores. En este contexto, es necesario que el programa se defina entre seguir apoyando a los pequeños o a los medianos y grandes productores, en otras palabras, acotar su población objetivo.

3).- Dado que existe una diferenciación social entre los productores, es ineludible crear un programa específico que tome en cuenta la existencia de estas diferencias, y también considere que los pequeños productores, principalmente es necesario hacer un subprograma o un programa exclusivo para los pequeños productores, que considere los efectos negativos sobre el ingreso ante por la variación en el precio de insumos agrícolas.

4).- Ante la concentración del PROCAMPO en algunos estados productores y en los medianos y grandes productores, es necesario redefinir la estrategia del programa de acuerdo a una política alimentaria muy clara y donde se dé prioridad a cuatro cultivos: maíz, frijol, trigo y arroz. En este contexto, será necesario impulsar el aumento de los rendimientos y la innovación tecnológica en gran parte de las unidades de producción de

menos a tres hectáreas. Es decir, impulsar en los pequeños productores el acceso a verdaderos paquetes tecnológicos que permitan el desarrollo y respondan a la exigencia de la política alimentaria.

5).- Con esta nueva redefinición de la población objetivo para el PROCAMPO, los medianos y grandes productores deben de ser estratificados. Esta debe de hacerse de acuerdo al número de hectáreas promedio por productor y en función del nivel de tecnificación de la explotación, con la finalidad de conocer y diferenciar la entrega del recurso.

6).- Se sugeriría que en un subprograma específico para los pequeños productores y en una ulterior redefinición de la población objetivo en el PROCAMPO, exista una reapertura en el padrón, para permitir el registro y la inclusión, principalmente, de pequeños productores.

7).- Como proceso complementario a lo anterior, es recomendable hacer una revisión y exclusión a aquellos productores que no precisen del recurso federal. Es decir, excluir del apoyo público a aquellos productores con grandes extensiones de tierra.

8).- La meta del programa debe de centrarse en la fase de producción; en particular, de los productores de autoconsumo.

9).- Los problemas de comercialización en el campo mexicano deben de atenderse con un programa específico, como el ya existente, llamado Apoyos a la Comercialización. No obstante, como en los otros casos que sugerimos, es imperativo que se señale a que actividades de comercialización deben ser destinados de manera obligatoria. Esto es, si se trata de transporte, almacenamiento, etiquetado, o transformación de los productos del campo.

10).- Permisiblemente, será necesario el diseño de mecanismos técnicos y tecnológicos mediante la cual se compruebe que el programa no se destina a otra cosa que no sea la fase de la producción.

11).- En otras palabras, el PROCAMPO se debe definirse como un programa con un propósito y visión claramente orientados a la producción y comercialización, y no como un instrumento de política asistencialista.

12).- Además, es necesario que el campo mexicano necesita la presencia de extensionistas, pagados por una entidad gubernamental, que orienten en la unidades de producción, la aplicación y el uso de agroquímicos, así como en materia de tecnologías para aumentar los rendimientos a un menor costo de producción. Nos referimos, sobre todo, a las pequeñas unidades de producción que cultivan con métodos tradicionales.

13).- En otras palabras, si se etiquetara el PROCAMPO en la compra de maquinaria o en la tecnificación del proceso de producción, debe de hacerse por medio de proyectos productivos y aprobados por la labor de un extensionista, para ratificar que la unidad de producción en verdad requiere que se le entregue el PROCAMPO de forma adelantado, además de justificar, que la innovación tecnológica traerá beneficios para el proceso de producción.

Todo esto, bajo la premisa de que el equipamiento sea nueva adquisición, ya que la compra de equipos viejos y casi obsoletos puede significar mayores desventajas que ventajas al productor. Además, que la tecnificación debe de estar acompañada de asesoría técnica en el mantenimiento y uso del equipo.

14).- Dado que se desconoce la forma en que se determina el monto de entrega por cada ciclo agrícola, es necesario que en el futuro inmediato, en su determinación se consideren factores como el aumento en el precio de los agroquímicos, en la maquinaria y equipo, pero sobre todo se tome en cuenta la diferencia en el precio de productos mexicanos frente a productos extranjeros.

15).- De lo anterior se desprende que, PROCAMPO no debe extenderse más allá del 2008, en los términos que ha venido funcionando hasta ahora. Nosotros pensamos que dicho funcionamiento no ha incidido, o lo ha hecho de manera limitada, en el desarrollo

del sector agropecuario. Colocar parches al programa significaría y, daría, seguramente, resultados no deseados.

16).- En consecuencia, se debe de diseñar un nuevo programa que, en principio y, ante el libre comercio de productos agrícolas del 2008, sea un instrumento esencial de una política alimentaria y de desarrollo de las actividades del sector primario en el país.

17).- Ante el escenario predecible en el 2008, es necesario una política de subsistencia alimentaria encaminada a la producción de granos básicos, principalmente: maíz, frijol, trigo y arroz. Encaminar dicha política para que las importaciones de dichos granos no aumente y que se aumente los niveles de producción nacional.

18).- Los altos costos de producción de los pequeños productores y la ausencia de ganancia, provocan que el PROCAMPO sea tan solo un paliativo.

Con el auge del etanol, el panorama para el mercado nacional es alentador, ya que las reservas y los excedentes del grano existentes en Estados Unidos y Canadá, muy probablemente, se dedicarán en la producción de etanol en dicho países. Este posible escenario, es alentador para el maíz mexicano y los productores nacionales, ya que debe de aprovecharse que, seguramente, no entrará mucho maíz internacional, por ello será necesario alentar a los industrializadores a la compra de insumos nacionales.

Es necesario que la política alimentaria, contemple regular y prohíba el uso de granos básicos nacionales en la producción de etanol, para con ello delimitar que todo el grano entrante sea para la producción de energéticos. Con esto puede garantizarse que todo el grano mexicano se dedique al consumo humano y animal.

Ante este contexto, debe de abandonarse el fomento a la reconversión productiva y dejar la libre decisión del productor sobre que cultivar o que dejar de cultivar. Sin lugar a duda crea más efectos negativos esta forma de participación del Estado en la economía, a diferencia de una política de subsidio.

Por tanto, las nuevas políticas deben estar encaminadas en fomentar la productividad del capital, los altos rendimientos, la tecnificación y los bajos costos de producción en las unidades de producción de cultivos de cuatros granos básicos, mencionados en párrafos anteriores.

No basta con tener una política en el sector que busque aumentar el valor agregado en los productos agrícolas, esto soluciona una parte del problema en el campo y es un problema específico para determinados productores.

No debe dejarse de lado que en el campo mexicano la mayoría de los productores tienen pequeñas unidades de cultivo y que las condiciones desfavorables de la economía los empujan al abandono de sus tierras y a formar parte de un proceso migratoria.

Acorde con esta política alimentaria, debe complementarse con una política económica que busque el desarrollo económico en el sector, no basta con tener crecimiento de indicadores económicos. Es necesario que el país desarrolle y se tecnifique en el producción de determinados cultivos básicos, esto implicaría integrar al desarrollo del sector en los pequeños y medianos productores.

Para lograr este desarrollo, debe pensarse en una nueva revolución agrícola que apueste por la tecnificación del proceso de producción y aumentar la rentabilidad, pero sobre todo, que varios productores participen en el proceso de comercialización de insumos agrícolas con o sin valor agregado.

Sera importante, crear esquemas e impulsar el financiamiento privado en la compra de transporte, así como la verdadera organización de los productores que busquen integrar la producción al mercado. Frente a la producción excedentaria hay que incentivar en los productores almacenes comunales y privados, para ir constituyendo poco a poco reservas nacionales de granos básicos.

En suma, el comercio internacional está orillando a las actividades agrícolas a la especialización en determinados cultivos. Esto es, que el país desarrolle sus ventajas comparativas en maíz, frijol, trigo y arroz, lo que provocara a la larga, una autosuficiencia alimentaria en dichos cultivos.

La presencia de esta política alimentaria y el desarrollo de las capacidades productivas en el país, será propiciado la creación de un nuevo programa, sustituto del PROCAMPO, acorde a la política económica en el sector primario.

Este nuevo programa, además de contener algunos elementos anteriormente mencionados, debe de contemplar que existe una diferencia social, por ende, su población estará estratificada en base a las condiciones medias de producción de los pequeños, medianos y grandes productores. El recurso entregado, más allá de reducir los efectos del comercio internacional, buscará la verdadera capitalización en los medianos y pequeños productores, además, del desarrollo y la tecnificación de las unidades de producción.

El recurso que se entrega deberá adquirir la categoría de subvención y no de subsidio, ya que se busca financiar el desarrollo de las unidades de producción y no de los individuos. La determinación del monto a entregar debe de hacerse de acuerdo al nivel de rendimientos promedio, costos de producción por tonelada y nivel de autoconsumo, con el sentido de que reciban más recursos los que más lo necesiten.

En otras palabras, debe de dejarse el método de entregar el monto por hectárea, sino de acuerdo a las condiciones de producción. El sentido de esta nueva subvención es el incentivar en el productor nacional la producción de granos básicos, y no acentuar la diferencia entre productores.

El nuevo programa, debe de complementarse con un esquema normativo que controle el uso de los recursos en el proceso de producción, además, de incluir un mecanismo de capitalización propia. Es decir, que el programa mismo pueda recuperar algo de los recursos entregados, principalmente sobre aquellos grandes productores. Es

necesario dejar de pensar que todos los recursos que destina el gobierno al campo se van a fondo perdido.

Por último, estas son ideas y particularidades a grosso modo que deberían de a ver contextualizado al PROCAMPO, y muy posiblemente, se tendría en la actualidad una mayor competitividad en términos internos y externos. Pero lamentablemente, el programa carece, aun, de un diseño estratégico y no responde a una política alimentaria y de desarrollo agrícola.

Bibliografía

Acosta L, Rodríguez M. *Instrumentos de compensación y apoyo a la Agricultura Familiar bajo un contexto de apertura comercial*. Oficina Regional de la FAO par América Latina y el Caribe. Santiago de Chile. 2006 10pp

Aguilar Gómez, J. *Agricultura mexicana y soberanía alimentaria en la era de la globalización*. En: Calderón Salazar J, Tello Mondragón A. México hacia un reforma integral del Estado, propuestas y alternativas. México: Instituto de Estudios de la Revolución Democrática, 2004. 672pp

Aguilar Gómez, J. *La Productividad Agrícola en los países de Norteamérica*. En: Morales Aragón, E., Dávila Pérez, C. La Nueva relación de México con América del Norte. México: UNAM, 1994.

Barkin, D. *Alimentos versus forrajes. La sustitución entre granos a escala mundial*. Siglo XXI – UAM Xochimilco, México; 1991 183pp

Bruce F.J, Kilby P. *Agricultura y transformación estructural: políticas económicas para los países en desarrollo tardío*. FCE, México; 1989. 507pp

Calva J. (Coord.) *El Campo Mexicano: ajuste neoliberal y alternativas*. Juan Pablos Editor, México; 1997. 230pp

Clavijo F. *Reformas económicas en México 1982-1999*. Trimestre Económico. México: FCE 2000. 584pp

Cuadrado J. (Director) *Política Económica – Elaboración, objetivos e instrumentos*. Mc Graw Hill, España; 2006. 476pp

Estados Unidos Mexicanos. Presidencia de la República. *Decreto que regula el Programa de Apoyos Directos al Campo denominado PROCAMPO*. México: 1994

Fernández A, José Parejo, L. Rodríguez. *Política Económica*. Segunda Edición. McGraw-Hill. España, 1999. 482pp

Gómez Cruz M, Schwentesius Rindermann R. Coordinadores. *Estrategias para el cambio en el campo mexicano*. Universidad Autónoma de Chapingo. México: Plaza y Váldes, 2001. 254pp

Hewitt, C. *La modernización de la agricultura mexicana: 1940 – 1970*. Siglo XXI, México; 1999. 319pp

Jacques, B. *La política económica*. Editorial Universitaria de Buenos Aires. Tercera edición. Argentina 1969 128pp

Kirschen, E.S, Benard J, Tosco E., Besters H, Blackaby F, Eckstein O, Faaland J, Hartog F, Morissens, L. *Política Económica Contemporánea*. Segunda Edición 1969 Oikos-Tau España. 504pp

Kirschen, E.S, ed. *Nueva Política Económica Comparada*. Primera Edición 1978, Oikos-Tau ediciones. España 303pp

López Ortiz H. *El TLCAN y algunas consideraciones de política económica para la agricultura y la soberanía alimentaria de México*. En: Calderón Salazar J, Tello Mondragón A. México hacia un reforma integral del Estado, propuestas y alternativas. México: Instituto de Estudios de la Revolución Democrática, 2004. 672pp

Luna Hernández M. *Agricultura y soberanía alimentaria*. En: Calderón Salazar J, Tello Mondragón A. México hacia un reforma integral del Estado, propuestas y alternativas. México: Instituto de Estudios de la Revolución Democrática, 2004. 672pp

Martínez F., Braulio. *Los precios de garantía en México*. En revista Comercio exterior, México, Octubre 1990.

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. *Reglas de Operación del Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO), para los ciclos agrícolas primavera – verano 2002 y otoño – invierno 2002/2003*.

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. *PROCAMPO. Procedimiento General Operativo de las reglas de operación para los ciclos agrícolas primavera – verano 2006 y otoño – invierno 2006 – 2007*.

Suárez Carrera V ¿Tiene futuro la agricultura campesina en México? Políticas Públicas para la soberanía alimentaria y el desarrollo rural con campesinos, CEDRSSA, 2ª ed., México, 2005, 389pp

Tinbergen, J. *Política Económica, Principios y Formulación*. México: FCE; 1961 344pp

Tinbergen, J On the Theory of Economic Policy. North-Holland. Seventh printing. Netherlands 1977 78pp

Witker, J. *Algunos Aspectos Jurídicos para la Defensa del Maíz Blanco y Frijol*. En: Revista Coyuntura. Número 131. Quinta Época. México; enero-febrero 2006.

Watson, D.S. *Política Económica*. Editorial Gredos. España; 1965. 942pp

Yúnez Naude A. *Crisis de la agricultura mexicana: reflexiones teóricas y análisis empírico*. México: FCE; 1989 216pp

Hemerografía

Revista Claridades Agropecuarias. Número: 3. México: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. Versión Electrónica www.infoaserca.gob.mx.

Revista Claridades Agropecuarias. Número: 4. México: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. Versión Electrónica www.infoaserca.gob.mx

Revista Claridades Agropecuarias. Número: 5. México: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. Versión Electrónica www.infoaserca.gob.mx

Revista Claridades Agropecuarias. Número: 12. México: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. Versión Electrónica www.infoaserca.gob.mx

Revista Claridades Agropecuarias. Número: 15. México: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. Versión Electrónica www.infoaserca.gob.mx

Revista Claridades Agropecuarias. Número: 21. México: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. Versión Electrónica www.infoaserca.gob.mx

Revista Claridades Agropecuarias. Número: 24. México: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. Versión Electrónica www.infoaserca.gob.mx

Revista Claridades Agropecuarias. Número: 25. México: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. Versión Electrónica www.infoaserca.gob.mx

Revista Claridades Agropecuarias. Número: 36. México: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. Versión Electrónica www.infoaserca.gob.mx

Revista Claridades Agropecuarias. Número: 38. México: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. Versión Electrónica www.infoaserca.gob.mx

Revista Claridades Agropecuarias. Número: 48. México: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. Versión Electrónica www.infoaserca.gob.mx

Revista Claridades Agropecuarias. Número: 61. México: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. Versión Electrónica www.infoaserca.gob.mx

Revista Claridades Agropecuarias. Número: 64. México: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. Versión Electrónica www.infoaserca.gob.mx

Revista Claridades Agropecuarias. Número: 67. México: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. Versión Electrónica www.infoaserca.gob.mx

Revista Claridades Agropecuarias. Número: 85. México: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. Versión Electrónica www.infoaserca.gob.mx

Revista Claridades Agropecuarias. Número: 91. México: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. Versión Electrónica www.infoaserca.gob.mx

Revista Claridades Agropecuarias. Número: 92. México: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. Versión Electrónica www.infoaserca.gob.mx

Revista Claridades Agropecuarias. Número: 97. México: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. Versión Electrónica www.infoaserca.gob.mx

Revista Claridades Agropecuarias. Número: 102. México: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. Versión Electrónica www.infoaserca.gob.mx

Revista Claridades Agropecuarias. Número: 105. México: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. Versión Electrónica www.infoaserca.gob.mx

Revista Claridades Agropecuarias. Número: 110. México: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. Versión Electrónica www.infoaserca.gob.mx

Revista Claridades Agropecuarias. Número: 121. México: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. Versión Electrónica www.infoaserca.gob.mx

Revista Claridades Agropecuarias. Número: 165. México: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. Versión Electrónica www.infoaserca.gob.mx

ÍNDICE DE CUADROS, GRÁFICAS Y MAPAS.

Cuadro 1.	
México. Estructura organizativa para el PROCAMPO	39
Cuadro 2.	
Calendario agrícola. Maíz grano 2006	47
Cuadro 3.	
México. Maíz grano. Costos de producción. Guerrero. Sinaloa	61
Cuadro 4.	
México. Maíz grano. Costos de producción. Oaxaca. Tamaulipas	69
Cuadro 5.	
México. Maíz grano. Valor de la producción. Guerrero. Sinaloa	76
Cuadro 6.	
México. Maíz grano. Productividad de los factores. Guerrero. Sinaloa	77
Cuadro 7.	
México. Maíz grano. Valor de la producción. Oaxaca. Tamaulipas	79
Cuadro 8.	
México. Maíz grano. Productividad de los factores. Oaxaca. Tamaulipas	79
Cuadro 9.	
México. PROCAMPO. Montos entregados	82
Cuadro 10.	
México. Impacto PROCAMPO. Maíz grano. Primer escenario: producción sin autoconsumo	87
Cuadro 11.	
México. Impacto PROCAMPO (primer escenario). Guerrero. Maíz grano	88
Cuadro 12.	
México. Impacto PROCAMPO (primer escenario). Oaxaca. Maíz grano	89
Cuadro 13.	
México. Impacto PROCAMPO (primer escenario). Sinaloa. Maíz grano	91
Cuadro 14.	
México. Impacto PROCAMPO (primer escenario). Tamaulipas. Maíz grano	92
Cuadro 15.	
México. Maíz grano. Segundo escenario: producción de autoconsumo	95
Cuadro 16.	
México. Impacto PROCAMPO (segundo escenario). Guerrero. Maíz grano	95
Cuadro 17.	
México. Impacto PROCAMPO (segundo escenario). Oaxaca. Maíz grano	97
Cuadro 18.	
México. Impacto PROCAMPO (segundo escenario). Sinaloa. Maíz grano	98
Cuadro 19	
México. Impacto PROCAMPO (segundo escenario).Tamaulipas. Maíz grano	99
Cuadro 20	
México. Principales entidades federativas rurales e urbanas	109
Cuadro 21	
PROCAMPO. Monto total nacional. Participación por entidad.	115
	167

Cuadro 22	
México. Maíz. Hectáreas beneficiadas por PROCAMPO en los estados de Chiapas y Sinaloa	118
Cuadro 23	
Presupuesto ejercido por la SAGARPA	149
Cuadro 24	
Presupuesto ejercido por la SAGARPA. Participación porcentual por programas	151

ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfica 1.	
Producción de maíz grano 1980 – 2005	50
Gráfica 2.	
México. Monto PROCAMPO. Evolución. Año agrícola	84
Gráfica 3.	
México. Impacto PROCAMPO. (primer escenario). Guerrero. Maíz grano	88
Gráfica 4.	
México. Impacto PROCAMPO. (primer escenario). Oaxaca. Maíz grano	89
Gráfica 5.	
México. Impacto PROCAMPO. (primer escenario). Sinaloa. Maíz grano	91
Gráfica 6.	
México. Impacto PROCAMPO. (primer escenario). Tamaulipas. Maíz grano	92
Gráfica 7.	
México. Impacto PROCAMPO. (segundo escenario). Guerrero. Maíz grano	95
Gráfica 8.	
México. Impacto PROCAMPO (segundo escenario). Oaxaca. Maíz grano	97
Gráfica 9	
México. Impacto PROCAMPO (segundo escenario). Sinaloa. Maíz grano	98
Gráfica 10	
México. Impacto PROCAMPO (segundo escenario). Tamaulipas. Maíz grano	99
Cuadro 11	
México. 2005. Participación porcentual de la región norte en la producción nacional	107
Gráfica 12	
México. PROCAMPO Hectáreas beneficiadas 1994 - 2006	112
Gráfica 13	
México. Maíz. Hectáreas sembradas. 1980 - 1994	124
Gráfica 14	
México. Trigo. Hectáreas sembradas. 1980 – 1994	124
Gráfica 15	
México. Frijol. Hectáreas sembradas. 1980 - 1994	124
Gráfica 16	
México. Sorgo. Hectáreas sembradas. 1980 - 1994	124
Gráfica 17	
PROCAMPO. Año agrícola 1995. Hectáreas beneficiadas por cultivo	126
Gráfica 18	
	168

México. Maíz. Hectáreas sembradas. 1995 – 2005	127
Gráfica 19	
México. Trigo. Hectáreas sembradas. 1995 - 2005	127
Gráfica 20	
México. Frijol. Hectáreas sembradas. 1995 - 2005	127
Grafica 21	
México. Sorgo. Hectáreas sembradas. 1995 - 2005	127
Grafica 22	
PROCAMPO. Año agrícola 2000. Hectáreas beneficiadas por cultivo	128
Gráfica 23	
PROCAMPO. Año agrícola 2005. Hectáreas beneficiadas por cultivo	130
Grafica 24	
México, Jalisco. PROCAMPO. Maíz grano ciclo PV. Hectáreas sembradas vs beneficiadas	132
Grafica 25	
México, Jalisco. PROCAMPO. Maíz grano ciclo PV. Regresión simple	133
Grafica 26	
México, Sinaloa. PROCAMPO. Maíz grano ciclo OI. Hectáreas sembradas vs beneficiadas	134
Grafica 27	
México, Sinaloa. PROCAMPO. Maíz grano ciclo OI. Regresión simple	136
Grafica 28	
México. Presupuesto ejercido por la SAGARPA	150
Grafica 29	
México. Presupuesto ejercido por la SAGARPA. Participación porcentual por programas	152
ÍNDICE DE MAPAS	
Mapa 1	
Concentración de la producción y de la población rural en México	110
Mapa 2	
PROCAMPO. Monto total nacional. Nivel de concentración	117
Mapa 3	
Concentración del PROCAMPO en regiones y estados, al año agrícola 2006	120