

68
209.



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ACATLAN**

SEMINARIO TALLER EXTRACURRICULAR DE POLITICA SOCIAL

**"EVALUACION DEL CUMPLIMIENTO DE
OBJETIVOS EN PROCAMPO DURANTE 1994-1996"**

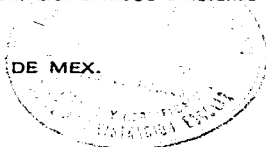
TRABAJO DE INVESTIGACION

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION PUBLICA
P R E S E N T A
JUAN FRANCISCO ZAMUDIO TADEO**

ASESOR: LIC. ENRIQUE BAILLERES HELGUERA

ACATLAN, EDO. DE MEX.

NOVIEMBRE 1997



**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

DEDICATORIAS

A MI MADRE: *Paula, por su amor, apoyo e interés que siempre ha manifestado en mi desarrollo profesional y humano, porque sólo existe una mujer como ella que ha sabido enseñarme a salir adelante, siempre estando pendiente de mí en las buenas y en las malas.*

A MI HERMANA Y MI CUÑADO: *Sarai y Cristóbal, quienes han contribuido enormemente en lograr favorecer mi formación académica y por siempre inspirarme con toda la confianza para salir adelante.*

AGRADECIMIENTOS

A LA FAMILIA PALACIOS: *Tus y primos, con mucho cariño, porque impulsaron mi esfuerzo para lograr éxito en los estudios que ahora con mucha satisfacción he culminado.*

A MI AMIGO: *Abel Gutierrez, a quien agradezco sus atenciones y gentilezas que siempre tuvo conmigo, facilitando mis esfuerzos para salir triunfante en mis estudios profesionales.*

MUCHAS GRACIAS

ÍNDICE

| | |
|---|-----------|
| INTRODUCCIÓN | 1 |
| 1 LOS OBJETIVOS DE PROCAMPO | 6 |
| 1.1 Combatir el bajo ingreso agrícola | 12 |
| 1.1.1 Apoyar vía pago directo..... | 14 |
| 1.1.2 Comercialización moderna con precios de mercado..... | 16 |
| 1.2 Evitar la migración creando cadenas agroindustriales | 19 |
| 1.2.1 Antecedentes..... | 20 |
| 1.2.2 Características..... | 21 |
| 1.3 Compensar subsidios internacionales | 23 |
| 1.3.1 Reconversión de superficies..... | 24 |
| 1.3.2 Conservar el medio ambiente..... | 26 |
| 1.4 Impulsar nuevas alianzas | 26 |
| 1.4.1 Dar seguridad en la tenencia de la tierra..... | 28 |
| 1.4.2 Apoyar la reforma del artículo 27 constitucional de 199..... | 30 |
| 2 DIAGNÓSTICO DEL PROGRAMA | 32 |
| 2.1 El anterior esquema a PROCAMPO..... | 35 |
| 2.2 Los apoyos directos en México..... | 41 |
| 2.3 La aplicación de PROCAMPO..... | 44 |
| 2.3.1 Los alcances de participación..... | 46 |
| 2.3.2 La normatividad operativa..... | 49 |
| 2.3.3 Cesión de derechos en PROCAMPO..... | 52 |
| 3 EVALUACIÓN DEL PROGRAMA | 54 |
| 3.1 Su impacto social..... | 56 |
| 3.1.1 El pago directo y el ingreso proporcionado..... | 58 |
| 3.1.2 El éxodo rural y PROCAMPO..... | 62 |
| 3.1.3 Beneficios al medio ambiente..... | 66 |
| 3.2 Su impacto económico..... | 68 |

| | |
|--|-----------|
| 3.2.1 Las nuevas alianzas..... | 69 |
| 3.2.2 Congruencia internacional..... | 73 |
| 4 CONSIDERACIONES GENERALES..... | 77 |
| 4.1 El campo mexicano y su rescate..... | 81 |
| 4.2 Una propuesta..... | 84 |
| 4.3 ¿Durante y después de PROCAMPO qué?..... | 86 |
| CONCLUSIONES..... | 89 |
| BIBLIOGRAFÍA..... | 95 |

INTRODUCCIÓN

Con la firme intención de conocer un instrumento de política social que ha sido factor de cambio en los apoyos gubernamentales para el sector agrícola, la presente tesis, estructurada en cuatro capítulos, busca en primer término mostrar los objetivos del Programa de Apoyos Directos al campo en México, dados a conocer por el Poder Ejecutivo Federal en el mes de noviembre de 1993, reconociendo que en su implementación intentó por una parte cambiar las anomalías que había ocasionado el anterior esquema denominado Sistema de Precios de Garantía y de la misma manera lograr beneficiar a los productores más pequeños que habían sido excluidos de beneficios gubernamentales.

Como elemento fundamental para conocer el programa de apoyos denominado PROCAMPO, aquí se muestran las características principales que lo han conformado, todo esto en el periodo aquí considerado y que servirán para conocer el cambio creado en el campo, observando la etapa de transición en el que en forma gradual se realizó el cambio de esquema. El periodo de evaluación considera los primeros tres años de implementación, es decir 1994, 1995 y 1996, dichos años conforman seis ciclos agrícolas en el que podemos apreciar en cada uno de ellos las cifras oficiales respecto de los productores beneficiados y las superficies sembradas con los apoyos establecidos para cada ciclo agrícola.

El presente trabajo considera un tercer apartado, en referencia al título de la investigación para *evaluar* la aplicación y funcionamiento de este nuevo esquema de apoyo al campo, considerando un anterior y segundo apartado que diagnostica este programa que el Gobierno Federal de nuestro país ha implementado con objetivos ambiciosos.

La situación de cambio en los apoyos tradicionales para el agro mexicano se considera como una de las reformas sobresalientes en la asignación a nivel nacional de recursos gubernamentales para el campo, aquí se intenta observar si la modificación de esta política coincide con los objetivos que el programa plantea, además de que es importante conocer si PROCAMPO responde a aquellos compromisos adquiridos por nuestro país con organismos internacionales, que contemplan políticas de desarrollo en el área agrícola y si han intentado mantenerse con características similares empleadas para países desarrollados como se planteó, es decir, los compromisos contraídos para beneficiar al campo mediante el PROCAMPO son internos y externos, conforme a ello ha sido importante buscar señalar los alcances y niveles de apoyos establecidos teniendo en cuenta que la forma de aplicación y extensión de la ayuda del programa debe ser integral, acatando los intereses de sus objetivos anunciados.

Un programa social como lo ha sido PROCAMPO ha implicado una presencia considerable en el país de análisis de su estructura como instrumento de política pública, por ello atendiendo también ese interés, se interpreta el impacto social y económico que ha logrado, tomando en cuenta si

los niveles de participación y de ayuda han apoyado la disminución del bajo ingreso agrícola, y si el cambio de esquema ha sido un compromiso real de avance para obtener soluciones. El elemento central de este trabajo es evaluar los objetivos del programa conforme a los datos que se pudieron adquirir y considerando también que no podemos dejar de contemplar que PROCAMPO tiene en su estructura no solo un objetivo específico, tiene muchos que intentan asimilar compromisos para disminuir problemas arraigados en el campo de nuestro país, como aliviar la situación de ingresos bajos, fomentar la organización de los productores, compensar subsidios internacionales, combatir en forma indirecta la migración de la población rural, etc.

El tema del campo en nuestro país como en toda América Latina ha sido tocado siempre por el enorme sentir social que adquiere, y con sus rezagos refleja el descontento de la población, implicando asimismo en casos alarmantes, riesgos de revueltas sociales si no se atienden esos problemas con responsabilidad bajo políticas públicas eficaces dentro de la administración pública en sus tres órdenes.

Hablar de PROCAMPO es un tema inmerso en la actualidad por los diversos problemas que aquejan nuestro mayor población, como lo es la rural con poco más del 70%, debemos por ello con análisis profundos, críticos y responsables, de conocer y proponer alternativas de dichos problemas, conforme a esto el compromiso que el trabajo aquí realizado refleja no solo es académico, sino es también un compromiso social de atender objetivamente la existencia de programas específicos de política pública desde su planeación e

implementación y hasta su desarrollo, para en su caso mejorarlos siendo propositivos, por ello se verá la consideración de algunos observadores, los cambios internos que con influencia internacional han asistido a nuestro país, reformas tan importantes que la población debe tener claramente identificadas y ser actor de ellas desde su planteamiento.

Sin dejar de atender la importancia que amerita la implementación de un programa social, factor importante para conocer el régimen político y económico de un gobierno, existen elementos que pueden reflejar en la aplicación de cada uno de ellos, el sentir de si existe o no la justicia social que siempre se sustenta mantener dentro de las finalidades principales, al igual que la búsqueda de equidad y el sentido incluyente para la población, sin embargo más allá de conocer, evaluar y llegar a tipificar un instrumento gubernamental, es claro que debemos identificar los verdaderos alcances y dar nuestras opiniones objetivas, siendo estas bien fundadas. Ante tal situación el Programa de Apoyos Directos aplicado en México se muestra para mantener una visión sin sentido mañosamente dirigido, que pueda en forma tal, ser aceptado en un contexto académico que busca conocer esa nueva forma de atención de necesidades agrícolas bajo un programa de política social que está implementándose con diversos objetivos específicos.

Las nuevas condiciones económicas y políticas que nos involucran bajo el régimen capitalista, para algunos con un nuevo enfoque, confirman un proyecto económico internacional que nuestro país ha incorporado y por ello debemos estar atentos de conocer como se conservan y como nos incluye ver

su desenvolvimiento; PROCAMPO es ejemplo claro de tal situación y en el contenido que se verá a continuación tendremos algunos elementos para evaluar, esperando sean claros y que sin duda alguna nos den entendimiento de que las políticas agrícolas en nuestro país deben ser con un sentido social bajo implementación de políticas públicas verdaderamente integrales y responsables, que no solo atiendan proyectos de unos cuantos actores, que sea un elemento de crecimiento para los productores rurales en general, sin importar la forma de la tenencia de la tierra, región, género, preferencia política o condición social

CAPÍTULO 1**1 LOS OBJETIVOS DE PROCAMPO****MARCO TEORICO:**

Nuestro país eminentemente agrícola, ha reflejado en sus áreas rurales, desventajas de una índole económica muy marcada, cuyas causas están directamente involucradas con los niveles de ingreso de sus productores, lo cual ha llevado hacia una notada atención al mismo desde el sexenio anterior y durante el actual que representa el Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, esta actitud del gobierno rompió con el anterior sistema de apoyos que se basaba principalmente en el control de precios por tonelada de los principales granos; ese esquema tradicional de apoyos al sector agrícola y forestal, fomentó la producción mediante precios de garantía, subsidios a la comercialización y a insumos como fertilizantes, semillas mejoradas, agroquímicos, etc. Aunque este esquema permitió aumentar significativamente la producción de granos y oleaginosas (principalmente maíz), dejó a los productores de menores ingresos, es decir aquellos que dedicaban su cosecha al autoconsumo (más de 2,000,000 de productores) al margen de los apoyos otorgados por el gobierno, además de que originó distorsiones en precios y costos a lo largo de las cadenas productivas, dado que representó un problema para los sectores agroindustriales y agropecuarios que tenían que comprar insumos a precios mayores a los internacionales y al mismo tiempo enfrentar la fuerte competencia externa con toda su productividad a cuestas; las distorsiones no sólo empezaron con los precios elevados en los eslabones iniciales de las

cadenas, sino en los subsidios a los insumos que promovieron el uso de tecnologías inadecuadas para la producción así como el deterioro del medio ambiente. Es necesario destacar que nuestro país ha definido su régimen político con características basadas en el modelo liberal, mejor conocido como *neoliberalismo*, el cual está caracterizado por la apertura internacional con una redefinición tanto en lo político como en lo social y aun más abiertamente en lo económico. Esta última área representa para el modelo mencionado el elemento fundamental que busca reorganizar las áreas productivas de un país en una forma más abierta y amplia con los sectores privados tanto nacionales como internacionales, sin embargo debemos reconocer que en nuestro país ha sido más difícil vincular a nivel internacional las actividades agrícolas que las industriales, todo ello porque hemos mantenido esquemas agrícolas con características que no nos han permitido salir del estancamiento, tales como el minifundismo, inseguridad en la tenencia de la tierra, la producción para el autoconsumo, descontrol real de precios y por otro lado la falta de fomento hacia una mayor participación de los sectores privado y social en nuevas formas de organización que sostengan mayor capacidad productiva (productividad), así como la falta de créditos baratos (rentables), etc. Esto ha mantenido durante décadas al campo mexicano en bajos niveles de avance y nos hace ver que el problema agrícola en nuestro país es *estructural* impidiendo lograr un desarrollo rural a la altura de los países desarrollados

Este modelo neoliberal es cada vez más extensivo en todo el mundo, en Latinoamérica no ha sido la excepción, "La crisis de la década de los ochenta y el modo como los gobiernos Latinoamericanos lo encararon crearon condiciones para la gestación del modelo neoliberal. De manera simplificada,

este se caracteriza por: ii) apertura asimétrica, iii) desmantelamiento del sector público; iv) autonomía del sector financiero respecto de la producción y el comercio. El estado abandona sus funciones de integración y promoción social; reorienta su acción contribuyendo a la definición de ganadores y perdedores mediante una firme intervención en la fijación del tipo de cambio, tasas de interés y política tributaria bombeando ingresos en beneficio del sector financiero"¹ Con la creciente inclusión de nuestro país en el denominado Tratado de Libre Comercio de Norteamérica, donde se establecieron compromisos regulatorios y de competitividad comercial con los Estados Unidos de Norteamérica y Canadá, nuestro país se sumergió en una serie de compromisos específicos de carácter normativo y con influencia de las necesidades del entorno internacional ya que se aprecian fuertes influencias de organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y el Banco Mundial (BM) con todos sus organismos, "Se instrumentó la apertura comercial en el sector. En términos del GATT, México mantiene compromisos de reducción del 36 % de sus subsidios y los programas de apoyos deberán ser no distorcionantes, lo que da origen a PROCAMPO",² para que exista una apertura hacia las privatizaciones en donde lo social sea considerado ante todo como una dimensión de gasto, no de inversión para el Estado.

Este contexto internacional que predomina en nuestro país, ostenta dos características muy claras, la primera es sobre el objetivo de mantener una plena economía de mercado, basada en una globalización económica que rompa con las cercas del comercio de altos aranceles y la segunda con el

¹ Vilas, Carlos. "Las Políticas Sociales de México en los Noventa", México 1996, Edit. Plaza y Valdez, p. 115
² ASERCA. "Claridades Agropecuarias", México 1997, Revista N° 48, P. 45

objetivo de formar una economía abierta para la inversión privada nacional o extranjera con menos intervención del estado como empresa.

Bajo este ámbito someramente planteado, la política social en nuestro país se ha transformado en comparación con los anteriores sexenios basados estos en la excesiva protección estatal adquiriendo la actual política social, como lo manifiesta Enrique Bailleres Helguera, "Puede concebirse a la política social tanto en sentido amplio como en otro retringido, en el primer sentido el Estado delinea y aplica una "política" universal (en inglés, politics), que denota la forma y funcionamiento genérico que adopta el poder político. En el segundo sentido, restringido, la política social significa un curso de acción específico que toma el gobierno en materia de bienestarismo o desarrollo social, acepción estrecha que distingue un caleidoscopio de acciones estatales: así podemos anotar la política industrial, la política agrícola, la política financiera, etc."³ Esto nos da a entender que el régimen político, económico y la doctrina ideológica existente predominantemente en un país definirán con marcada claridad las líneas de acción de la política en sus diferentes ramas. Por lo anteriormente mencionado podemos comprender cuál es el rumbo que se pretende para la política agrícola nacional, y más específicamente con el caso de PROCAMPO, luego entonces, "La intención fundamental que se expresa por medio de PROCAMPO es que ante la descapitalización del sector agropecuario, elemento esencial de la crisis agrícola, la salida es la entrega del campo al capital privado. Para ello es necesario la retirada del Estado con la esperanza de una efectiva afluencia de capital privado nacional o extranjero".⁴

³ Bailleres Helguera, Enrique. "Reflexión y Aproximación al Concepto y Contenido de la Política Social", Documento Mimeo, México 1997, p. 2

⁴ Zermeno López, Alberto. "El Desarrollo Agropecuario en México Rumbo al Siglo XXI", Cámara de Diputados-Comisión de Agricultura, México 1996, p. 309

Con esta declaración vemos que es del dominio público que el campo mexicano tiene acercándose fuertemente una nueva forma de inversión, ya planeada para un futuro no muy lejano.

Las políticas agropecuarias de apoyos a los productores a nivel mundial no solo se implementan vía el ingreso sino en otras facetas, pues los programas de esta naturaleza son integrales y de acuerdo como en México se planea, el programa de apoyos en un primer nivel (15 años) será por el ingreso aunque exista la opción del apoyo a través de la modalidad llamada *cesión de derechos* al cobro de los apoyos, instrumento que permite el acceso oportuno al uso de fertilizantes, semillas o agroquímicos (permitido a partir de 1995), mientras que en E.U.A., Canadá, y la Unión Europea han considerado apoyos vía subsidio a la exportación, al transporte, pagos en deficiencia (deficiency payments) que incluyen un precio objetivo (target prices) y precios implícitos (loan rates), y sobre una regionalización de los esquemas porque en esos países sí se consideran con suma importancia las variables geográficas y climáticas.

Ahora bien ¿cómo podemos ver este tipo de instrumentos aplicados en nuestro país?, ¿serán aplicados a partir del 2009 que termine y habrán algunos otros complementarios a los programas múltiples, similares a los que llevan a cabo en otros países desarrollados?, esto lo podremos ver cuando en nuestro país se de el cumplimiento a las necesidades básicas en el agro como el aumento a un ingreso real y a una producción de granos básicos, logrando la tan anhelada autosuficiencia alimentaria, pero si en tres años no se observan

avances favorables en referencia a los anteriores esquemas aplicados en el país, habrá que hacer un replanteamiento más a fondo a la estructura actual de políticas agrícolas como PROCAMPO. Por lo pronto analizaremos y evaluaremos lo que como objetivo tiene esta investigación sobre el programa de apoyos directos al campo

No podría dejar de mencionar que las situaciones que hasta ahora se han tratado son un reflejo claro de lo que vive un país en el contexto de un debate teórico sobre lo que implica una *Reforma de Estado*, que significa en su implementación, cambios relevantes en la estructura económica, política, social, administrativa y jurídica, todo ello implica que la política agrícola actual no es efecto de cambios echados a la suerte, sino que se han instrumentado por el modelo de desarrollo ya mencionado que ha dado presencia a tres elementos fundamentales en el campo mexicano, primero el término de la obligación del estado de dotar tierras a los campesinos, es decir el llamado rezago agrario, segundo una liberación de ejidos y comunidades que les da libertad legal de propiedad privada e incorporarse como tal al mercado y tercero permitir que haya mejores formas de organización para la producción y actividades mercantiles, siendo un efecto del panorama internacional y de una línea política que asume objetivos generales con la sociedad

De acuerdo a que éste trabajo aborda el actual programa de apoyos directos al campo, el cual tiene definida una instrumentación así como los alcances que desea obtener, esta primera parte dará entonces un panorama del conjunto de objetivos y características propias del programa en relación con el entorno

social y económico con el cual está involucrado dentro de la actividad productiva de nuestro país, ya que este programa de apoyos al campo representa una esperanza a aquellos productores que particularmente necesitan incrementar su ingreso y participación en el proceso productivo agrícola. Para poder conocer más claramente al PROCAMPO desde el punto de vista de sus logros, tenemos que demostrar sus objetivos, los cuales se considerarán a continuación y que fueron dados a conocer en 1993 por la entonces Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, SARH.

1.1 COMBATIR EL BAJO INGRESO AGRÍCOLA

En nuestro país es de sobra conocido que el productor agrícola que más ha sido afectado es aquél que se le agrupó en ejidos, que son en mayor número los que representan a los productores rurales, por ello el día lunes 25 de julio de 1994 en el Diario Oficial de la Federación, se publicó el Decreto que regula el programa de apoyos directos al campo donde justifica la naturaleza de su implementación: "que debido a que más de 2 2 millones de productores rurales que destinan su producción al autoconsumo se encontraban al margen de los sistemas de apoyos y en consecuencia en desigualdad de condiciones frente a otros productores que comercializan sus cosechas se instrumenta este sistema que tiene como uno de sus principales objetivos mejorar el nivel de ingreso de aquellos productores".⁵ se reconoció que se ha avanzado poco ante este problema, por ello, la implementación del programa ha intentado dar por medio del apoyo económico directo cierta certidumbre durante los siguientes años.

⁵"Diario Oficial de la Federación", México 1994, 25 de Julio, p 11

Sin duda alguna PROCAMPO adquiere el compromiso de reformas a las políticas agrícolas que se han establecido en el seno de la OCDE, pues este organismo internacional fomenta el desarrollo y aplicación de esquemas que sean congruentes con los propósitos de dichas reformas que desean que se apoye al campo en un ámbito de características similares a las de los países desarrollados. La intención clara y abierta en el programa es mantener un esquema de apoyo al ingreso de los productores sin intermediarios siendo entonces necesidad de asegurar niveles mínimos de bienestar, esto nos lleva inevitablemente a cuestionamientos pertinentes como ¿cuales son los motivos por los cuales PROCAMPO apoya el ingreso directamente y no la producción como había sido ya tradicional?, la respuesta es sencilla ya que se intenta no solo desinhibir la productividad sino promoverla, en el contexto de que los productores realicen inversiones libremente tomando sus decisiones de acuerdo a los costos de producción y las facilidades de transporte de la región.

Crear mejores condiciones de vida en la población rural es un reto bastante grande, porque alrededor del 70 % de la población habita en zonas rurales y mas del 27 % de nuestra población vive del campo y si no se crean instrumentos de combate al bajo ingreso que concuerden con los mercados internacionales y se caractericen los subsidios en una forma similar a los que otorgan otros países desarrollados, pues difícilmente existirá una situación en nuestro país favorable al interior de los agricultores mas afectados económicamente y no redundará en costos reales de ganancia y producción. El anterior sistema de apoyos era la respuesta a una economía agrícola bastante desprotegida, es decir el esquema de precios de garantía basado en el mercado interno (economía cerrada) y en una fuerte inversión estatal. Esto

nos demuestra que mas allá de garantizar un pago de cosecha se necesita capitalizar directamente a quienes producen, por ello el objetivo de este esquema de apoyo es aportar al ingreso.

1.1.1 APOYAR VÍA PAGO DIRECTO

Como un esquema que no considera de manera central el fomento a la producción, existe la necesidad de asegurar un mínimo de ingreso para los productores de autoconsumo y un pago máximo para superficies de alto rendimiento que hagan rentable y con mayor libertad la producción, este mecanismo de pago directo que físicamente es un cheque a nombre del productor, que se debe manejar en tiempo y forma al respecto del ciclo agrícola a participar y con acuerdo a la nominación de pago por hectárea aprobada, representa también un apoyo directo a la cadena productiva, un apoyo de concertación que a juicio personal debe analizarse a conciencia en cada ciclo agrícola.

El proceso de reformas tendientes a modernizar la producción del campo, ciertamente rompe con el excesivo uso y transferencia de dinero entre las unidades administrativas pero lo importante aquí es hacer notar que el pago directo es necesario, fundamental en la responsabilidad del agricultor para administrar y aplicar un recurso exclusivo y asegurar un ingreso directo a la tarea agrícola, "En cuanto a su naturaleza los apoyos directos al productor son fundamentalmente neutros es decir recursos fiscales que el estado transfiere

del conjunto de la sociedad a ciertos productores beneficiarios, por lo que los costos del programa se distribuyen entre todos los miembros de la sociedad, además dada su aplicación por hectárea cultivada los apoyos se encuentran desvinculados del tipo de productor, del producto y de la producción, por lo que desde los puntos de vista económico y comercial, esta forma de intervención gubernamental es de las que menos distorsionan los precios y los mercados agrícolas, esta es una de las condiciones establecidas en el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica para que los recursos aplicados como apoyos directos sean recursos fiscales del erario federal, incluidos los sacrificios de ingresos fiscales". Con este esquema hay un contexto social muy importante, pues a los productores se les hace participantes, responsables y administradores, toman correlación con el programa que los involucra, más allá de lo que venían desempeñando antes.

La existencia de un sistema de apoyos directos es importante en otros países inmersos en economías abiertas, pues deben promover un nivel de producción basado en actividades individuales o regionales, se supone además que los apoyos directos se otorgan mediante pagos unitarios que están basados en volúmenes de producciones fijas, no obstante los productores en México no están obligados a producir cantidades marcadas y recibir sus pagos bajo esta condición, lo cual demuestra mayor apertura a los participantes sin crear irresponsabilidad en los productores, todo esto porque PROCAMPO es un programa cuyo objetivo principal es apoyar el ingreso de los productores de autoconsumo principalmente y no para crear niveles altos de producción, es decir el apoyo es vía pago directo porque no se exige después de cultivar

* ASERCA, "Claridades Agropecuarias", México 1997, Revista N° 38, p. 4-10

algún requisito adicional que vaya involucrado con el cultivo, como lo puede ser la productividad e inclusive la calidad, por lo tanto no existe un aspecto condicional de esa naturaleza después de haber llevado a cabo un proceso de cultivación, cosecha o comercialización.

1.1.2. COMERCIALIZACIÓN MODERNA CON PRECIOS DE MERCADO

El programa considera para su complementación con el apoyo de instituciones que se encarguen de la comercialización de las cosechas como CONASUPO, quien realiza la mayoría de las compras de los productos resultados de la cosecha del programa (maíz y frijol), sin embargo Apoyos y Servicios a la Comercialización, ASERCA, que fue creada el 16 de abril de 1991, quien es la institución responsable de PROCAMPO, y también quien busca contribuir con la medida, porque uno de los problemas que causan mayor decepción en el agro es la falta de comercialización congruente haciendo el problema como un cuello de botella, es decir falta de comercialización con precios justos y este organismo es quien busca encargarse de esta situación (promover la modernización de la comercialización agropecuaria) Sin embargo la importancia de la comercialización es en cuanto a la creación de mercados regionales que deben lograr como finalidad principal la comercialización justa de las cosechas. Ante el contexto internacional, la comercialización debe cubrir en consecuencia un objetivo de mejoramiento con PROCAMPO, bajo un panorama de economía abierta que considere los costos nacionales de transporte, manejo, almacenamiento y financiamiento, es decir PROCAMPO

plantea un proyecto de adherencia a la modernización de los sistemas de comercialización.

Con la eliminación de los precios de garantía para los cultivos, fue necesario instrumentar apoyos a la comercialización para algunos de ellos, primero el caso de la soya y el sorgo mediante concertación de contratos entre los grandes compradores nacionales y los productores, con ASERCA empezó mediante apoyos fiscales a la comercialización y los productos participantes fueron en ese inicio trigo, sorgo, soya, arroz y algodón, esto quiere decir que el organismo para apoyar la comercialización comparte objetivos claros con PROCAMPO, es decir busca hacer estructuras funcionales de comercialización, equiparables a esquemas ya aplicados en los países desarrollados. Sin embargo es necesario mencionar que: "Los apoyos fiscales están basados en una metodología de precios de indiferencia y se fundamenta en el hecho de que el comprador nacional estará dispuesto a comprar el grano nacional siempre y cuando sea más barato o tenga el mismo precio que el grano importado, esto es posible ya que los granos son productos no diferenciables ello permite calcular un precio de indiferencia para las distintas zonas de consumo para cada producto elegible para el apoyo fiscal a continuación se presenta la fórmula utilizada por ASERCA para el cálculo de los apoyos fiscales:"⁷

$$P^*d = P^* + GI + GF_{in} + Ar \quad (a)$$

$$P.ind = P^*d - BN \quad (b)$$

⁷ Flores Ramírez, J. Gerardo "Aspectos Económicos de los Esquemas de Apoyo a la Agricultura: El Caso de PROCAMPO", (Tesis de Licenciatura en Economía), México 1994, ITAM, p.13

LOS OBJETIVOS DE PROCAMPO

$$BN = GF + GT + GA$$

(c)

$$AF = P. \text{ Prod.} - P. \text{ Ind.}$$

(d)

Donde:

P^*d = Precio internacional en lugar de destino en pesos

P^* = Precio internacional en pesos

GI = Gastos de internación hasta el lugar de destino

Gfin* = Costo financiero internacional

Ar = Arancel

P ind. = Precio de indiferencia para el comprador

BN = Bases nacionales

GF = Costo financiero nacional

GT = Gastos de transporte nacional de zona productora a zona consumo para el cultivo en cuestión

GA = Gastos de almacenaje

AF = Monto de Apoyo fiscal

P. Prod. = Precio pagado al productor

PROCAMPO con este esquema ha intentado actuar lo cual fundamenta la motivación de sus productores a esperar la apertura comercial en cada periodo de cosecha de sus participantes y CONASUPO es la institución interventora que mayoritariamente abre la compra por el predominio existente de siembra

de maíz y frijol en el programa, además de que la institución funcionaría desde 1995 como un comercializador más.

1.2 EVITAR LA MIGRACIÓN CREANDO CADENAS AGROINDUSTRIALES

La migración en México es un fenómeno social característico de los cambios económicos, sociales, políticos y culturales y más aun en la expansión del sistema capitalista, la industrialización y la transculturación. Es un fenómeno claramente observable, que PROCAMPO asimila como parte de sus combates.

La migración campo-ciudad ha sido por muchas décadas algo familiar en la sociedad mexicana que afecta la producción de alimentos y alienta la importación de los mismos, por ello el saber formas y causas de la migración en el rubro agrícola beneficia en cómo adecuar instrumentos para su combate, en este contexto éste programa de apoyos vía pago directo intenta mantener una relación de compromisos agrícolas como productor-abastecedor que le permita trabajar en la producción agrícola de su preferencia con certidumbre, manteniendo las necesidades del sector primario y secundario como objetivo paralelo al programa.

1.2.1 ANTECEDENTES

Este fenómeno ha estado presente como elemento fundamental de nuestra historia, en este siglo empezó ligada entorno a las haciendas, sobretodo de las más grandes, todo ello porque se manejaban ahí las más importantes actividades, sobretodo la producción y comercialización agrícola, es decir, eran el eje de actividades financieras, comerciales y de producción agropecuaria. Conforme se fue alterando la organización política de las regiones a cabeceras municipales y aplicarse la reforma agraria, empezó la migración a las cabeceras, con el paso de los avances tecnológicos, es decir la mecanización, las manos campesinas acudían a las actividades obreras.

La migración campo-ciudad tiende hacer respuesta a generalidades de diferentes aspectos y siempre esas características que la definen, han involucrado a la baja o nula posibilidad de ingreso. Los diversos programas agrícolas implementados en épocas pasadas no han podido controlar el éxodo rural debido a que no complementaban en buena medida el ingreso familiar, ni tampoco elevaban el poder adquisitivo de los productores agrícolas, dado que existen pocas cadenas productivas fuertes en el sector que satisfagan las necesidades que ocasiona el crecimiento poblacional en el área agropecuaria. "En México la desigualdad es un hecho que no sólo ha sido medido estadísticamente desde 1950 con constante avance en la calidad de los índices, sino que se expresa en otras múltiples manifestaciones; por ejemplo, la falta de acceso efectivo y permanente a la educación y a los servicios de salud, la pobreza rural, la marginación de las comunidades indígenas, los

asentamientos urbanos precarios y carentes de servicios, la todavía considerable desigualdad de status que caracteriza a la mujer, el tamaño oneroso de la familia de bajos ingresos y como fenómeno especialmente característico al menos en América Latina, la intensa emigración de fuerza de trabajo al exterior",⁸ es claro que éste fenómeno en nuestro país enfrenta niveles altos y está conformado con diversas carencias, lo cual hacen al problema integral y muy creciente, por ello es necesario contribuir con programas sociales como PROCAMPO para aliviar dicho sentir social.

1.2.2 CARACTERÍSTICAS

La razón más común para explicar el fenómeno de la migración es que la gente migra en busca de empleo, es considerado en forma general que los migrantes buscan elevar su nivel de vida o por otro lado sobrevivir, la sobrepoblación es también pieza fundamental que promueve a las familias rurales grandes hacia el recurso de la migración, aunado a la pobreza que puede existir en la región, aunque es necesario señalar que el deterioro de las condiciones económica en el campo derivadas de sus estructuras productivas hace entonces un *fenómeno estructural* y se demuestra que el dinamismo de las ciudades afecta en este sentido al entorno rural. Así el migrante en un principio tiende a ocupar los empleos de remuneración más bajos debido a su carencia de capacitación y experiencia, el profesor E.G. Ravestein, el primer investigador que se acometió a describir las leyes de migración dice: "queda fuera de toda duda el echo de que la demanda de fuerza de trabajo en

⁸ Urquidí, L. Víctor. "Mexico en la Globalización. Informe de la Sección Mexicana del Club de Roma", México 1996, Edit. F.C.E., p. 159

nuestros centros de industrias y comercios es la causa primordial de estas corrientes de migración",⁹ sin embargo esta concepción debería ser complementada con la característica de la necesidad de emplearse para obtener ingresos pues la gente que más tiende a migrar es aquella que se encuentra en situaciones alarmantes de miseria o bajo ingreso.

Las migraciones alteran las viejas formas de trabajo, forman esclavos asalariados e intentan satisfacer las demandas de empleo en otros sectores, pero crea mayor problema cuando crece en exceso y no se equilibra con la demanda de mano de obra en las zonas urbanas, otra característica es que a los jóvenes del campo les llama la atención porque en muchas ocasiones ellos trabajan menos horas o crean su propio comercio (negocio en vía pública), aunado a que su desesperación por conseguir ingresos los lleva a cometer ilícitos, esto también quiere evitar PROCAMPO, por ello busca implementar una integración al campo de aproximadamente 3 millones de productores, permitiendo así disminuir el fenómeno que la falta de empleo rural ha estado creando; formando así tierras ociosas que sean aprovechadas con apoyos al ingreso dando certidumbre y permanencia en la región donde se encuentran sus predios.

⁹ Arizpe, Lourdez. "Migración, Etnicismo y Cambio Económico", México 1978, Edit. El Colegio de México, p.18

1.3 COMPENSAR SUBSIDIOS INTERNACIONALES

No cabe duda que fomentar la actividad en el campo es un elemento fundamental planteado para el éxito de PROCAMPO porque involucra una cadena de factores, el cual directamente intenta alacar la migración, erosión, falta de organización, carencia de canales de comercialización, es decir beneficiar regiones productivas, el objetivo no es fácil cuando se implementa un esquema como este, pues se necesita un esfuerzo destacado, suficientes recursos humanos y económicos así como tiempo para ajustar y analizar su desempeño.

El programa por ello se ha planteado en forma concreta en cuanto a sus procedimientos, no es un programa sexenal y sólo sus resultados hablarán por sí solos, una planeación seria y afondo en los esquemas de apoyos son para el programa los medios más importantes si se desea fomentar una participación, además de que su fomento en México busca varios fines en concreto, los cuales conforman una estructura que busca cadenas de ajustes que deberán lograrse en el mediano plazo, sin embargo como PROCAMPO es un programa creado para una década y media, es decir hasta el año 2009, es poco lo que se puede observar en su desempeño en tres años, aunque el impacto sobre los alcances de producción mediante estadísticas comparativas si pueden hablar mucho en diferencia con los alcances del anterior esquema y con los niveles de participación.

El objetivo para PROCAMPO en cuanto a compensar subsidios que otros países dan a la agricultura, es mantener un nivel equiparable de apoyos cuya naturaleza sea apegada a aquellos esquemas que cumplan con los compromisos de nuestro país en el TLC, así con los países en que México estará compitiendo libremente en la cada vez más dominante globalización de mercados, pero cabe mencionar que sobre todo es un reto para la permanencia competitiva de los Tratados de Libre Comercio y para ello buscará mantener según lo manifestado en sus objetivos los apoyos en términos reales y cuya categoría implica: i) Apoyos financiados con cargo a fondos públicos (incluidos ingresos fiscales sacrificados que no impliquen transferencias de los consumidores) y ii) Dicha ayuda no tendrá efecto de prestar apoyo a los precios de mercado de los productores, según la categoría verde a que PROCAMPO pertenece, (no ser distorcionante en la producción ni el comercio, en la producción, es decir tenerlos en grado mínimo).

1.3.1 RECONVERSIÓN DE SUPERFICIES

Los alimentos básicos en nuestro país, de acuerdo a nuestra cultura alimentaria son basados en granos, que deben producirse logrando éxitos en la productividad en beneficio de toda la población, el país se ha visto en muchos ciclos agrícolas anteriores al programa, con rendimientos por hectáreas muy marcados con deficiencia productiva. Es bien sabido que por muchos años los niveles de producción agrícola han favorecido la importación, un país como el nuestro debe contar con programas permanentes e integrales para lograr la autosuficiencia, es por demás necesario planear bien la

LOS OBJETIVOS DE PROCAMPO

producción fomentada con precios justos tanto de insumos y gastos de comercialización, si no seguiremos siendo un país dependiente y con falta de programas integrales en la materia.

Quando un país adquiere autosuficiencia, principalmente en alimentos, logra excedentes, los cuales exporta y en consecuencia logra ingreso de divisas para su país, consiguiendo fortalecer la balanza de pagos y el ingreso de los productores, esto no busca PROCAMPO en nuestro país con sus apoyos, lo que hay que observar entonces es como adecuar los recursos, geografía y una planeación para lograrlo ya que actualmente queremos que los programas de política agrícola sean exitosos para seguir con avances de desarrollo alimentario. Debido a que este problema marca características de deficiencias complementarias en la estructura productiva nacional es más complejo el problema, sin embargo con la participación de PROCAMPO se intenta combatir el problema desde la base productiva porque con este esquema se planea lograr que los productores se decidan a sembrar en sus predios el cultivo que más les beneficie de acuerdo a la capacidad productiva, logrando en forma indirecta mayor nivel de venta en el mercado, es decir PROCAMPO plantea una decisión personal del cultivo en acuerdo a las perspectivas del mercado, además de que a través de los llamados CADER (Centros de Apoyo al Desarrollo Rural), se informa a los productores de la mejor viabilidad de la tierra para los cultivos y así se promueve una reconversión de las superficies agrícolas, aunque entrarían también en este aspecto las ventajas comerciales que muchas veces a los productores les motiva más.

1.3.2 CONSERVAR EL MEDIO AMBIENTE

La característica para producir en PROCAMPO inicialmente fue sembrar algunos de los granos contemplados, es decir maíz, frijol, trigo, sorgo, cebada, algodón, Cartamo y soya, todos ellos porque son los que la demanda nacional ha exigido y ha hecho llegar a ser los cultivos básicos, para ello se busca un pleno equilibrio de producción que pueda frenar la degradación del medio ambiente y mantener una conservación de bosques y selvas en beneficio del equilibrio ecológico y el desarrollo sustentable, así como ayudar a reducir la erosión de suelos y la contaminación de las aguas causadas por el uso de agroquímicos al ajustar precios a su referencias de mercado en una economía donde habrá incentivos a la reconversion de cultivos, respetando la vocación de la tierra y así aumentar la rentabilidad. La reconversion abarcará zonas que originariamente eran selváticas o boscosas pues el apoyo se le seguirá otorgando a los productores que decidan dedicarse a actividades forestales.

1.4 IMPULSAR NUEVAS ALIANZAS

El campo mexicano tiene un elemento muy marcado que ha sido objeto de grandes estudios y análisis, este es relacionado con la forma mayoritaria en que se ha agrupado a los productores del sector social, el programa de apoyos directos busca promover en forma alternativa, lograr que los productores agrícolas mayoritarios (ejidatarios y comuneros) logren una estructura de organización que les permita lograr la productividad a través de libertad de

actuación teniendo presencia productiva con mayores niveles y que ello permita mejores decisiones del entorno productivo agrícola.

Se necesita mantener y fomentar la creación de lo que en los países desarrollados se les conoce tan ampliamente como agroindustrias, el concepto es claro en otros países, no hay campesinos, sólo hay productores agrícolas, lo cual manifiesta niveles de organización específicos en el país PROCAMPO, apegado a la política neoliberal de romper con ciertos esquemas estructurales del campo, característicos de los países en desarrollo, respalda la política de organización que este modelo económico fomenta para erradicar la pobreza, "sin embargo, supone asimismo una nueva estrategia política alienta e impulsa a los pobres a que se organicen en la lucha contra la pobreza, tomen conciencia del problema y contribuyan con su recurso más abundante, su trabajo. Bajo esta premisa los pobres se convierten en actores fundamentales de la política social, construyen escuelas, hospitales, obras de infraestructuras en sus comunidades y se organizan para crear microempresas"¹³ esto nos da a entender que el neoliberalismo tiene una línea de acción en la política social con cierta definición social, pero que no abusa y mas que nada interviene buscando niveles de organización y participación desde las esferas más pequeñas de la población en las áreas mas pobres y en el caso del sector agrícola busca crear una nueva esfera jurídica y administrativa que permita mayor acceso a la modernización global del área.

¹³ Lerner Sigal, Bertha "Globalización, Neoliberalismo y Política Social", Mexico 1995, p.14

1.4.1 DAR SEGURIDAD EN LA TENENCIA DE LA TIERRA

Además del problema de la descapitalización del sector, se necesita combatir la inseguridad en la tenencia de la tierra, es decir dar certidumbre a la posesión, terminar con el rezago agrario que fuertemente da incertidumbre a los productores, es asombroso que se siga fraccionando la tierra porque es evidente que esta situación ha llevado al campo mexicano en general a una lamentable actualidad que poco redunda en justicia social.

El objetivo marcado aquí es que una vez que se dicte por terminado el rezago agrario PROCAMPO antes y después buscará promover la regularización. Una vez marcado el término del rezago debemos entrar a otra etapa que histórica en el agro del país debe dedicar mayor atención a otros aspectos de la problemática en cuanto a la legal posesión de un predio agrícola. Es importante conocer las cantidades que reflejan el avance de la regulación de la tenencia de la tierra, porque estamos necesitados profundamente de que surjan menos problemas relacionados con las invasiones de otros predios, que no deben por sus características ser fraccionados aun más.

Hoy en día la tenencia de la tierra ejidal todavía presenta diversas particularidades derivadas inicialmente de actos realizados al margen de la ley, lo cual hizo una situación preponderante en la tenencia de la tierra ejidal, en muchos casos en su origen los ejidos fueron dotados para la explotación colectiva y al paso del tiempo los propios ejidatarios fraccionaron y se

asignaron las tierras en parcelas individuales, en otros casos la dotación se hizo con parcelamiento formal, pero los ejidatarios transmitieron sus parcelas en todo o en partes, por otro lado el crecimiento urbano se dio sobre tierras que originalmente estaban previstas para el uso común o para la explotación productiva individual

Como resultado de lo anterior se formó una gran cantidad de ejidos en lo que la situación de hecho no coincide con la documentación formal, para esto hay acciones que complementarias a la reforma legal como son las de el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Títulos de Solares Urbanos, PROCEDE, orientado a regularizar la tenencia de la tierra ejidal mediante la expedición de certificados parcelarios y de derechos sobre tierras de uso común, así como los títulos de propiedad de los solares urbanos en favor de ejidatarios y vecindados también en coordinación con la Comisión para la Regulación de la Tenencia de la Tierra, CORETT, lo cual facilitará identificar con mayor precisión la superficie, ubicación, linderos y colindantes de la parcela y sobre todo de que tendrá la formalización de diversos actos jurídicos que ahora permite la ley, tales como asociaciones, rentas, otorgamientos de garantías, transmisiones de derechos entre ejidatarios y vecindados, adopción del dominio pleno, adquisición de créditos y sobre todo lo que aquí interesa señalar, el requisito que se cubre para poder beneficiarse del esquema PROCAMPO.

1.4.2 APOYAR LA REFORMA AL ART. 27 CONSTITUCIONAL DE 1992

Una de las reformas más controvertidas de la constitución en el México actual ha sido aquella que el entonces presidente de la República, Lic. Carlos Salinas de Gortari realizó al artículo 27 constitucional, justificando los reclamos de justicia y libertad emanados de la revolución en donde en forma inédita en el país se buscó eliminar las restricciones a los ejidatarios para ir más allá del usufructo de la tierra, se concedió libertad jurídica para optar por mecanismos más viables en base a las exigencias de países capitalistas en vías de desarrollo y sobre todo hacia el panorama que se ajusta al llamado neoliberalismo, es decir amplia apertura comercial basada en una globalización de mercados.

El Programa de Apoyos Directos al Campo es un instrumento de política agrícola complementario de las necesidades de la política económica neoliberal, pues con esta última reforma al artículo 27 rompe con ideologías de proteccionismo absurdo, se intenta con el PROCAMPO que se avance en ese sentido. De acuerdo a que el sector agropecuario registró en los últimos años a 1994 una pérdida de dinamismo, mostrando un ritmo de crecimiento inferior al ritmo del resto de la economía, se reformó el artículo 27 de nuestra Constitución y se expidió la Ley Agraria, también en 1992, en la explicación de motivos de la reforma se dijo "Los ajustes del orden legal no van a implicar la solución en forma automática a nuestros problemas más urgentes, ellos no derivan únicamente de la tenencia de la tierra... son complejos, su solución presenta enormes retos... No podemos ni debemos esperar soluciones

inmediatas, tomarán tiempo; requerirán de toda nuestra unidad y dedicación".¹¹ Este nuevo marco jurídico es base fundamental e indispensable para dar efectividad a las acciones tendientes a promover el desarrollo del sector, pero vale la pena distinguir lo que es el objeto directo de la reforma legal, es decir, proveer seguridad jurídica en la tenencia de la tierra y garantizar la libertad de contratación y asociación, y de lo que son sus efectos en el ámbito económico: mayor inversión, capitalización, desarrollo rural y bienestar social. Lo más importante de la reforma en relación con PROCAMPO es que el programa apoya la inercia para entrar en una nueva dinámica de relaciones sociales y económicas en un sector que se había mantenido con fuerte claridad, separado del conducto económico global de nuestro país

¹¹ "Diario Oficial de la Federación", México 1992, enero, p. 30

CAPÍTULO 2**2 DIAGNÓSTICO DEL PROGRAMA**

El propósito de este apartado es mostrar cómo se ha ido implementando el programa de apoyos directos al campo en nuestro país el cual es motivo de esta investigación, por lo tanto se intentará hacerlo bajo un nivel comparativo de los alcances logrados en su desempeño, un poco en comparación con el anterior esquema de precios de garantía, así como mostrar las características de la aplicación del programa que como instrumento de política agrícola en el país se ha venido desempeñando con marcada aceptación, pero que no quiere decir que con plena satisfacción y eso veremos con mayor claridad en el siguiente apartado.

Observaremos cómo las estadísticas muestran una realidad de la producción de granos básicos en el país, así como las diferencias por año agrícola a nivel de participación, hectáreas apoyadas y sobretodo los productores beneficiados, debemos destacar que PROCAMPO baso su inicio y modalidad de operación considerando los bajos niveles de participación de los productores en las diferentes ramas del esquema de precios de garantía, una de las condiciones para que PROCAMPO otorgara apoyos a los productores era que estos hubieran sembrado cualquiera de los siguientes cultivos: maíz, frijol, trigo, algodón, soya, sorgo o arroz en los últimos tres ciclos agrícolas homólogos antes del ciclo Primavera-Verano 1993. Esto es en los ciclos O-I

90/91, O-I 91/92 Y O-I 92/93 y en los ciclos P-V 91, P-V 92 Y P-V 93, sin embargo sabemos que PROCAMPO por su aplicación tiene un área concreta de apoyo a productores, es entonces un instrumento de política social que se ha implementado desde un principio para apoyar a una área específica, es decir, el programa tiene un población objetivo, lo cual puede reflejar que existe un porcentaje financiero para el ingreso de ciertos productores agrícolas, y es sumamente importante que aquí veamos los datos y formas de aplicación que ha tenido, para así crear una radiografía que demuestre con mayor claridad sus primeros tres años de aplicación, la efectividad del esquema y si el monto por hectárea se ha entregado como se fundamentó en el decreto del 25 de julio de 1992 en el Diario Oficial de la Federación que regula el programa, para mostrar si existe entonces realidad en los apoyos hacia ese conocido y tan afectado grupo de productores agrícolas conocidos como de autoconsumo.

Una de las características que importan de manera sobresaliente es contar aquí con elementos para evaluar el PROCAMPO y por ello debemos de hacer un espacio comparativo con el sistema de precios de garantía y considerar, que si el cambio de política en México, con esta nueva modalidad ha sido realmente para bien, que este sea observado y sentido para quienes fue creado, porque si es lo contrario, entonces que pasa con la política social en nuestro país hacia el agro en materia de bienestar para los campesinos más pobres. Sabemos que el desarrollo rural implica una serie de complementos como tecnificación, mejores y más baratos sistemas de irrigación, capacitación, semillas mejoradas, reconversión de superficies, créditos que permitan producir manteniendo tasas de interés que hagan rentables los cultivos, etc., es decir es muy complejo dada las condiciones actuales del

sector primario en el país aunado a la situación financiera, y con programas como este que buscan beneficios reales, regular y prometer un apoyo durante quince años, se necesita manejar una firme voluntad gubernamental para beneficiar a la sociedad que esta más necesitada, que el problema sea planeado bajo un programa que cumpla quitar problemas desde su origen y no sea ese problema en específico, agrandado cuando se termine su aplicación, porque no se vale que existan programas que en poco ayuden y solo cambie su nombre y su estructura muy poco manteniéndose como programas transexenales que solo agreden, perjudican y crean una imagen social deplorable para la administración pública nacional y eso es en parte porque la profesionalización del servidor público es esencial para quienes deben crear programas de desarrollo en las diferentes ramas de la actividad del Estado y que estas sean analizadas y manifestadas en contra de sus carencias, porque sabemos ahora con mayor notoriedad que: "La evaluación ciudadana es punto nodal para mejorar el desempeño gubernamental. Este se refiere a los medios, costos, beneficios e impacto significativo para favorecer el sentido de pertenencia a la vida pública. A los gobiernos corresponde lograr que la comunidad de un Estado sea vigorosa y plena. Por eso las políticas de gobierno deben diseñarse y ejecutarse tomando en cuenta su aceptación o rechazo. La categoría reacción ciudadana es fundamental para continuar el desempeño gubernamental".¹² por ello se considera como parte fundamental de este trabajo, ver su diagnóstico para tener una evaluación concreta.

¹² Uvaille Berrones, Ricardo "Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea", México 1997, Edit. U.A.M.-FCPS, p 68-69

Creo que con lo que observaremos más adelante tendremos un panorama de la capacidad de apoyo que se está dando en términos de la realidad en las necesidades rurales y entonces comprenderemos la importancia de las formas de operación de las políticas públicas que maneja el Estado, "La Administración Pública en cuanto a la administración del Estado en la sociedad ocupa desde siempre, pero de manera específica en los últimos 10 años un lugar central que es motivo de la reflexión y evaluación ciudadana. Estado y Administración Pública son instituciones básicas para impulsar y desarrollar la sociedad. No está a discusión su importancia, si no los modos y formas en que llevan a cabo sus cometidos económicos y sociales".¹¹ Esto alude a que PROCAMPO no está libre de análisis por parte de la sociedad, y con el diagnóstico del mismo se tendrá un reflejo de su realidad.

2.1 EL ANTERIOR ESQUEMA A PROCAMPO

Es necesario para evaluar el PROCAMPO partir de un punto de referencia, por ello considero positivo hacerlo partiendo del último año del anterior sistema de precios de garantía, comparándolo con los objetivos del actual programa, veremos también como se encuentra la política social para el campo en nuestro país vía apoyos directos en sus facetas productivas, de organización y alivio a la pobreza, definido en el bajo ingreso agrícola dentro de los tres primeros años del nuevo esquema y con la característica principal de observar cómo se ha aumentado la participación de los productores y apoyado los ingresos de los mismos, recordando que la política de apoyo al sector

¹¹ Ídem, p. 33

agropecuario estuvo basada tradicionalmente en el tratamiento de los llamados precios de garantía (establecidos en México a partir de 1953, por la administración del presidente Ruiz Cortínez), para los cultivos básicos y subsidios a los insumos empleados en la producción de estos, así como de otros cultivos.

El maíz es por mucho el cultivo más importante dentro de los cultivos elegibles, pues en el ciclo Primavera-Verano de 1994 representó en promedio el 71 % de la superficie total dedicada a cultivos del programa, cabe destacar aquí que la cantidad de productores del sector social participantes en el programa eran nulos porque se dedicaban al denominado autoconsumo y no eran productores de los que podían comercializar sus productos y mucho menos excedentes de la producción. Una característica que no les permitía beneficiarse bajo este esquema de política es que los precios de garantía constituían el principal instrumento de apoyo al sector el cual era el precio pronunciado por el gobierno por el cual CONASUPO pagaría. "Una deficiencia del esquema de precios de garantía es que estos eran establecidos a nivel nacional, por ejemplo, el precio del maíz era igual en todo el país, y lo mismo para los demás cultivos. Ello impide que los precios reflejen las condiciones de producción en cada región así como las ventajas comparativas de estas".¹⁴ Hasta 1990, los cultivos sujetos a precio de garantía eran maíz, frijol, arroz, soya, sorgo, cartamo, ajonjolí, algodón, girasol y copra. Como consecuencia de una revisión en la política de precios, se determinó que a partir del ciclo Primavera-Verano de 1990, sólo maíz y frijol continuarían sujetos al precio de

¹⁴ Flores Ramírez, J. Gerardo. "Aspectos Económicos de los Esquemas de Apoyo a la Agricultura. El Caso de PROCAMPO". (Tesis de Licenciatura en Economía, México 1994. IFAM, p. 11)

garantía, los 10 restantes cultivos quedaron sujetos a los llamados precios de concertación.

Estos precios de concertación fueron introducidos a raíz del Programa de Estabilización y Crecimiento Económico, PECE, para lograr un acuerdo entre productores e industriales sobre el precio para la comercialización de la cosecha nacional del cultivo en cuestión. En el cuadro N° 1 veremos como referencia la capacidad participativa del programa de precios de garantía en donde se observa con claridad las superficies sembradas en los últimos años agrícolas que participaron en esa modalidad que siempre fue entre las 12 y 14 millones de hectáreas.

SUPERFICIE SEMBRADA EN LOS CICLOS BASES HECTÁREAS

Cuadro 1

| CICLO | MAÍZ | FRIJOL | TRIGO | SORGO | OTROS CULTIVOS | TOTAL |
|-----------|-----------|-----------|---------|---------|----------------|------------|
| O-190/91 | 623,924 | 382,538 | 783,655 | 695,526 | 185,027 | 2,670,670 |
| P-V 91 | 7,106,114 | 1,816,319 | 223,255 | 813,825 | 628,609 | 10,588,122 |
| O-191/92 | 675,611 | 308,466 | 782,288 | 755,813 | 119,309 | 2,641,487 |
| P-V 92 | 7,327,064 | 1,552,414 | 171,972 | 701,998 | 456,868 | 10,210,316 |
| O-192/93 | 993,427 | 289,891 | 741,368 | 588,024 | 87,250 | 2,699,960 |
| P-V 93 | 7,236,899 | 1,790,046 | 162,810 | 385,785 | 336,453 | 9,911,993 |
| Prom. O-I | 764,231 | 326,965 | 769,104 | 679,788 | 130,529 | 2,670,706 |
| Prom. P-V | 7,223,359 | 1,719,593 | 186,012 | 633,869 | 473,997 | 10,236,810 |

Fuente: Elaborada con datos de DGI/AFS/ARH

Para permitir que los productores se familiarizaran con el nuevo esquema y evitar un ajuste brusco en el sector agropecuario, se dio a conocer que entraría un esquema transitorio para los ciclos O-I 93/94.

Durante ese periodo de transición, el apoyo al sector se vio combinado con los dos esquemas así como con precios de concertación hasta 1995, el programa de apoyos directos entró en funcionamiento como instrumento principal en el ciclo O-I 94/95, con la cual a partir de ese entonces sólo se ocuparon los pagos directos como instrumento de apoyo al ingreso de los productores y como sabemos se busca dure 15 años.

Para el ciclo Otoño Invierno 93/94 los precios de garantía disminuyeron, mientras que se introdujo un pago inicial por hectárea de N\$ 330. En el caso del maíz blanco los precios disminuyeron de N\$ 750 por tonelada a N\$ 650 por tonelada; en maíz no blanco, de N\$ 650 por tonelada a N\$ 540 por tonelada; frijol preferente de N\$ 2,100 a N\$ 1,800; y frijol no preferente de N\$ 1,800 a N\$ 1,595. Para el ciclo P-V 94, los precios se redujeron, mientras que el pago de PROCAMPO aumentó a N\$ 350, (ver cuadro 2).

AJUSTE DE PRECIOS Y APOYO POR HECTÁREA DURANTE EL PERIODO DE TRANSICIÓN

Cuadro 2

| PRODUCTO | APOYO POR HA | | PRECIO/TONELADA | | OTROS APOYOS |
|-------------------|--------------|--------|-----------------|--------|-----------------|
| | N\$ | | N\$ | | TONELADA N\$ |
| | O-I 93/94 | P-V 94 | O-I 93/94 | P-V 94 | |
| Malz (Blanco) | 330 | 350 | 650 | 600 | |
| Malz (No Blanco) | 330 | 350 | 540 | 500 | |
| Frijol (Pref.) | 330 | 350 | 1,800 | 1,600 | |
| Frijol (No Pref.) | 330 | 350 | 1,595 | 1,415 | |
| Trigo | 330 | 350 | 600 | 600 | |
| Soya | 330 | 350 | 856 | | |
| Sorgo | 330 | 350 | | | 50 1 |
| Arroz | 330 | 350 | | | 74 2 |
| Algodón | 330 | 350 | | | 970 3 |

1 Apoyo a la comercialización del sorgo en Tamaulipas

2 Apoyo a la comercialización

3 Apoyo promedio destinado a labores sanitarias

Fuente: SARH, Revista de difusión de PROCAMPO

PROCESO DE MODERNIZACIÓN AGROPECUARIA

Cuadro 3

| GOBIERNO FEDERAL | | | GOBIERNO FEDERAL |
|--|-------------------------|-----------------------|---|
| PRECIOS DE GARANTIA | PRECIOS DE CONCERTACION | | PROCAMPO |
| PRECIO MAIZ | PRECIO FRIJOL | APOYOS A OTROS GRANOS | APOYO POR HECTAREA |
| MAIZ | FRIJOL | OTROS GRANOS | MAIZ, FRIJOL, OTROS GRANOS |
| LA DECISION DE PRODUCIR ES DETERMINADA POR LOS SUBSIDIOS VIA PRECIO QUE OTORGA EL GOBIERNO | | | EL AGRICULTOR DECIDE QUE PRODUCIR SIGUIENDO LAS SEÑALES DEL MERCADO |

Fuente: Revista de difusión de PROCAMPO, SARH, 1993

CAMBIO EN LOS MECANISMO DE APOYO AL CAMPO

1993-1994

Cuadro 4

| | |
|----------------------|----------------------|
| PRECIO DE GARANTIA | PROCAMPO |
| GOBIERNO FEDERAL | GOBIERNO FEDERAL |
| APOYO | APOYO |
| CONASUPO | PRODUCTOR CONSUMIDOR |
| PRODUCTOR CONSUMIDOR | CONASUPO |

Fuente: Revista de difusión de PROCAMPO, SARH, 1993

2.2 LOS APOYOS DIRECTOS EN MÉXICO

El sector público en nuestro país ha reconsiderado y eliminado mucho de los mecanismos y canales de subsidios al sector agropecuario que llegaron a incluir algunos que en realidad no se llamaban subsidios, y que significaban más un flujo indiscriminado de recursos, tales como la política del crédito y seguro. Otras reconsideraciones como ya se ha comentado, eran sobre el subsidio a los insumos como el fertilizante, que ha significado una privatización para esa industria tanto en su área de producción, apertura comercial y la estructura de distribución. Se pueden hablar de muchos cambios, sin embargo aquí es necesario destacar en lo que culminaron, PROCAMPO está ubicado en ellos, la necesidad de buscar establecer el sistemas de pagos directos a los productores es un esquema que múltiples veces se mencionó como una elemental necesidad en el agro de México, sin embargo lo que en cualquier otro país ha interesado más con este esquema es la producción y la productividad en cada uno de los predios agrícolas apoyados.

Los lineamientos públicos a través de la política social aterrizados con estos apoyos en nuestro país, no han buscado un canal que mantenga presiones sobre la producción, sino mayor apertura en beneficios específicos, dando principalmente amplio grado de libertad en la selección del cultivo y participación dentro del programa. "a partir del ciclo Primavera Verano de 1995 en su superficie, el productor está en absoluta libertad de poder sembrar cualquier cultivo, obviamente lícito; poder cambiar el uso de suelo, poder transformar esa superficie en una plantación forestal, de frutales y seguirá

siendo beneficiaria de PROCAMPO. Con esto voy a aclarar lo que no es PROCAMPO. PROCAMPO no es un subsidio de apoyo a la producción de productos básicos, aunque el 95% de la superficie que se apoya, fue sembrada con esos productos básicos; el PROCAMPO no es un instrumento de combate a la pobreza, pero el hecho de que el 64 % de las superficies que se apoyan de PROCAMPO sean de productores cuyos predios andan en dos hectáreas o menos, significa que la mayor parte de los beneficiarios de PROCAMPO son productores de bajos ingresos. Pero PROCAMPO no es un instrumento de combate a la pobreza, lo mismo se le entrega al poseedor de una hectárea que siembra en la ladera que al poseedor de 100 hectáreas de riego que siembra en el valle del yaki... pero si beneficia a la mayor parte de los productores de bajos ingresos poseedores de predios"¹⁵. Los apoyos directos en nuestro país deben estar alineados de acuerdo a las cuatro áreas de política para instrumentar apoyos directos al ingreso promovidos por la OCDE, como indica el siguiente cuadro N° 5, sin embargo el anterior comentario dado por un funcionario que es responsable de la operatividad de PROCAMPO mantiene una clara incongruencia sobre el programa y su relación con los acuerdos tomados en la OCDE, donde se alude al compromiso de aliviar la pobreza.

¹⁵ Montañés Villafaña, Carlos. Artículo citado en: "Enlace, Abasto y Alimentación", México 1997, Revista N° 13, p.24

ÁREA DE POLÍTICAS ESTUDIADAS POR LA OCDE

Cuadro 5

| ÁREA DE POLÍTICA | OBJETIVO DE LA POLÍTICA |
|---|--|
| Ajuste estructural | *Facilitar la movilidad de factores entre la agricultura y otros sectores |
| Redes de Seguridad de los Ingresos y Ayudas por Desastres | *Reducir las fluctuaciones extremas de ingresos *Reducir las pérdidas en activos, debidas a desastres naturales |
| Bienes Públicos Ambientales y Externalidades | *Incrementar la oferta de bienes públicos ambientales, reducir la contaminación y el daño ambiental |
| Garantías de Ingreso Mínimo | *Aliviar la pobreza |

Fuente: Flores Ramírez, J. Gerardo, (Tesis de Licenciatura en Economía), ITAM, 1994

Si vemos al entorno internacional que busca homogeneizar las estructuras productivas para que exista una esfera de competencia clara y concreta, que evite factores desiguales y así contrarrestar las temibles economías desleales logrando conciliar problemas estructurales en las economías de países en desarrollo, y procurando una mayor competitividad, es claro entonces que se debe hacer un gran esfuerzo entre los gobiernos que adquieren estos compromisos ante los organismos económicos internacionales que marcan estas pautas para cumplirlos. Sin embargo estas líneas sobre política agrícola hasta el momento han sido de fomento parcial en nuestro país, considerando que éstas líneas son claras y que en base a la justicia social que se ha mantenido como elemento de alcance en todos los ámbitos públicos, hemos visto aquí la inequidad en sus aplicaciones y que en el siguiente capítulo analizaremos.

2.3 LA APLICACIÓN DE PROCAMPO

Como se vio en el cuadro N° 2, el año de 1994 fue pieza fundamental en la implementación de PROCAMPO, se empezaron a caer en una forma gradual los controles del Estado sobre los precios por tonelada de los granos e implementándose los pagos por hectárea. Podemos ver que para la implementación del programa de apoyos directos se hizo un diagnóstico sobre las distorsiones que ocasionaron en el campo los precios de garantía, aunque no sabemos que tan objetivo fue, pero sí se observó que el gobierno aceptó un reto para lograr la creación de otro programa que corrigiera esas desviaciones. Cabe destacar que en ese año también se contó con la terminación de los grandes apoyos a insumos, pero en los apoyos para sorgo y arroz por razones industriales se dio un apoyo a la comercialización y al algodón para labores sanitarias.

Aunado a esto, las estadísticas de PROCAMPO son decisivas para marcar el nivel de aceptación desde su introducción, así como para analizar su estructura operativa jurídica, (Normatividad Operativa que se publica en el Diario Oficial de la Federación tiempo antes del inicio de cada ciclo agrícola). Para la aplicación de PROCAMPO fue necesario crear un directorio que contara con los datos de productores y predios elegibles, por ello la Secretaría de Agricultura entre junio y septiembre de 1993, se dio a la tarea de levantarlo, toda la implementación del programa se mencionó en folletos de difusión de la SARH que sería independientemente de la operación de otros programas del Gobierno Federal en el campo. En el periodo de análisis de esta investigación,

se fueron incrementando los pagos por hectárea y cuando PROCAMPO empezó su operación la cantidad de apoyos por hectárea fueron como lo demuestra el siguiente cuadro N° 6, cuyos apoyos corresponden a los años agrícolas que son objeto de éste estudio (1994, 1995 y 1996), y es una de las partes fundamentales para la evaluación del programa, dado que los niveles de apoyos son directamente los que inciden en el ingreso, además de que permiten considerar el aumento de los mismos en cada uno de los ciclos agrícolas aquí señalados, dando así, un panorama comparativo que nos hará pensar sobre el apoyo real.

Cuadro 6

| | |
|------------------------|--------------|
| CICLO O-I 93/94 | \$330 |
| CICLO P-V 94 | \$350 |
| CICLO O-I 94/95 | \$400 |
| CICLO P-V 95 | \$440 |
| CICLO O-I 95/96 | \$440 |
| CICLO P-V 96 | \$484 |

Fuente: ASERCA

2.3.1 LOS ALCANCES DE PARTICIPACIÓN

Siempre es importante considerar los datos estadísticos de los asuntos que se están tratando o que son objeto de estudio, por ello los siguientes cuadros son necesarios mostrarlos para contar con mayores elementos que puedan definir con claridad los factores más importantes de participación, en este caso con PROCAMPO durante los años de 1994, 1995 y 1996. Lo importante es contar con datos de los productores beneficiados y las superficies participantes, además de así poder asimilar la capacidad productiva de nuestro país, es decir que existe una amplia gama de terrenos cultivables que pueden explotarse en forma estratégica y bien organizada, logrando un beneficio mutuo y que se jerarquice la productividad, a continuación se muestran:

AÑO AGRÍCOLA 1994

HECTÁREAS

Cuadro 7

| | |
|--|-------------------|
| SEMBRADAS Y CULTIVADAS CICLO O-I: | 3,226,103 |
| SEMBRADAS Y CULTIVADAS CICLO P-V: | 10,685,744 |
| TOTAL DE HECTÁREAS APOYADAS: | 13,911,847 |

Fuente ASERCA

PRODUCTORES

Cuadro 8

| | |
|---|------------------|
| BENEFICIADOS EN EL CICLO O-I: | 572,692 |
| BENEFICIADOS EN EL CICLO P-V: | 2,551,553 |
| TOTAL DE PRODUCTORES BENEFICIADOS: | 3,124,245 |

Fuente: ASERCA

AÑO AGRÍCOLA 1995HECTÁREAS

Cuadro 9

| | |
|--|-------------------|
| SEMBRADAS Y CULTIVADAS CICLO O-I: | 2,741,910 |
| SEMBRADAS Y CULTIVADAS CICLO P-V: | 10,569,362 |
| TOTAL DE HECTÁREAS APOYADAS: | 13,321,271 |

Fuente: ASERCA

PRODUCTORES

Cuadro 10

| | |
|---|------------------|
| BENEFICIADOS EN EL CICLO O-I: | 459,889 |
| BENEFICIADOS EN EL CICLO P-V: | 2,474,305 |
| TOTAL DE PRODUCTORES BENEFICIADOS: | 2,934,194 |

Fuente: Revista "Claridades Agropecuarias", N° 38, ASERCA, 1997

AÑO AGRÍCOLA 1996HECTÁREAS

Cuadro 11

| | |
|--|-------------------|
| SEMBRADAS Y CULTIVADAS CICLO O-I: | 2,949,968 |
| SEMBRADAS Y CULTIVADAS CICLO P-V: | 10,903,241 |
| TOTAL DE HECTÁREAS APOYADAS: | 13,853,210 |

Fuente: ASERCA

PRODUCTORES

Cuadro 12

| | |
|---|-------------------|
| BENEFICIADOS EN EL CICLO O-I: | 459,570 |
| BENEFICIADOS EN EL CICLO P-V: | 2,444,351 |
| TOTAL DE PRODUCTORES BENEFICIADOS: | 2,9154,921 |

Fuente: Dirección General de Sistemas, Coordinación General Operativa, ASERCA

2.3.2 LA NORMATIVIDAD OPERATIVA

Para el estricto orden de los procesos internos de PROCAMPO, el Director General Jurídico de la ahora Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, SAGAR, emite las normas de operación de cada ciclo agrícola que se publican en el Diario Oficial de la Federación y cuyo esquema generalmente considera los siguientes rubros:

I Caracterización del programa**II Operación del programa****2.1 Superficies y sujetos de apoyos****2.1.1 Definición de la superficie elegible****2.1.2 Demostración de elegibilidad****2.1.3 Superficies objeto del apoyo**

2.1.4 Sujetos de apoyo

2.2 Documentación requerida

2.2.1 Personas físicas

2.2.2 Personas morales

2.3 Requisitos para las solicitudes

2.4 Cesión de derechos

2.5 Obligaciones de los productores

2.6 Monto y entrega del apoyo

**III Responsabilidades de la estructura
operativa y procedimientos**

3.1 Distribución del material para la solicitud de apoyo

3.2 Presentación de las solicitudes de apoyo

3.2.1 Apertura de las oficinas de atención

3.2.2 Lugar de recepción de solicitudes

3.2.3 Formato de la solicitud de apoyo

**3.3 Revisión y procesamiento de las solicitudes,
autorización y generación de los apoyos**

3.4 Procedimiento para la entrega de los apoyos

3.4.1 Causas por las que el apoyo se condicionaría

3.5 Verificación de predios

**IV Disposiciones generales para aplicar el procedimiento
administrativo de cancelación del registro en el
directorio de PROCAMPO**

4.1 Instancias para presentar quejas y denuncias

V Finiquito

Dentro de la normatividad operativa, se ha realizado un cambio de gran relevancia para mejorar el mecanismo original de PROCAMPO, el cual ha dado una característica de apertura para los demás productores interesados en ser beneficiados con los apoyos, esto es relacionado con los tipos de cultivos a apoyarse. "La posibilidad de recibir el PROCAMPO sin que obligatoriamente las superficies sean sembradas con los nueve cultivos básicos -granos y oleaginosas- esta vigente desde 1995, pero la falta de información y por ser un programa que aún no madura, la superficie beneficiada es apenas de 628 mil 626 hectáreas, es decir el 5.7 por ciento del total que recibe el subsidio",¹⁹ el hecho de que se considere a PROCAMPO por parte de un funcionario público del área agrícola como un programa que no madura, muestra que PROCAMPO es uno más de los programas que con su planeación a largo plazo se afianzan a niveles bajos de apoyo, y se demuestran carentes de función pública estratégica realmente comprometida con sus objetivos.

**ESTADOS CON MAYORES SUPERFICIES SEMBRADAS
EN PROCAMPO CON CULTIVOS NO BÁSICOS
HECTÁREAS**

Cuadro 13

| | | | |
|--------------|---------|------------|--------|
| CHIHUAHUA | 161,328 | JALISCO | 67,387 |
| ZACATECAS | 63,063 | SINALOA | 46,625 |
| MICHOACÁN | 38,473 | TAMAULIPAS | 37,369 |
| PUEBLA | 22,587 | YUCATÁN | 622 |
| QUINTANA ROO | 355 | TABASCO | 209 |

Fuente: "La Jornada", abril 18, 1997

¹⁹ "La Jornada." México, Viernes 18 de abril de 1997, p.55

2.3.3 CESIÓN DE DERECHOS EN PROCAMPO

Las situaciones económicas difíciles que se han dado en el país y con gran claridad en el campo, han obligado a una porción significativa de la población beneficiaria del programa de apoyos directos a convertirse en beneficiarios del apoyo a la producción en la forma de capital de trabajo, tal situación se ha formalizado en PROCAMPO en la figura conocida como cesión de derechos al cobro del apoyo directo, que han llevado acabo los productores que resultan beneficiarios del apoyo y solicitan este alcance (cedentes) a diversas instituciones (cesionarios) Este es un instrumento legal del programa que permite a los productores acceso oportuno al uso de semillas, fertilizantes o agroquímicos, así como al crédito y otros servicios requeridos en sus actividades productivas, dicho instrumento surgió ante la demanda de diversos grupos de productores por contar con capital de trabajo y para llevar acabo sus labores de cultivo: "Mediante un mecanismo de cesión de derechos, los recursos de PROCAMPO se distribuyen hasta con tres meses de anticipación, de tal forma que, con el aval de los gobiernos estatales, empresas proveedoras de insumos agrícolas iniciaron la entrega de los mismos, a fin de que los campesinos eviten retrasos y desabasto, lo cual se presentaba en el pasado por la falta de liquidez de los productores",¹⁷ esta modalidad ha permitido desde el ciclo Primavera-Verano de 1995 que los productores puedan llevar a cabo contratos de cesión de derechos al cobro con diversas instituciones financieras de crédito y empresas comercializadoras de insumos, de tal forma que se adhiere una modalidad permitida por la normatividad del programa, donde con anticipación los productores pueden beneficiarse con los

¹⁷ "Uno mas uno". Mexico, jueves 24 de abril de 1997, p. 8

insumos para la producción, "El uso de los Contratos de Cesión de Derechos permite una globalización entre cedentes y cesionarios, con la cual es posible obtener ventajas para las partes: los cedentes negocian precios menores o condiciones de crédito ventajosas y los cesionarios pueden adquirir los insumos de manera oportuna y en los volúmenes necesarios para abatir costos de financiamiento y manejo al programar los destinos de entrega de los insumos"¹⁸ Con esa forma se observa que los funcionarios públicos encargados de PROCAMPO han insertado un cambio considerable, lo cual también quiere decir que el programa es moldeable y que no necesariamente está sujeto a un solo formato en su duración de 15 años, por lo tanto es PROCAMPO un esquema que puede mejorar, siempre y cuando la política agrícola que representa sea verdaderamente de desarrollo y no de asistencia.

¹⁸ ASERCA. "Claridades Agropecuarias", México 1997, Revista N° 38, p.11

CAPÍTULO 3**3 EVALUACIÓN DEL PROGRAMA**

Este capítulo interpretará el funcionamiento del programa de apoyos directos en México, dado que es parte importante y concluyente de este trabajo, sin embargo hay que tener las interpretaciones dentro de la esfera de la objetividad que son las que se quieren enmarcar en forma sobresaliente, por ello se busca con los elementos con que se cuentan partamos de observar el proceso transitorio que constituyó el desprendimiento del anterior esquema y el proceso de aplicación del nuevo programa que estamos cuestionando y sobretodo si la serie de objetivos planteados se han cumplido y en qué medida, durante su periodo de estudio. También es importante tomar en cuenta los puntos de vista y aseveraciones de personajes involucrados y conocedores del medio rural en que se desenvuelve PROCAMPO, para mantener una descripción con mayor claridad, así como considerar con suma importancia el conjunto de cambios fundamentales dentro de la política pública hacia el sector agrícola de nuestro país que se comprometió cumplir con este programa de política social.

Es importante que esta evaluación considere los aspectos fundamentales que llevaron al Gobierno Federal a implementar el programa de apoyos vía pago directo, donde cada uno de los fines considerados en la conformación y planeación estructural conjuntaron una serie de objetivos específicos que

buscan un momento acorde al modelo de desarrollo internacional del sector, con principios definidos a aplicarse en lo 15 años de su duración y esta característica no podemos tomarla a la ligera, porque se entiende que el cumplimiento de los mismos son a largo plazo y que el presente trabajo sólo lo intenta describir en sus primeros tres años, que sin duda arroja información vital para atender el desarrollo de una política pública muy importante para los productores del país, ello implica entonces ser cuidadosos con el tiempo y forma de la evaluación.

Otra característica importante es mantener presente la figura de la política social en este instrumento, relacionar su funcionamiento en áreas fundamentales del entorno agrícola, es decir, el área social, el área económica y la participación e impacto en los productores beneficiados, sin dejar de ver factores internacionales así como el contexto de las reformas jurídicas involucradas.

Uno de los elementos que se toman en una evaluación, sea el tema un asunto político, económico o social, o si en su caso esta involucrado con ambas áreas, sin duda, son los datos que demuestren lo que se comenta, sea una crítica a su favor o en contra, es decir que haya un enlace en términos reales de la teoría y la práctica, considero que PROCAMPO ha sido de suma proyección en el agro, pero lo que importa más aquí es ver en el fondo sus objetivos y sus alcances reales, el reconocimiento del Gobierno Federal de lo que acontece con el agro es muy claro y a su vez da una aceptación de que las condiciones de vida de la gente del campo son alarmantes y de que hay

mucho por hacer en elementos bien identificados, "Buena parte de la política social se aplica en el medio rural, pues allí es donde subsisten algunos de nuestros más graves rezagos. Para resolverlos realmente y para comenzar a elevar permanentemente las condiciones de vida de la gente del campo es indispensable fomentar su superación productiva",¹⁹ esta declaración toma en cuenta que existe una buena proporción de apoyo al sector, sin embargo no es clara para tener una observación de fomento para su estructura.

3.1 SU IMPACTO SOCIAL

Se puede mencionar que sin duda alguna PROCAMPO ha tenido una fuerte presencia en el agro de nuestro país y digo fuerte porque ha llegado a la mayoría de los municipios como elemento básico de apoyo a las fuertes necesidades de los productores de autoconsumo, sin embargo es necesario destacar que el impacto social llegó a ser en gran medida porque el programa ha sido parte del resultado de los movimientos de políticas al campo como por ejemplo la privatización, de las cuales puedo mencionar a la industria de los fertilizantes incluyendo sus áreas de producción y distribución, esto hizo que el programa fuera un instrumento como medida de esa pérdida de subsidio y llevo a los productores entre otras causas a conseguir cualquier otro apoyo que el gobierno ofreciera, es decir existe en nuestro país un *campesinado pasivo*, que con PROCAMPO sin pensarlo se vio necesitado ha inscribirse en el para estar recibiendo sus apoyos y esto lo reafirmamos considerando que aproximadamente el 80 % de la superficie total cosechada esta sujeta a los

¹⁹ Zedillo Ponce de León, Ernesto, "Tercer Informe de Gobierno", México 1997, p. 25

apoyos significando un porcentaje aproximado del 17 % en término de productos agrícolas, y las necesidades de los productores llevan hasta ahora a conseguir el apoyo por las carencias de otros apoyos, claro esta siempre cubriendo los requisitos de ingreso.

Los objetivos planteados por PROCAMPO en el entorno social son crear un alto grado de participación en el mismo y se logró, dado que aproximadamente 3,000,000 de productores en promedio han sido beneficiados por cada ciclo. Sin embargo pienso que hace falta otra alternativa más incluyente, accesible y con un financiamiento real para apoyar al productor agrícola del nivel del campesinado de autoconsumo PROCAMPO hasta ahora ha tenido la aceptación por su efectos, dado que los productores de autoconsumo son, sin temor a equivocarnos, los personajes que en los últimos treinta años han sentido el más fuerte abandono dentro de los tres sectores productivos de nuestro país y los más lamentable de todo es que no ha habido un impacto como se comentó para asegurar niveles mínimos de bienestar, y el criterio con que se han distribuido los apoyos podemos decir, que han levantado diversas inquietudes en torno al programa, una de ellas es ante las bajas o casi nulos estímulos hacia la productividad y más que contar con un instrumento de gran envergadura, la población agrícola ha contado con un programa *asistencialista* y no productivo que ha fomentado una nueva etapa dentro de la estructura agrícola nacional carente de elementos reales de desarrollo.

Creo que los productores agrícolas en nuestro país en su mayoría considera a PROCAMPO un programa que ha consolidado en sus primeros años de

aplicación su presencia en casi la mayoría de las comunidades agrícolas del país y ese piso productivo que ha surgido y mantenido alerta en torno a él, debe considerarse en la actualidad por su magnitud para mejorar el esquema con otras alternativas al PROCAMPO, es decir la sociedad productiva del sector primario en México urge de mejorar los mecanismos que como hasta ahora ha sido el que hemos comentado aquí y así aprovechar la estructura que no podemos negar ha sido exitosa, pero se necesita, reitero, que los campesinos obtengan organización, capitalización y tecnificación más que ligar un pago por hectárea.

3.1.1 EL PAGO DIRECTO Y EL INGRESO PROPORCIONADO

El apoyo del programa se planeó en nuestro país como un esquema cerrado, combinado con dos objetivos generales muy claros, el primero utilizar el mecanismo vía apoyo directo y el segundo como consecuencia del anterior combatir el bajo ingreso, el primero ha cumplido porque el modo de operación del apoyo así ha estado desarrollándose, el segundo es un objetivo meramente convertido en efecto asistencial en el cual entra el marco de la insolvencia económica del gobierno o falta de voluntad para apoyar dentro de marcada estrategia con apoyo económico a los productores de autoconsumo, existen cuatro alternativas posibles para la definición de un programa de apoyos basados en pagos directos:

ESTRUCTURA DE LOS PROGRAMAS DE APOYOS AL CAMPO VÍA PAGOS DIRECTOS

Cuadro 14

- i) Esquema Abierto-Vinculado con la Producción**
- ii) Esquema Abierto-Desvinculado con la Producción**
- iii) Esquema Cerrado-Vinculado con la Producción**
- iv) Esquema Cerrado-Desvinculado con la Producción**

Fuente: Flores Ramírez, J. Gerardo, (Tesis de Licenciatura en Economía), México 1994, ITAM

Es muy claro que PROCAMPO es un paliativo y que desde su inicio ha contribuido a concretar al campesinado en México como instrumento de espera gubernamental, dado el excesivo fraccionamiento y poseedores que no pueden por su naturaleza, preocuparse de la producción real del predio o parcela, resumiendo esto que el problema en este sentido es de raíz para los productores agrícolas de mediano y bajo ingreso. PROCAMPO, constituye una parte de las acciones compensatorias que a largo plazo entran en crisis debido a que, al no resolver el problema de la pobreza lo agravan. En la forma en que PROCAMPO fue diseñado los productores de medianos y bajos ingresos no lograrán la autosuficiencia ni la capacidad de expansión²⁰, la anterior opinión presentada tiene certeza, porque si se busca combatir el bajo ingreso agrícola que es el principal problema en el país mediante algún programa, debe este ser tan marcadamente beneficioso que estadísticamente aumente el valor del porcentaje del producto interno bruto de los mismos productores agrícolas y que incida en términos reales, visibles y palpables en

²⁰ "La Jornada". México, lunes 11 de agosto de 1997, p. 22

factores determinantes de la dualidad apoyo-beneficio lo cual tiene varios elementos que demuestran su rezago, ya que se debe considerar el impacto social sobre dos esferas (la forma y la cantidad del apoyo) y no solo por una forma pasiva; es muy cierto que se apoya con este programa a aproximadamente 3,000,000 de productores, pero lo que me parece falto de mejoría es considerar que el campesinado en México por no decir productor debe estar en este esquema como un factor que no interesa para el programa hacia esquemas productivos, ni para el combate a la pobreza, creo que aquí redundan gran parte del problema del desarrollo rural pues la realidad de las necesidades del campo han estado más allá de estos apoyos vía directo y aunque con PROCAMPO no se busca encontrar el hilo negro, considero entonces que se reconoce una parte negativa en la creación y aplicación de esta política social, dado que se busca con él, apoyar el bajo ingreso, es decir parte de los índices de pobreza.

Sin embargo es necesario que el compromiso gubernamental de contribuir al combate del bajo ingreso, tenga un impacto para el productor sobre un apoyo definitorio de mejor nivel financiero para mantener la siembra, porque el apoyo recibido solo ha sido un incentivo que a los productores de autoconsumo (más del 60 % de los productores beneficiados) los hace decidir si siembran y a los grandes productores recibir o no el PROCAMPO es elemento de indiferencia, eso a ellos no los obliga a sembrar ni es condicionante alguno y por lo tanto hay una clara ausencia de desarrollo rural y la certidumbre que se ha argumentado con los apoyos por hectárea en realidad es mínima, dado que la mayoría de los campesinos reciben un cheque que ampara solo 1 o 2 hectáreas; con toda franqueza es totalmente fuera de la realidad en cuanto

apoyar el ingreso, se trata dentro del campo de mejorar las condiciones que enfrenta un productor sin importar su tipo de predio y que se consideren los índices de aumento de la inflación, de insumos, mejoramiento del cultivo y compromiso sobre la producción ya que es más válido que el apoyo del gobierno entre en factores de impulso al desarrollo y los apoyos directos que aquí se implementan están mal estructurados, deben y están obligados a impulsar la economía rural y para ejemplo de tal necesidad vemos el aumento actual de la pobreza campesina.

El productor de autoconsumo ha sido por mucho tiempo el personaje principal de la carencia y dependencia del apoyo gubernamental, es tan grande su población que ha sido tan problemático organizar en forma rápida y eficiente sus estructuras y no se han instrumentado esquemas que rompan con esa esfera arraigada de dependencia y ante las faltas de otras vías de ingreso por parte del gobierno que motive a la productividad de estos, se forma lo contrario a que alude el secretario del ramo referente a la elegibilidad de qué cultivar, "PROCAMPO esta diseñado, en lo que respecta a los plazos y, de la misma forma, a los montos, de manera que los productores que tengan la necesidad de dedicar su tierra a los más conveniente, lo cual necesariamente incidirá de manera positiva sobre la eficiencia productiva",²¹ lo que aquí es cuestionable es que se habla de PROCAMPO como si fuera aquel programa que apoya a grandes productores, que en términos de producción pudieran sentirse como los que logran la autosuficiencia alimentaria, y el alto porcentaje que forma a la mayoría de los productores beneficiados, en poco es quien pudiera interpretarse bajo esa eficiencia productiva, entonces el asunto aquí es de

²¹ "El Heraldo de México". México, martes 29 de abril de 1997, p. 3

niveles de participación, no puede haber eficiencia productiva si estamos hablando de falta de apoyo a la capacitación, al fertilizante adecuado, a semillas mejoradas para los productores de autoconsumo que forman esa mayoría. Por otro lado los rangos a cubrir en cuanto a producción sin importar los cultivos ni existen, entonces no podemos hablar de datos sobre eficiencia productiva. La naturaleza de PROCAMPO es aquí cuestionable tanto por el nivel de apoyo que en su inicio era equiparable a 100 dólares y que en el ciclo P-V 96 se mantuvo con un nivel de pérdida manteniéndose substancialmente por debajo del apoyo real resultando una disminución considerable en términos económicos actuales.

3.1.2 EL ÉXODO RURAL Y PROCAMPO

El efecto de la migración del campo a la ciudad que es también uno de los objetivos de fondo del programa y que actualmente observamos que sigue aumentando, porque vemos que este fenómeno nacional cada año que pasa aumenta en forma considerable y que en cada ciudad de nuestro país se ha conformado como un elemento ordinario y es también visible ya en algunos municipios de mediano tamaño. La migración con su aumento demuestra que la necesidad de que exista un factor de capitalización y de inversión sería y más acorde a la realidad es el elemento que necesita la estructura de apoyo al sector agrícola del país, porque este fenómeno esta continuando y no digo que sea el factor que revela únicamente la pobreza en el campo, pero si es sobresaliente como para que se puedan revisar por un lado si PROCAMPO esta fallando, porque ciertamente hay determinada certidumbre para un

ingreso pero que también que tiene ésta un bajo nivel. Considero que en el aspecto de la migración en lo que concierne a PROCAMPO, esta muy claro la realidad, no se ha evitado este tipo de migración, es evidente que los apoyos en el campesinado de México, el más afectado, al que se dirigió PROCAMPO, haya sido en alguna forma beneficiado e impedir tomar esa salida de migrar en busca de mejorar sus condiciones de vida, no digo que todos los migrantes sean aquellos que con PROCAMPO no satisfacen sus necesidades más urgentes, si no que los descendientes de los dueños de predios agrícolas y familiares directos forman un índice considerable y es importante resaltarlos, las pruebas están a la vista, a plena calle. Pero tenemos que ver que la migración sigue latente, que un productor de autoconsumo con su nivel de ingreso no se le ha permitido sentir una mejora destacada y los más alarmante en este aspecto es que los productores no pueden obligar a sus hijos o dependientes a seguir únicamente dedicados a la esfera del apoyo PROCAMPO, reduciendo esto en motivo de migración y la característica aquí es el aumento de jóvenes en el fenómeno y por lo consiguiente una pérdida de aceptación hacia la actividad agrícola y aumentando la labor de autoempleo, obrero y subempleo.

La migración ha sido para PROCAMPO un factor que demuestra la falta de un conjunto de apoyos que en forma integral carecen los campesinos más pobres del país y no complementan asistencia a la familia rural en áreas principalmente de educación, salud y alimentación, se considera que: "el estrato de la población destina 61.4 por ciento de ellos al consumo de alimentos, únicamente el maíz representa el 6.4 por ciento de su gasto",²² esto quiere decir que con el bajo ingreso solo se ha llegado a tener cubierto la

²²Anónimo. "Argumentos en Favor de PROCAMPO", Documento Mimeo, México 1993, p. 3

alimentación y aun así en un nivel mínimo carente de alimentación balanceada, esto hace que la opción de llegar a ser migrante sea más atractiva por lo tanto el aumento de este fenómeno se justifica por los altos niveles de marginación considerando sobretodo los niveles tan bajos de ingresos que imperan y el esfuerzo sumamente alto por producir en el campo.

El Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, INEGI, institución pública que en su más reciente análisis poblacional comenta sobre nuestro país, que en diciembre de 1995 la población del país alcanzó 91.2 millones de habitantes y a diciembre de 1996 era de cerca de 93 millones. Esto fue en el llamado Censo de Población y Vivienda 1995 de los Estados Unidos Mexicanos, sobre migración se tuvieron los siguientes datos:

- El 19 % de la población nacional nació en otra entidad diferente a la residencia actual, en 1990 fue de 17 % y en 1970 del 15 %, es decir, hemos tenido un aumento considerable en los últimos años de migrantes interestatales, además de que representan prácticamente una quinta parte de la población del país
- En este aspecto sobresale el Estado de México y Baja California donde su población conforma un 45 % de migrantes, destacando sobre ellos Quintana Roo con un 55 %; es decir que dada la característica principal de las actividades económicas en esos estados (turismo, comercio, industria y servicios) hay una oferta de mano de obra no calificada que toma la fuerza laboral que otros estados no pueden satisfacer y sobretodo donde existe población rural con actividades agrícolas ociosas y poco rentables.

- De los 36 millones de la Población Económicamente Activa, PEA, el 53 % realiza actividades del sector terciario (comercio y servicios), en 1970 era del 32 % y en 1990 del 46 %, es muy claro entonces el abandono que está teniendo el campo tanto por su población como por lo poco alentador en lo económico, reduciendo esto en niveles mayores de migración hacia las zonas urbanas que manejan altos niveles de comercio.
- Otros datos del Censo indican que uno de cada cuatro residentes en el país ha vivido en más de una entidad federativa, de los migrantes el 61 % llega a trabajar en el área de comercio y servicios y sólo el 11 % de ellos en el sector agrícola y ganadero, esto último indica que la búsqueda de trabajo en el campo aún en otros estados es también menos alentador porque los problemas del campo son a nivel nacional.
- De los NO migrantes el 27 % trabaja en actividades agropecuarias y el 49 % al comercio y a los servicios, esto nos demuestra que la población rural de nuestro país tiende a la concentración laboral en otras áreas de trabajo diferente al campo y que la población que no es migrante tiene menor porcentaje respecto a las actividades agrícolas y ganaderas.

"Las cifras del Censo indican que México experimenta una dinámica poblacional caracterizada por un ritmo menor de crecimiento, una población predominantemente joven y el incremento de las personas en la llamada tercera edad. El aumento de la concentración urbana y la alta dispersión rural sigue siendo un fenómeno actual del territorio nacional. La población mexicana tiene una tendencia al aumento de la migración al interior del país; presenta

una rica diversidad étnica y cultural; asimismo tiene un promedio de escolaridad equivalente al primero de secundaria. Al mismo tiempo se registra una marcada tendencia hacia la terciarización de la economía."²³ Lo más interesante es que conozcamos la situación actual que el campo representa como área de la economía, para reconocer lo que programas como PROCAMPO deben atender y cumplir; ante tales datos sobra mostrar los alcances obtenidos hasta ahora.

3.1.3 *BENEFICIOS AL MEDIO AMBIENTE*

Otro de los factores no menos importantes, especificados en los objetivos de PROCAMPO ha sido, "Lograr un freno a la degradación del medio ambiente todo ello implicando la conservación de bosques y selvas en beneficio del equilibrio ecológico y el desarrollo sustentable, así como ayudando a reducir la erosión de suelos y la contaminación de las aguas por el uso excesivo de agroquímicos";²⁴ en esta materia podemos mencionar que indiscutiblemente con la aplicación del programa se acabó el subsidio que involucraba adquirir agroquímicos con un alto índice, llegando al abuso de estos, sin embargo en la recién implementación de PROCAMPO sucedió al contrario una considerable reconversión de predios al cultivo de granos básicos que incluía el programa en su inicio, es decir predios que sus propietarios optaron por "acondicionarlos" a la producción requerida para así verse beneficiados con los apoyos, esto sucedió al principio, reitero y además no fue en gran medida, pero sí es

²³ INEGI. "Censo de Población y Vivienda 1995 de los Estados Unidos Mexicanos". Boletín consultado en Internet, México 1997, octubre 31

²⁴ SARH. "PROCAMPO, Vamos al Grano para Progresar". Revista de Difusión, México 1993, p. 21

importante comentarlo porque llegó a incrementar las posibilidades de erosión y transformación a predios talados. Aunque actualmente se encuentra una faceta más de PROCAMPO en este sentido donde hay una relación interinstitucional que pretende formalizar ayudas relacionadas a resolver estas características, "Para impulsar las plantaciones y otro tipo de cultivos que sean viables técnicamente y rentables en suelos agrícolas y áridos la Secretaría de Agricultura y Ganadería acordó entregar el PROCAMPO a los productores que tengan un proyecto dictaminado por la Secretaría del Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca. En esta acción también participa la Comisión Nacional de Zonas Áridas, dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social. No digo que sea la solución, pero es una opción que está vislumbrando SAGAR, SEMARNAP y SEDESOL",²² esto nos aclara que el compromiso del objetivo de esta materia ha estado retrasado en el programa dado que una fortaleza de participación para este importante aspecto se ha encontrado poco adherido al cuidado real de evitar erosión, incluir cultivos forestales y sembrar en zonas áridas; además la desinformación en este aspecto nuevamente es existente y el objetivo del programa cae en un vacío.

Creo que las áreas de complementación en PROCAMPO como el área forestal es más importante de lo que se ha considerado hasta ahora y se observa que la falta de fomento es el elemento dominante, ya sea para explotación maderable, caucho o simplemente contra la reforestación, así una opinión generalizada para los apoyos directos y el desarrollo sustentable es sumamente bajo, dado que en México la actividad forestal por un lado requiere un plazo amplio de inversión y cuidados que atañen más a grandes

²² "La Jornada", México, viernes 18 de abril de 1997, p. 55

productores con fuertes inversiones a mediano o largo plazo y la ayuda del programa es y ha sido únicamente para cubrir un requisito para el apoyo anunciado y comprometido, y éste en mínimo porcentaje y claro esta sin relevancia.

3.2 SU IMPACTO ECONÓMICO

La naturaleza de la existencia de PROCAMPO es apoyar via pago directo combatiendo el bajo ingreso agrícola de los productores de autoconsumo, lo que interesa evaluar aquí es, ¿en qué medida y aspecto cuantitativo ha mantenido el programa dicho apoyo? Lo más importante es lograr explicar e interpretar la realidad que acontece en el programa porque el aspecto económico de los productores de bajos ingresos es lo que interesa y ¿cómo podemos sentirlo?, pues primero considero que debemos partir desde el elemento que da el proceso de cambio y el apoyo económico y cuanto significa como instrumento de capitalización, partamos de mostrar como lo observan los dirigentes de organizaciones campesinas del sector social que son las que más les acontece el problema del que aquí hemos hablado con relevancia: "Sin abandonar la alianza, debemos actualizar el PROCAMPO el cual comenzó en 1994 con apoyos de 320 pesos por hectárea osea el equivalente a cien dólares y su oferta era mantenerse en términos constantes . hay un rezago que debe saldarse, pues el gobierno debe cumplir lo que promete",²⁶ asimismo el que se mantenga el rango de apoyo a paridad de real logrará un constante apoyo que no distorsiona al contexto original de objetivos del

²⁶ "El Financiero" México, lunes 2 de junio de 1997, p. 28

programa, eso si no se mantiene ocasiona otras carencias que involucra definitivamente con el nivel de capitalización del sector incluyendo a la producción, precios de insumos etc. "Actualizar el PROCAMPO es fundamental porque 1) sus recursos están sirviendo para sustituir la carencia de créditos de avío; han servido de garantías para la adquisición de insumos. El problema es que el dinero del PROCAMPO se estanca y los insumos se están encareciendo sobre la inflación. 2) El PROCAMPO debe servir como garantía colateral para el acceso a financiamientos para la reconversión de tierras graneras a otros cultivos mas rentables. Si este programa mantiene reprimidos sus recursos, no habrá suficientes estímulos para tal reconversión".²⁷ La forma en la cual se encuentra la población de productores de autoconsumo, es que se han visto faltos de un apoyo real, el dar una parte proporcional para la necesidades del cultivo que se decide llevar al campo no hace al productor un receptor destacado de mejoría, eso es claro, el impacto económico de PROCAMPO no ha sido el suficiente y su estructura es la que nos demuestra que la forma de los apoyos directos en nuestro país no son operativos para las múltiples necesidades que ellos tienen y para eso podemos ver los ingresos reales y los esfuerzos enormes que atraviesan para producir.

3.2.1 LAS NUEVAS ALIANZAS

La población de productores rurales en su papel de poseedores de un terreno para el cultivo en los primeros tres años de funcionamiento de PROCAMPO y casi cinco de la puesta en marcha de la reforma de 1992 al artículo

²⁷ Idem, p 28

constitucional se ha visto beneficiada al conseguir regularizar sus propiedades ya que es requisito para ingresar al programa, esto además de contribuir a la búsqueda del término del rezago agrario, se ha fomentado un mayor apego al orden jurídico creado como escenario de la reforma constitucional ello dando la libertad de organización, renta o venta del predio perdiéndose el sólo concepto de usufructo (en el caso del sector social), como también la promulgación de la nueva ley agraria que estructura una flexibilización del régimen de la tenencia de la tierra. ¿pero qué podemos evaluar con esta serie de reformas jurídicas en relación con PROCAMPO?, es acaso la estimulación a la organización de productores sin importar su condición de poseedores, bueno pues podemos afirmar que la presencia de esta norma en el área social ha estado sin avances relevantes.

Está entendido que los productores agrícolas mexicanos necesitan mayores niveles de organización, ya sea para empresas, asociaciones de producción rural, uniones de crédito, uniones nacionales de productores especializados, entre otras, así como destacar en mejores niveles para producir, comercializar productos, acceso a créditos e inclusive para estrategias de compra de insumos, porque hasta ahora en el PROCAMPO han sido prácticamente nulos y veo entonces que la voluntad gubernamental en sus tres ordenes en cuanto a la estimulación de la participación rural no ha avanzado en buen porcentaje pero lo positivo es que sí hay una conducta social hacia querer mayor participación que intenta romper la definición de procesos pasados, "Existe un campesinado de nuevo tipo en México y en otros países latinoamericanos. Al lado de un campesino tradicional, con grado elevado de autarquía y embebido en relaciones productivas y sociales heredadas de varias generaciones atrás,

está surgiendo un campesinado completamente vinculado al mercado, a la tecnología moderna, a la agroindustria, al crédito, en suma al complejo urbano y, por lo tanto, cada vez más sujeto a los vaivenes de los mercados internos y externos y de la política económica de los gobiernos".²⁸ sin embargo el campesino en México necesita atender con instrumentos integrales de política social esas problemáticas que aquí hemos señalado.

Parece ser que hemos caído por obra del gobierno y sus pocas responsabilidades, en un estancamiento, se habla pero no se busca permanentemente fortalecer la organización del sector rural, es decir la política social bajo la política pública manejada en PROCAMPO no es en su planeación original crear una autogestión de los productores para organizarse, sino en primera instancia lograr una implementación del programa de apoyos con un enfoque y ejecución definida hacia los más desprotegidos del sector pero no para tener un impulso para organizarlos, sin embargo hay que reconocer que activar las formas de participación en organizaciones mutuamente beneficiadas no ha sido elemento característico aquí . entonces ¿cómo se puede ver ese llamado objetivo de estimular la "organización de productores"? si sólo se instrumenta la aplicación del apoyo y en sus condiciones de adquisición no existe una firme política pública conjunta para organizar un mejoramiento del sector en este sentido, es aquí donde el desarrollo regional importa, sin embargo, "Las organizaciones de participación, sea cual sea su carácter, son frágiles debido a que poseen contradicciones internas de poder y de intereses .El concepto de autonomía de tales organizaciones, es con frecuencia, dudoso dada la proximidad de trabas que

²⁸ Rello, Fernando "Las Organizaciones de Productores Rurales en México", México 1990, U N A M , p 12

inhiben o deforman su desarrollo, en este sentido habría que determinar en que medida hay detrás de las organizaciones sociales un proyecto o una visión de futuro, factores que de alguna forma hacen de ellas un agente de descontento o un mecanismo de paso a reivindicaciones inmediatas, o si bien son incapaces de dotarse de los elementos para definir metas o alternativas de metas con independencia de influencias externas";⁷⁹ ello es en relación a lo que puedo mencionar como existencia de una incongruencia del programa en cuestión, en primer nivel la inexistencia visible de inversiones privadas relevantes, nacionales o extranjeras en el sector es palpable dado que el sector industrial y de servicios son los que han aumentado sus inversiones y participación debido a las condiciones más estables en que se encuentran.

Como consecuencia de esta situación las alianzas han sobresalido en el sector secundario porque ofrecen *mayores garantías*, atenuando que un factor para PROCAMPO en la agricultura es terminar con el minifundismo pero con un sentido social traduciéndolo a las normas jurídicas, es urgente que se implemente un plan adjunto para fomentar organismos que agrupen a pequeños propietarios, ejidatarios y comuneros para invertir en beneficio de la productividad. Creo que este elemento de fomento organizacional es primordial para evitar el problema estructural del agro en México, porque ha sido claro que con las reformas jurídicas sólo se ha formado un "piso básico" para un arranque hacia factores de mejoramiento del área más noble como lo es el campo, factor real de producción y capital en nuestro país.

⁷⁹ Guerra Rodríguez, Carlos. "La Participación Social y las Políticas Públicas", México 1995, p. 78-79

3.2.2 CONGRUENCIA INTERNACIONAL

Como se ha mencionado, el programa de apoyos directos en México obedece a una política internacional acordada con la OCDE y que se han mostrado en forma general con anterioridad en el cuadro N° 5, dichas políticas en nuestro país se encuentran en un bajo nivel de impulso dado que no se ha instrumentado una alineación de las mismas que realmente hagan uso del cumplimiento de dichos objetivos definidos, como para crear un ajuste estructural del sector agrícola que considere una capitalización real, seguridad en los niveles mínimos de ingreso por producción, riesgos climáticos y más aun que exista apoyo para aliviar la pobreza.

En otros países como Canadá y E.U.A., socios comerciales nuestros, implementan con mayor medida esas líneas de apoyos, aunque nuestro gobierno alude que en aquellos países la población urbana que designa recursos a la población rural oscila entre el 80 y 95 %, contrano en nuestro país que es de 73 %, sin embargo es sumamente notorio que dentro de las áreas de políticas que la OCDE recomendó y que más ha utilizado el Gobierno Federal de nuestro país es crear *garantías mínimas de ingreso* y un tanto reducir la erosión, la contaminación y deforestación, pero lo más significativo es que el área de política de ajuste estructural que más se debe y urge efficientar actualmente tiene abandono que es en el que se encuentran los actores de autoconsumo del campo y es significativo para demostrar el atraso que tenemos.

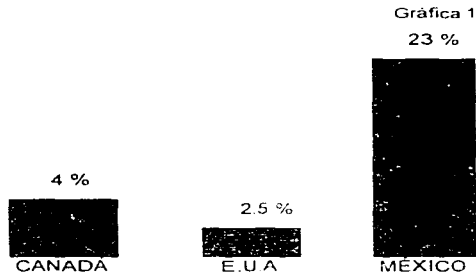
Ante esto lo que podemos mostrar en desacuerdo al programa de apoyos directos es su nivel de alivio a la pobreza, es y ha sido un programa asistencialista, dedicado a la subsistencia no a la eficiencia ni a la capitalización, y aunque se haya declarado que PROCAMPO no es un instrumento para combatir la pobreza no se puede hacer a un lado lo que corresponde al programa para contrarrestar a la misma, se deben apreciar las necesidades reales del sector rural siendo acorde a los compromisos internos e internacionales adquiridos. "En México la relativa liberalización en la sociedad, la política y la economía no ha sido resultado de acciones premeditadas que por decreto hayan pretendido cambiar el orden constituido, sino que ha sido la respuesta a nuevos principios en el interior y exterior del país. Las propuestas para resolver los dilemas de un modelo de desarrollo desbordado por la realidad, se plantearon primeramente en México como <<cambio estructural>>, básicamente en la economía"³⁰ Ante tal opinión podemos reconocer que existe certeza en la existencia de dilemas por el modelo de desarrollo instrumentado en el país, porque ese cambio estructural que se ha pretendido implementar no ha sido equitativo para la población, en referencia a los beneficios que pueden ocasionar.

No se puede dejar de mencionar que ante la participación del país en el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica el apartado de asuntos sobre productos agrícolas habla de una liberación de precios hasta la primera década del año 2000 lo cual manifiesta actualmente poca apertura hacia las inversiones privadas y sobretodo a tener una competencia productiva que tenga mejores niveles organizacionales y un juego de intereses mayores de los

³⁰ Fuentes, Mario Luis y Lumberas, Jorge "La Reforma del Estado Mexicano en los Nuevos Escenarios Internacionales", México 1996, Edit. Diana, P 59

que tiene ahora el sector, tal parece que el estancamiento de una fuerte capitalización del área agrícola, así como ganadero, forestal y pesquero tiene que ver con las futuras estructuras que se avecinan en la apertura comercial dentro del contexto de los tratados de libre comercio y mientras no llegen las inversiones es difícil que se hable en México de cambios considerables en favor del sector, representados en un productor agrícola con desarrollo.

**PARTICIPACIÓN DE LA POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA
EN LA AGRICULTURA
(Porcentaje)**



Fuente: Revista de Difusión de PROCAMPO, SARH, 1993

La anterior gráfica 1 es respecto a la época en que se inició PROCAMPO, el cual alude a la cantidad de población rural en los países socios del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica involucrados con la producción agrícola y

refleja la problemática que nuestro país enfrenta para combatir las desventajas socioeconómicas del sector. Ante tal situación debemos reconocer que gran parte de los problemas para hacer salir al campo de su atraso se debe a la magnitud en que se encuentran arraigados y que los programas agrícolas no han podido detenerlos a consecuencia de los escasos recursos vertidos, la disparidad es tan grande que el ingreso en ese entonces se mantenía para la población rural de 4.3 veces menos que la población urbana y el sector agrícola y forestal representaba para la producción nacional un 8 %.

CAPÍTULO 4

4 CONSIDERACIONES GENERALES

El elemento que ha estado aquí con mayor cuestionamiento para evaluar al PROCAMPO ha sido la capitalización del sector agrícola dentro de su proceso de aplicación, acompañado de su forma y cantidad de apoyo, factores de capitalización. Creo que el hecho de buscar evaluar los objetivos del programa ha sido un intento por dar claridad de cómo un instrumento de la política social hacia al quehacer agrícola en México ha venido actuando, considero asimismo muy propio tener en cuenta que el sólo hecho de cambiar de un esquema (Sistema de Precios de Garantía) a otro con características diferentes muy marcadas, nos dan elementos muy claros para conocer si dichos cambios esquemáticos han sido para mejorar y más importante aun si el principal objetivo de su creación se ha cumplido, como se manifestó en el anterior apartado.

El Programa de Apoyos Directos hasta ahora no ha cumplido sus expectativas, más allá de solucionar un problema, como la vasta pobreza del campo y la mayoría de sus pobladores, la ha agrandado, dado que lo importante es que exista un factor de bienestar en el cual se combata con realidad la carencia de ingresos justos, sin embargo hemos contado con desacuerdos en los niveles de apoyo, es decir, se ha puesto en entredicho la cantidad dada por hectárea pues existe un rezago en la actualización de los montos, derivado de la

devaluación cercana al 100 % de nuestra moneda con la paridad al dólar en 1994, lo cual ha creado una esfera de atraso con el compromiso social del gobierno para producir alimentos e impulsar el desarrollo rural.

Otra característica no menos importante que se ha ya señalado es a quién va dirigido el apoyo en mayor porcentaje, es decir a los productores de autoconsumo, ciertamente ellos pueden elegir sin restricciones el cultivo que más les beneficie pero existe un grado sobre estos aspectos que es preocupante, primeramente el asunto de la población beneficiada dado que el Gobierno Federal a través de ASERCA reconocen que el objetivo central del apoyo es para los productores del sector social, aquellos que históricamente no han contado con capacitación sobre elementos como agrupación, mecanismos avanzados de producción e inclusive el cuidado del suelo a cultivar, creo que aquí cabe también el decremento en el nivel de apoyo económico para combatir el rezago agrícola, son muy pocos aquellos productores de autoconsumo que han convenido en agruparse para tener acceso a créditos de la banca de desarrollo y asesoría, contrario a un cheque mínimo para cada ciclo agrícola dentro de PROCAMPO; pero veamos al programa del cual evaluamos como elemento para mejorar esquemas anteriores, es claro tener en cuenta que los apoyos directos al campo son, estrictamente en la mayoría de los países en los que se aplican, creados para fomentar la producción y que el concepto en nuestro país es adaptado a un esquema basado a disminuir el bajo ingreso, tal parece que la estructura de PROCAMPO nuevamente volverá significativamente como los anteriores programas a caer en un instrumento obsoleto que lejos de aprovechar su estructura administrativa y humana para avanzar acorde a las necesidades

tendrá una leve decisión de apoyo al campo que involucra principalmente al ejidatario.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

Mucho se ha hablado del programa como un instrumento para cubrir necesidades electorales en beneficio del partido político que se encuentra en el poder, dado que los apoyos son dados mayoritariamente a la gente más necesitada del campo, se considera por algunos críticos que a los beneficiados por el apoyo se les compromete en cierta medida a un voto con sentido y dirección: "La tarea del Estado como guardián de las clases más desprotegidas lo involucran a replantear sus programas sociales, los fracasos estrepitosos del PRONASOL y el PROCAMPO, más preocupados en la compra de la voluntad de votos como arma electoral, que en resarcir los daños de la apertura comercial y el desempleo, nos llevan a la discusión de la conveniencia o no de los subsidios al consumo alimentario",³¹ para ello en favor de PROCAMPO se argumentan asuntos diversos como que "PROCAMPO no responde a un proceso político. Hay que recordar que el programa no nace en forma espontánea ni coyuntural. Por el contrario, cierra un ciclo de reformas cuyos objetivos son construir un "piso social básico del campo" que incluye nuevos instrumentos e instituciones que responden a las necesidades de los campesinos y a las nuevas condiciones internas e internacionales",³² de otra forma también se cuestiona con firmeza que el esfuerzo que hace PROCAMPO es mínimo y debe acrecentarse y que poco ha resuelto desde que ha permanecido. "La situación del campo es compleja y se manifiesta en las dificultades que a diario enfrentan los productores rurales. PROCAMPO resuelve las distorsiones derivadas de los precios de garantía, pero esto es

³¹ Balderas, Antonio: "Política Social en México", Documento Mimeo, México 1997, p. 2

³² Anónimo: "Falacias en Torno a PROCAMPO", Documento Mimeo, México 1994, p. 2

solo parte de toda la problemática del campo, donde aún falta mucho por hacer. Existen problemas de transición estructural que en algunos casos han sido atendidos pero que requieren un mayor esfuerzo de la sociedad y el gobierno. Por ello es fundamental determinar políticas adicionales de mediano y largo plazo que aseguren el sano y permanente desarrollo del sector",³³ aquí se reconoce que PROCAMPO debe contar como lo hemos manifestado, con programas alternativos para los productores rurales más afectados, que a su vez fomenten el crédito, la tecnificación, el riego, capacitación y organización, etc., porque hemos de reconocer que *el sector agrícola en nuestro país como en muchos otros no puede salir adelante sin la existencia de subsidios gubernamentales de altos alcances*

Más obligatoriedad para lograr un esfuerzo destacado y apoyar al campo existe para el gobierno, quien ha permitido que éste permanezca con las actuales deficiencias financieras y más lamentable aun las estructurales, por supuesto que se deben determinar políticas adicionales en pro del desarrollo del sector y que estas sean en forma permanente, eso es claro y se pide su solución inmediata porque el productor agrícola actualmente con su problema de carteras vencidas, como alternativa a la falta de capitalización acude al PROCAMPO como único elemento de desahogo para esta problemática y que además sus niveles de apoyo no le hacen ser plenamente beneficiado para solucionar el problema. Con esta problemática el campo en nuestro país además de no contar con esquemas de apoyos por deficiencias o desastres naturales claros, aumenta la desestabilización económica del productor rural.

³³ Idem, p. 4

4.1 EL CAMPO MEXICANO Y SU RESCATE

Ya hemos mencionado en este trabajo que el sector agrícola de nuestro país mantiene los mayores atrasos y desventajas socioeconómicas y que éste es el mayor perjuicio que la política ha creado desde el contexto inicial de la Revolución Mexicana, aunque el campesino fue el actor principal de la misma, y desde entonces podemos decir que es y ha sido el más sacrificado en las etapas de cambios políticos y económicos que desde 1910 se han vivido en nuestro país.

La administración pública nacional ha manejado con alto índice al campo para favorecer a las ciudades, porque ahí han existido múltiples subsidios y mayor control de precios que desfavorecen la inversión en el campo, es claro que aquí hemos observado a la problemática del campo conservando esencialmente dos factores que han mantenido a la productividad y a la política agrícola en general lejana de algunas medidas económicas viables y concretas como lo es la inversión y un sistema económico que en realidad respalde acorde a la realidad. "La escasa productividad del agro mexicano solo se incrementará con una mayor inversión y con una ampliación de las dimensiones de las unidades productivas. Para conseguir la inversión es necesario acabar con la desconfianza del inversionista ante el campo y del campesino ante "el capitalista", que se remonta muchas décadas en la historia nacional. Para ampliar las unidades productivas es indispensable eliminar un sistema económico y político que ha confundido la fragmentación de la tierra

en virtud",³⁴ esto ratifica la existencia de problemas que conforman un área básica del rezago agrícola en México, en noviembre de 1993 el entonces coordinador de asesores de Banrural aludía que si PROCAMPO con sus objetivos y compromisos planteados no cumple, redundará su aplicación en agrandar el problema. "el fomentar la reconversión de actividades en tierras en donde sea posible lograr mayor rentabilidad, estimular la organización de los productores, incrementar la competitividad de las cadenas productivas y frenar la degradación del medio ambiente. Si el gobierno no se compromete a lograr avances en estas áreas estratégicas junto con los campesinos, México no solamente va a ser más dependiente de sus importaciones de cereales y oleaginosas, sino que el círculo de la pobreza y el deterioro del medio ambiente se estrechará más, si eso es posible, en el campo mexicano",³⁵ es claro entonces que los alcances de los programas tienen un efecto y desafortunadamente no han sido éstos positivos en buena medida, por ello se reconoce que PROCAMPO tiene deficiencias para cumplir aquellos objetivos dados a conocer en 1993.

De suma importancia es el objetivo de impulsar la producción hacia los cultivos de mayor rentabilidad, el derecho a la libertad de elegir el cultivo en el programa ha sido factor importante de buscar la producción, sin embargo se contempla que dada la magnitud del cambio en la política agrícola que PROCAMPO ha conseguido, se debe en forma rápida considerar otros elementos que PROCAMPO involucra, para aliviar la difícil situación agrícola nacional, "Si bien el PROCAMPO representa cambios importantes, no hay que

³⁴ Sarmiento, Sergio "El Campo Mexicano: Revertir el Castigo", Revista "Este País", México 1993, N° 32, P° 31

³⁵ Knochenhauer, Guillermo "PROCAMPO: Hacia la Liberación", Revista "Este País", México 1993, N° 32, p. 35

verlo como la panacea. Hay otros temas que deberá abarcar la política si se quiere efectuar un verdadero cambio. La falta de infraestructura e investigación, por ejemplo, no se resolverá con PROCAMPO. Muchos de los problemas fundamentales aún persisten".⁴⁶ Definitivamente que el programa aquí analizado no es la panacea, hemos visto que se deja fuera la idea de que sea un instrumento que en México resuelva algo que tenga que ver con problemas estructurales en la producción y en la pobreza, por ello ha sido digno de estudiarlo, considerando sus objetivos y la importancia del sector.

El problema agrícola es complejo, sus soluciones merecen fuerte atención y mientras no se mantengan esquemas de apoyos sobresalientes e incluyentes en las clases sociales más desprotegidas, el círculo de la pobreza será la sombra permanente del sector, digo esto porque se puede sostener que la calidad con que se han mantenido las políticas públicas como, crédito a la palabra, empresas en solidaridad y la misma Alianza para el Campo han sido poca alentadoras. PROCAMPO encuentra una estructura que promueve cambios pero las necesidades campesinas van más allá porque carecen de apoyos seguros para su familia en materia de salud, educación y alimentación, elementos esenciales para mantener las fuerzas humanas que requiere el campo, el bondadoso campo con múltiples niveles climatológicos favorables que aún conserva nuestro país.

⁴⁶ Piña Armendariz, Joaquín. "¿Quo Vadis Agricultura?", Revista "Este País", México 1993, N° 32, p.38

4.2 UNA PROPUESTA

El Ingeniero Agrónomo Rafael Jiménez Rodríguez, egresado de la Universidad Autónoma de Chapingo, ha estructurado una propuesta sobre PROCAMPO y ha analizado formas alternativas, claras y concretas que considero necesarias mencionarielas para enriquecer esta tesis, por ello se mencionará más adelante. Cuando a algún productor que participa en el PROCAMPO o en su caso conoce del mismo y se le cuestiona sobre él, dígase sobre los montos, requisitos o su estructura actual, siempre se escuchan comentarios relacionados a que debe perfeccionarse en algunas de sus facetas e inclusive existen propuestas tales como contar con un esquema diferente en el manejo financiero, dado que se proponen crear compromisos crediticios a mediano plazo, todo esto bajo un esquema de evaluación que tenga consideraciones en base a las necesidades reales de capitalización debido al rezago de apoyos de la banca comercial y la de desarrollo en la materia

"El PROCAMPO es un importante programa para la agricultura mexicana, pero como esta establecido, y dado el minifundismo que impera en el campo mexicano no permitirá el cumplimiento de los objetivos del mismo, tales como capitalización de los productores, elevar su nivel de vida preservar el medio ambiente, propiciar la asociación para la producción, etc. Por lo tanto consideramos que la forma más propicia para el cumplimiento cabal de esos objetivos es la entrega de los apoyos en forma de un crédito: Crédito PROCAMPO. Este mecanismo funcionará con la participación de los

banqueros o mediante un fideicomiso",¹⁷ quien piensa de esta manera observa al PROCAMPO no como un total programa fracasado, sino que *es un programa que permanece no como las condiciones lo exigen* y que sus elementos deben cambiar y contemplar el esquema de apoyo via crédito analizando con detalle la situación de las finanzas públicas que lo permitan y propone se cumpla en las siguientes condiciones globales:

- Un periodo de 3 ó 6 años si es vía Banca de Desarrollo (con respaldo inobjetable del Presidente de la República en turno), en un periodo mayor sería mediante un Fideicomiso
- Un interés anual fijo del 10 %
- Considerar el apoyo por hectárea en términos reales (con aumento del 8 % anual).
- Se consideraría el apoyo crediticio por cada 100 hectáreas.
- A la suma total del crédito se le descontará automáticamente el 10 % de interés.
- Los productores que no cuenten con 100 hectáreas deberán constituirse en grupos.

¹⁷ Jiménez Rodríguez, Rafael. "PROCAMPO: Capacitación Real para el Campo Mexicano. Crédito PROCAMPO (CP)". Documento Mimeo, México 1994, P 1

- El crédito se dará anualmente de manera proporcional al periodo del préstamo.
- No importaría el modo de la tenencia de la tierra.

Existen opiniones diversas de cómo debe forjarse el financiamiento para los programas derivados de la política social, pero es indudable que esos programas en mucho depende su éxito sobre la aplicación y su nivel de manejo financiero, acompañado de la forma certera para llegar con niveles óptimos a favorecer la población objetivo. Los programas de subsidio a la tortilla y a la leche por ejemplo, deben su nivel de aceptación conforme a la cobertura financiera que en su estructura llevan y a la población que benefician, así entonces PROCAMPO con su principal objetivo de apoyar el bajo ingreso tendría su éxito enfocado a su nivel de apoyo, considerando también la población rural que beneficie. Dado los bajos niveles en que han estado quedando los apoyos del programa vemos que el avance es sumamente parcial, no queriendo ser demasiado trágico y subjetivo, porque es claro el reconocimiento que la mayoría de los beneficiados dan a PROCAMPO: más apoyo financiero y de otros rubros relacionados con la producción.

4.3 ¿DURANTE Y DESPUÉS DE PROCAMPO QUÉ?

Sabemos que el programa de apoyos directos en México conforme a su regulación por decreto contempla una duración de 15 años, podemos

considerar entonces que la política agrícola que se aplica con PROCAMPO, en el año 2008 va a desaparecer, y no sabemos a ciencia cierta que pasará, ¿qué podríamos esperar para ese entonces?, será que al menos en aquellos años exista un verdadero replanteamiento de las necesidades agropecuarias del país ya consideradas por las claras experiencias de los problemas agrícolas actuales con la pobreza. lo que sí podemos entender es que hasta ahora en el contexto de una política social renovada y que organiza a la población, (incluyente, participativa en base a las necesidades reales de la población objetivo), manifiesta que estamos en desventajas con los países que queremos competir, se ha avanzado en la regulación de la tenencia de la tierra, se encuentra el país con una reciente creación de la ley agraria, una nueva ley forestal y un interés constitucional para liberar las condiciones del ejido y así acomodar el minifundismo a las nuevas condiciones internas y externas de la producción para incrementar la participación del campesino, sin embargo la actualidad de una política agrícola central como PROCAMPO es cruel, se necesitan mejores líneas de apoyos substanciales, por ello aquí hemos cuestionado la aplicación, cumplimiento de objetivos y en cierta forma considerar que va a pasar después.

En los últimos 5 años de su aplicación PROCAMPO tendrá una situación decreciente y gradual en la asignación de sus apoyos para que no se sienta de golpe su desaparición, por ello a manera descriptiva vemos que el productor beneficiado deberá encontrar alternativas gubernamentales en ese entonces para contrarrestar el vacío de esos apoyos, lo cuestionable aquí es donde podrá encontrarlos. Además de que para ese entonces existirán sin duda alguna, elementos más claros para poder evaluar el programa de apoyos

CONSIDERACIONES GENERALES

directos en nuestro país y que estos permitirán establecer con mayor precisión las áreas específicas de acción de una política pública. Hemos reiterado aquí que es considerable la cantidad de productores que a falta de créditos (caros o baratos), acuden al apoyo de PROCAMPO y para ellos se ha convertido como el único instrumento de apoyo y esto no quiere decir que sea el que necesiten para aliviar sus problemas de ingresos.

Ahora bien, los casi tres millones de beneficiados en el programa coinciden que antes de el termino legal de PROCAMPO, éste se verá prácticamente obsoleto por la medida en que se ha disminuido el apoyo por hectárea, si en sus tres primeros años de aplicación ha sido significativo el atraso de los montos, en adelante se considera por las difíciles situaciones de la finanzas públicas que atraviesa nuestro país, se verán afectados en mayor medida; la solución de las finanzas para el campo esta en la inversión privada pero el gobierno tiene que regularla y lo mejor de todo es que debe promoverla buscando mantener una protección legal permanente, accesible y con bases de desarrollo rural para todos los productores rurales, sobresaliendo aquellos que son mayoría.

CONCLUSIONES

Después de haber conocido los objetivos del Programa de Apoyos Directos al campo aplicados en nuestro país, observar su estructura y sobretodo tener fundamentos para hacer una evaluación basada en un diagnóstico de los tres años agrícolas que implica el periodo de estudio este tesis, podemos llegar a concluir con bases más firmes, lo que ha implicado este cambio de esquema de apoyo agrícola como política central para la agricultura, que especialmente integra el apoyo a los productores agrícolas más necesitados del país. Por todo lo anteriormente considerado podemos llegar a las siguientes conclusiones.

EL COMBATE AL BAJO INGRESO Y APOYO VÍA PAGO DIRECTO

1.- Sin duda alguna se reconoce la tarea gubernamental de cambiar de un esquema que beneficiaba sólo a los grandes productores, a otro que incluyó a más de tres millones de productores, y en su mayoría a los denominados de autoconsumo. Sin embargo es claro destacar que dicha política de apoyar mediante pago por hectárea a partir de 1994, solo tiene un avance destacado en la medida en que los apoyos sean abiertos y con niveles financieros reales, lo cual hasta ahora no ha sucedido, se tiene el apoyo económico pero no es suficiente éste elemento para combatir el bajo ingreso, los bajos ingresos agrícolas para la mayoría de los productores rurales es un problema que necesita de programas integrales de apoyo al campo

EL FENÓMENO DE LA MIGRACIÓN: JUSTICIA Y EQUIDAD

2.- Las razones por la cual PROCAMPO considera su apoyo hacia los productores con problemas agudos de pobreza, contemplan la justicia distributiva que busca equidad, pero no ha sido posible que un esquema con limitaciones financieras pueda ir mas allá de dar apoyo económico para aliviar los gastos de insumos en la producción, desde luego existe cierto nivel de bienestar, pero qué bienestar puede existir si el 64 % de la población beneficiada tiene entre una y dos hectáreas en promedio, la justicia social para el campo no se avala bajo estas circunstancias, eso es demasiado claro, por ello los aumentos en los índices de migración, son claros y reflejan que los bajos niveles económicos impulsan a la población a la búsqueda de empleo y mejores ingresos en otras entidades federativas y sobretodo en otros sectores productivos mas rentables como los servicios, el comercio y industria.

COMPENSAR SUBSIDIOS INTERNACIONALES

3.- Los compromisos internacionales en materia agricola que nuestro país adoptó, específicamente con la Organización para el Crecimiento y el Desarrollo Económico, OCDE, son claros, las 4 políticas consideradas para tener avances en la materia tienen atrasos en sus cumplimientos sobretodo en las redes de seguridad para los ingresos y ayuda por desastres, dado que PROCAMPO no integra estos conceptos como elemento de su estructura y en materia de reducción en la contaminación y daño ambiental podemos manifestar que sólo se encuentran programas de apoyo a la siembra forestal que sean dictaminados

y aprobados por la Secretaría del Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca, SEMARNAP, los subsidios que otros países contemplan como los precios objetivos, daños por desastres, al transporte o a la producción no se han considerado aún a gran escala, lo más destacado en el área internacional es que se han desvirtuado los controles internos de precios con la eliminación del Sistema de Precios de garantía.

RECONVERSIÓN DE SUPERFICIES. LIBERTAD DE SIEMBRA

4.- Si ha existido apertura para fomentar la reconversión de tierras cultivables, a partir de 1995 se permitió el apoyo para cualquier otro cultivo que no fueran los 9 básicos que inicialmente se consideraron en el programa, pero por falta de difusión no existe una plena motivación para sembrar lo que para el productor represente mayores ingresos en referencia a los índices del mercado, sin embargo no se deja atrás que al inicio del programa una reconversión de terrenos no es posible completamente dado que existía un esquema cerrado del programa, es decir se incluyó inicialmente sólo 9 cultivos y únicamente a aquellos productores que habían sembrado en los siguientes tres ciclos anteriores al ciclo Primavera-Verano 1993, además de que los apoyos aportados por hectárea, poco han fomentado una verdadera reconversión de superficies, dado que los niveles de producción son desatendidos en el programa y con rezagos en los apoyos, disminuye el interés a la agricultura

FOMENTO E IMPULSO A NUEVAS ALIANZAS

5.- La manera en que se ha mantenido la situación financiera en el campo durante las últimas tres décadas y más en los recientes años, ha hecho permanecer una falta de fomento a organizaciones productivas. Las organizaciones de productores agrícolas se ven surgir en la medida en que exista una situación de apoyo financiero que no les ahogue, los créditos agropecuarios se han hecho inalcanzables dado la existencia de intereses tan altos haciendo este recurso inaceptable, y por otro lado los ejidatarios que deseen tener apoyos de esta forma no logran tener el respaldo necesario. PROCAMPO esta lejos de considerar el fomento de organizaciones dado que sigue manejándose como instrumento asistencial que no tiene mayores vínculos, que aportar una mínima cantidad en lo que se necesite para producir (transporte, insumos, riego tecnificado, capacitación etc.)

SEGURIDAD EN LA TENENCIA DE LA TIERRA

6.- Los alcances adquiridos en la regularización de la tenencia de la tierra han sido considerables, pero no ha finalizado, es un hecho que el programa ha contribuido eficazmente a su desarrollo dado que es un requisito, aunque no se encuentra hasta el momento terminado el rezago agrario. Existen algunos predios que reciben el PROCAMPO pero no esta bien definida su situación jurídica, estas lagunas reflejan que aún existen regularizaciones serias que deben realizarse.

7.- En forma casi directa PROCAMPO responde a la reforma del artículo 27 constitucional de 1992, porque es parte del ajuste estructural que se implementó también en base a los compromisos internacionales contraídos de permitir libertades a los poseedores de predios agrícolas, pero también es claro que estas libertades permiten aún un campo estancado, los niveles de producción no tienen en la mayoría de sus cultivos consecuencias directamente involucradas con las reformas constitucional, sino solo es complemento a un reajuste estructural en el campo claramente necesario que sólo está conformando el inicio de una espera de inversión privada nacional o extranjera.

COMERCIALIZACIÓN

8.- El esquema en sus objetivos planteó una creación de zonas regionales de comercialización, pero cómo vamos a poder considerar en este esquema a la comercialización como factor si la mayoría de los beneficiados no producen excedentes que se puedan comercializar, este concepto ha sido una falacia, claro está que pueden existir algunos grandes productores que logran una producción considerable, sin embargo PROCAMPO aun no cuenta con los esquemas comerciales contraídos. Dado que el PROCAMPO lo opera Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria, ASERCA, existen vínculos con el esquema nacional de comercio de productos agrícolas, pero es muy claro que este esquema es carente de un apoyo directo a PROCAMPO, esto hace evidente la falta de preparación en el fomento a la producción que existe en el programa, así como los alcances en competencia a nivel internacional que debiera tener el programa de apoyos directos.

POLÍTICA AGRÍCOLA Y APOYOS DIRECTOS

9.- Esta muy claro que PROCAMPO es un programa que ha sido insuficiente para las diversas problemáticas que enfrenta nuestro país en materia agrícola, dado los argumentos que se han expuesto durante este trabajo de investigación, existen problemas tan arraigados como los financieros, los estructurales, y hasta los de capacitación. El sistema capitalista y el neoliberalismo imperante no han permitido que los apoyos directos busquen en forma alternativa equipar a los ejidatarios y productores agrícolas en general ante la competencia internacional que está viviendo el sector, es necesario tener en cuenta que el programa agrícola que conocemos y que integra principalmente a los productores de autoconsumo, necesita un programa alternativo y que sea exclusivo de desarrollo porque PROCAMPO no es un programa tal para este fin, ha estado alejado de un verdadero compromiso social que atienda en términos reales las necesidades de ingreso, productivas, y de desarrollo rural integral, creo que al término de elaborar esta tesis se ha concluido que PROCAMPO necesita un replanteamiento en su esquema, tal como se planteó en alguno de los apartados antes expuestos en este trabajo, que al mismo tiempo evalúa la aplicación de los apoyos directos al campo en nuestro país

BIBLIOGRAFÍA**LIBROS:**

Arizpe, Lourdez. "Migración, Etnicismo y Cambio Económico", México, El Colegio de México, 1978.

Bataillon, Claude. "La Ciudad y el Campo en el México Central", México, INAH, 1980.

Cámara de Diputados. "El Desarrollo Agropecuario en México Rumbo al Siglo XXI", Comisión de Agricultura, 1996.

Decelis Contreras, Rafael. "Creatividad para el Desarrollo, México País Líder 2015", México, Costa-Amic Editores, 1995.

Flores Ramírez, Juan Gerardo. "Aspectos Económicos de los Esquemas de Apoyo a la Agricultura: El Caso de PROCAMPO", (tesis de licenciatura), México, ITAM, 1994.

Fuentes, Mario Luis y Lumbreras, Jorge. "La Reforma del Estado Mexicano en los Nuevos Escenarios Internacionales", México, Diana, 1996.

Guerra Rodríguez, Carlos. "La Participación Social y las Políticas Públicas", México, 1995.

Lerner Sigal, Bertha. "Globalización, Neoliberalismo y Política Social", México, 1995.

Nolasco, Margarita. "Aspectos Sociales de la Migración en México", México, INAH, 1980.

BIBLIOGRAFÍA

Rello, Fernando. "Las Organizaciones de Productores Rurales en México", México, UNAM-Facultad de Economía, 1990.

Urquidí, L. Víctor. "México en la Globalización. Informe de la Sección Mexicana del Club de Roma", México, F. C. E., 1996.

Uvalle Berrones, Ricardo. "Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea", México, IAPE/FCPAP-UAEM, 1997.

Vilas, Carlos. "Las Políticas Sociales de México en los Noventas", México, UNAM, 1994.

REVISTAS

"Claridades Agropecuarias" ASERCA, N° 38, México, 1997.

"Claridades Agropecuarias". ASERCA, N° 45, México, 1997.

"Enlace, Abasto y Alimentación", México, S/N, 1992.

SARH. "PROCAMPO, Vamos al Grano para Progresar", México, 1992.

"Este País". N° 32, México, 1993.

PERIÓDICOS

"Diario Oficial de la Federación". México, lunes 25 de julio 1994.

BIBLIOGRAFÍA

- "Diario Oficial de la Federación". México, enero 1992.
- "El Financiero". Lourdes E. Rudiño, diario, México, lunes 2 de junio, 1997.
- "El Heraldo de México". Olga Moreno, diario, México, martes 29 de abril, 1997.
- "La Jornada". Matilde Pérez, diario, México, viernes 18 de abril, 1997.
- "La Jornada". diario, México, lunes 11 de agosto, 1997.
- "Uno mas Uno". diario, México, jueves 24 de abril, 1997.

OTRAS FUENTES:

- Anónimo. "Argumentos en Favor de PROCAMPO", Documento Mimeo, México, 1993.
- Anónimo. "Falacias en torno a PROCAMPO", Documento Mimeo, México, 1994.
- Balderas, Antonio. "Política Social en México", Documento Mimeo, México 1997
- Bailleres, Enriquez. "Reflexion y Aproximación al Concepto y Contenido de la Política Social", Documento Mimeo, México 1997
- Jiménez Rodríguez, Rafael "PROCAMPO: Capacitación Real para el Campo Mexicano. Crédito PROCAMPO (CP)", Documento Mimeo, México, 1994.
- Zedillo Ponce de León, Ernesto. "3er. Informe de Gobierno", México, 1997.