

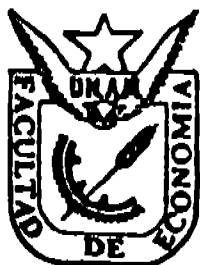


UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE ECONOMIA

APOYOS DIRECTOS A LOS PRODUCTORES DE
PRODUCTOS AGRICOLAS BASICOS EN MEXICO
(PROCAMPO)

E N S A Y O
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADA EN ECONOMIA
P R E S E N T A :
MARIA EUGENIA ZAMORA URIBE



DIRECTOR: LIC. JAVIER MERAZ MARTINEZ

MEXICO, D. F.

2005

m. 340441



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: MARIA EUGENIA
ZAMORA URIBE

FECHA: 28 DE ENERO DE 2005

FIRMA: 

LIC. EDUARDO A. PASCUAL MONCAYO
COORDINADOR DEL
CENTRO DE EDUCACIÓN CONTINUA
FACULTAD DE ECONOMÍA, UNAM

Por medio de la presente, hago de su conocimiento que la C. María Eugenia Zamora Uribe, con número de cuenta 7023744-1, alumna del Seminario de Titulación en Economía Pública, grupo 25, a mi cargo, acreditó el curso en su totalidad, y concluyó el trabajo cuyo título es: "Apoyos directos a los productores de productos agrícolas básicos en México (PROCAMPO)". Dicho ensayo cumple con la metodología, contenido y desarrollo requeridos para ser evaluado en un examen profesional.

Ruego gire instrucciones a quien corresponda, para que se le extienda la carta de terminación del seminario, y que la alumna pueda continuar con los trámites administrativos correspondientes.

Sin más por el momento, aprovecho la oportunidad para enviarle un cordial saludo.

ATENTAMENTE
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
CD. UNIVERSITARIA A 2 DE JULIO DE 2004



PROF. JAVIER MERAZ MARTÍNEZ



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO



ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ.
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR.
P R E S E N T E.-

Me permito informar a Usted, que de acuerdo a los Artículos 19 y 20, Capítulo IV del Reglamento General de Exámenes, he leído en calidad de Sinodal, el ensayo que como prueba escrita presenta el (la) sustentante: **C. MARÍA EUGENIA ZAMORA URIBE**, bajo el siguiente título: **"APOYOS DIRECTOS A LOS PRODUCTORES DE PRODUCTOS AGRÍCOLAS BÁSICOS EN MÉXICO (PROCAMPO)"**, en tal virtud, considero que dicho trabajo reúne los requisitos para su réplica en examen profesional.

Atentamente


LIC. JAVIER MERÁZ MARTÍNEZ.

FCC/fti



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO



ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ.
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR.
PRESENTE.-

Me permito informar a Usted, que de acuerdo a los Artículos 19 y 20, Capítulo IV del Reglamento General de Exámenes, he leído en calidad de Sinodal, el ensayo que como prueba escrita presenta el (la) sustentante: **C. MARÍA EUGENIA ZAMORA URIBE**, bajo el siguiente título: **"APOYOS DIRECTOS A LOS PRODUCTORES DE PRODUCTOS AGRÍCOLAS BÁSICOS EN MÉXICO (PROCAMPO)"**, en tal virtud, considero que dicho trabajo reúne los requisitos para su réplica en examen profesional.

Atentamente

Edgar Salcedo
LIC. EDGAR SALCEDO GARCÍA.

FCC/fti



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO



ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ.
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR.
P R E S E N T E.-

Me permito informar a Usted, que de acuerdo a los Artículos 19 y 20, Capítulo IV del Reglamento General de Exámenes, he leído en calidad de Sinodal, el ensayo que como prueba escrita presenta el (la) sustentante: **C. MARÍA EUGENIA ZAMORA URIBE**, bajo el siguiente título: **"APOYOS DIRECTOS A LOS PRODUCTORES DE PRODUCTOS AGRÍCOLAS BÁSICOS EN MÉXICO (PROCAMPO)"**, en tal virtud, considero que dicho trabajo reúne los requisitos para su réplica en examen profesional.

Atentamente

LIC. FERNANDO DEL CUETO CHARLES.

FCC/ftl



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO



ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ.
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR.
P R E S E N T E.-

Me permito informar a Usted, que de acuerdo a los Artículos 19 y 20, Capítulo IV del Reglamento General de Exámenes, he leído en calidad de Sinodal, el ensayo que como prueba escrita presenta el (la) sustentante: **C. MARÍA EUGENIA ZAMORA URIBE**, bajo el siguiente título: **"APOYOS DIRECTOS A LOS PRODUCTORES DE PRODUCTOS AGRÍCOLAS BÁSICOS EN MÉXICO (PROCAMPO)"**, en tal virtud, considero que dicho trabajo reúne los requisitos para su réplica en examen profesional.

Atentamente

LIC. DIANA FLORES ORTÍZ.

FCC/rti

A los gobiernos de México que han apoyado la permanencia de la educación pública, porque gracias a ello tuve acceso a la enseñanza profesional.

A la Universidad Nacional Autónoma de México porque cambió mi forma de apreciar el mundo y me permitió aprender mucho de lo poco que sé.

A Luis Benito por todo.

A Luis Pablo, María Fernanda y Sergio Alfredo por ser como son.

A mis amigas Elizabeth, Guadalupe y Laura, sólo por eso, por ser mis amigas.

**APOYOS DIRECTOS A LOS PRODUCTORES DE
PRODUCTOS AGRÍCOLAS BÁSICOS EN MÉXICO
(Procampo)**

PRESENTACIÓN	1
INTRODUCCIÓN	3
I. ANTECEDENTES Y MARCO TEÓRICO DE LOS APOYOS AL SECTOR AGROPECUARIO	7
I.1. Antecedentes	7
I.2. Evolución del Sector Agropecuario	13
I.3. Fundamentos teóricos de los Programas de Apoyo	16
II. APOYOS DIRECTOS A LOS PRODUCTORES AGROPECUARIOS	22
II.1. Características y formas de operación del Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO)	22
Naturaleza del Programa	22
Objetivos	23
Marco Legal y Administrativo	24
Contexto de las políticas sectoriales	24
Marco Institucional	27
Estructura operativa	28
Cobertura regional	33
Origen de los recursos	33
Definición de la cuota	34
Criterios de elegibilidad	35
Requisitos y restricciones para el otorgamiento del apoyo	36
Duración del Programa	40
Participación de los productores beneficiados	40

II.2. Resultados alcanzados en la operación	46
Conocimiento del Programa por parte de los productores	49
Cobertura y perfil de los beneficiarios de Procampo y su relación con otros Programas	50
Superficie apoyada	51
Productores beneficiados	54
Monto ejercido	54
II.3 Impacto de las acciones realizadas sobre el desarrollo rural y agrícola	55
Efectos sobre el ingreso y su distribución	56
Efectos sobre los sistemas productivos	56
Efectos sobre la reconversión productiva	57
Efectos sobre los mercados agrícolas	59
Efecto del apoyo sobre la permanencia en la actividad	60
Cesión de Derechos de Procampo	61
Impacto en rendimientos	61
Impacto en nivel tecnológico	62
Importancia de Procampo	62
III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	63
III.1 Conclusiones	63
III.2 Recomendaciones	65
BIBLIOGRAFÍA	66

PRESENTACIÓN

El presente ensayo se realizó para cumplir con uno de los requisitos que se exigen en la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México para obtener el título de Licenciado en Economía.

La decisión de elegir como tema de ensayo el de los apoyos directos que el gobierno otorga a los productores de productos básicos en México, concretamente sobre las características y formas de operación del Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo), se debe fundamentalmente a lo siguiente:

- i) Poseo un conocimiento aceptable sobre el tema debido a que trabajé durante quince años en el sector agropecuario, lo que me permite allegarme de información de primera mano sobre los programas de apoyo al campo.
- ii) Trabajé en la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, en la Dirección de Política Agrícola, durante el año de 1988, año en el que se principió a eliminar el régimen de precios de garantía, que era la principal manera de otorgar apoyos a los productores agropecuarios, el apoyo se otorgaba a través de subsidios a los precios de los insumos que se utilizaban en el sector, concretamente fertilizantes, plaguicidas, semillas mejoradas, agua, luz, etc, lo que significaba un apoyo indirecto al ingreso.

Mi trabajo consistía en calcular los precios de garantía que se otorgaban a los cultivos básicos que estaban bajo el régimen de precios de garantía, el cálculo del precio de garantía se realizaba con base en los costos de producción, ésta experiencia me permitió conocer el esquema en el que tradicionalmente se otorgaban los subsidios y poder compararlo con el nuevo esquema de apoyos directos.

- iii) El Programa de Apoyos Directos al Campo inició operaciones en 1993, pero el Decreto Presidencial que regula su operación fue publicado el 25 de julio

de 1994, han transcurrido diez años de operación de Procampo, por lo que consideré que sería interesante e importante conocer la evolución de su operación, así como sus resultados operativos y el impacto de las acciones que han derivado de la aplicación del apoyo en la percepción de sus beneficiarios.

INTRODUCCION

En el diseño e instrumentación de la operación de los programas de apoyos directos al productor que ha efectuado el Estado a través de Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA)¹ se consideraron las experiencias de los esquemas previos de apoyo al sector agrícola, así como la compleja interrelación de los elementos de la estructura agraria y de los sistemas de producción agrícola.

Al inicio de sus actividades, en los años 1991-1994, a ASERCA se le identificó con el objetivo concreto de crear la "Bolsa Agropecuaria", en la percepción de la operación de un Mercado de Futuros. En la actualidad representa una institución de apoyos y servicios que ha permeado en el sector agropecuario con instrumentos y mecanismos para el desarrollo de mercados regionales. El objetivo es consolidar las transacciones formales del mercado físico de los principales productos agrícolas básicos, con base en el cual se proyectará el desarrollo del Mercado de Futuros originalmente concebido.

Anteriormente los apoyos al productor se operaban bajo un solo esquema de subsidios que se ha venido "desmantelando" y sustituyendo desde 1983, bajo las siguientes líneas de acción:

¹ ASERCA es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) creado el 16 de abril de 1991, que tiene, entre otras, las siguientes atribuciones: Elaborar, promover y desarrollar sistemas y programas para fortalecer la comercialización de productos agropecuarios; instrumentar, ejecutar, supervisar y evaluar los sistemas y programas de apoyos directos al campo, así como los relativos a la comercialización agropecuaria; integrar el padrón de predios, superficies y productores, objeto de los apoyos directos al campo y a la comercialización agropecuaria; dictaminar las solicitudes de inscripción al registro de superficies y productores beneficiarios de apoyos directos al campo, a la comercialización agropecuaria, o a los que por disposición legal sean establecidos y se encuentren en el área de su competencia; promover el diseño y ejecución de programas de capitalización, mecanización y desarrollo tecnológico de la agricultura y la ganadería; ejercer los recursos que aporten los sectores público y privado derivados de convenios para la realización de los programas a su cargo y; evaluar el impacto de los precios de los productos agropecuarios en el mercado internacional, derivado de los apoyos otorgados a productores por gobiernos en otros países.

i) retiro del Estado de actividades económicas - como la comercialización de productos, la dotación de servicios, la producción y distribución de insumos como semillas mejoradas, fertilizantes e insecticidas - que ahora realizan en grado significativo los agentes privados,

ii) no intervención de manera directa en la fijación de precios de garantía de los productos agrícolas básicos, sustituyéndola por una regulación "paramétrica" de precios de referencia, con base en la metodología de precios de indiferencia, y

iii) reducción o eliminación de los subsidios que se otorgaban a través de precios, primas de aseguramiento, tasas de interés de créditos de avío y refaccionarios, cuotas y tarifas de los insumos y servicios para la producción agrícola, sustituyéndolo por un esquema de apoyos directos a los productores.

Los compromisos internacionales derivados de la adhesión al Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT) y de los acuerdos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), para instrumentar medidas que favorecieran la integración de México al proceso de globalización de la producción y del comercio, han inducido y reforzado a la vez las líneas de acción anteriores, considerando las diferencias estructurales del sector agropecuario mexicano respecto al de nuestros socios comerciales.

La evolución del sector agropecuario se ha dado en el contexto anterior, por lo que las variaciones de su comportamiento pueden asociarse a los procesos administrativos públicos de disminución o retiro de los apoyos o subsidios, así como a la adecuación o sustitución de sus esquemas operativos, y al aprendizaje por parte de los operadores y de los beneficiarios de sus nuevos esquemas de aplicación. En particular, ha sido relevante la desaparición de los precios de garantía y de su servicio de recepción de cosechas, pero también lo ha sido la drástica disminución de la cobertura del crédito oficial a tasas preferenciales para habilitar los procesos productivos de granos básicos y oleaginosas.

Los fundamentos teóricos de los esquemas de apoyos directos y a la comercialización que opera ASERCA, corresponden a la aplicación de instrumentos que distorsionan en menor medida a los mercados agrícolas. Los apoyos directos² son un apoyo al ingreso de los productores, ya que al otorgarse por unidad de superficie, se encuentran desvinculados del producto, de los rendimientos físicos y del volumen de producción.

Los temas anteriores constituyen el primer apartado. En el segundo apartado, se presentan las características operativas del programa de apoyo directo al productor que se denomina Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo), así como sus resultados operativos y, el impacto de las acciones que han derivado de la aplicación del apoyo en la percepción de sus beneficiarios³. Se destacan las adecuaciones administrativas en la instrumentación y operación del programa que se han efectuado para dar respuesta a los muy diversos requerimientos de los beneficiarios, señalando las restricciones a que sujetan la operación las disposiciones del marco legal; fundamentalmente las del decreto que regula la operación del mismo⁴.

² Para generar la base operativa de la administración de los apoyos directos al productor, se efectuó el levantamiento de un "Directorio de Productores de Granos y Oleaginosas en México" el cual -bajo el supuesto de que por desconocer la intención gubernamental de dar apoyos económicos, los productores proporcionarían información verídica y fehaciente en cuanto a cultivos y superficies cultivadas de productos agrícolas básicos- daría la seguridad de que los beneficiarios eran los correctos. Ubicados geográficamente los predios, sólo se necesitaría una supervisión con imágenes satelitales, apoyándose en sistemas de información geográfica.

³ ASERCA fue instruida para captar la opinión de los beneficiarios respecto a la operación del Programa, para lo que se utilizó una encuesta que se propuso identificar el uso que se le debe al apoyo, así como los efectos indirectos - económicos y administrativos - que se están obteniendo con su operación. Los resultados de la primera evaluación fueron publicados en la Revista Claridades Agropecuarias, Número 64, del mes de diciembre de 1998, y posteriormente han continuado realizándose evaluaciones anuales, en el presente ensayo se considerarán los resultados de la evaluación correspondiente a los ciclos agrícolas Otoño-Invierno 2001/2002, Primavera-Verano 2002, Otoño-Invierno 2002/2003 y Primavera-Verano 2003, realizada por la Universidad Autónoma de Chapingo.

⁴ El Decreto Presidencial que Regula la Operación del Programa de Apoyos Directos al Campo, denominado PROCAMPO, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de julio de 1994 y su Fe de Erratas el 26 de septiembre del mismo año.

Los resultados de operación contemplan la superficie inscrita en el "Directorio de Procampo"⁵. Esta superficie, al ser sembrada o estar inscrita en un proyecto ecológico, puede ser objeto de apoyo, siempre y cuando el productor (sea propietario o posesionario) lo solicite en tiempo y forma, según lo establece la normatividad operativa del Programa. Así, el presupuesto de Procampo contempla cada año una superficie a apoyar cercana a los 14 millones de hectáreas, el total de los beneficiarios es de casi 3 millones de productores y la cifra de predios apoyados se aproxima a los 4.2 millones por ejercicio fiscal.

El impacto del Programa se encuentra determinado por la cobertura de superficie, predios y beneficiarios antes mencionada, con la importancia adicional de que apoya principalmente a productores pequeños, temporaleros, en los que predomina la tenencia ejidal, y que se dedican a la producción de alimentos básicos. Tal impacto está caracterizado, en parte importante, por la evolución de los factores del sector productivo -como, por ejemplo, la falta de capital de trabajo en la agricultura - y por su contexto de cambio e instrumentación del nuevo esquema de apoyos internos. En su concepción más amplia, este nuevo esquema se encuentra constituido por Procampo, los programas de la Alianza para el Campo⁶ y otros de carácter social.

⁵ Esta constituido actualmente por una relación de predios, propietarios y productores; y se está construyendo un Catastro que permita la ubicación geográfica y contenga las características del predio y de su uso, así como las de sus propietarios y/o poseedores.

⁶ La Alianza para el Campo fue anunciada como estrategia de desarrollo rural el 31 de octubre de 1995 y se derivó de consensos logrados con las organizaciones de productores del país y con las dependencias de la administración pública federal que tienen acciones en el medio rural. De manera convencional se conocen como los "Programas de la Alianza para el Campo", los cuales se operan de manera directa por las subsecretarías de Agricultura y de Desarrollo Rural de la SAGARPA.

I. ANTECEDENTES Y MARCO TEORICO DE LOS APOYOS AL SECTOR AGROPECUARIO

El capítulo se divide en tres partes. En la primera parte se presentan los mecanismos de aplicación de subsidios que conforman los antecedentes del programa de apoyos directos al campo en México, denominado Procampo. En la segunda parte se describe la evolución del sector agropecuario en el periodo 1980-2002 a través de sus variables elementales, y en la tercera se señalan los fundamentos teóricos generales que sustentan estos apoyos, así como los objetivos que se plantearon para los mismos.

1.1. Antecedentes

La idea de instrumentar un esquema de apoyos directos y a la comercialización, derivó de la necesidad de aminorar y, dentro de lo posible, eliminar las desventajas estructurales del sector agropecuario en el contexto de la apertura comercial, sobre todo en cuanto a avance tecnológico y políticas de apoyo sectoriales llevadas a cabo por países desarrollados, en particular por nuestros socios comerciales.

Una de las expresiones mas señaladas de la globalización ha sido la apertura comercial. En México, las regulaciones comerciales con el exterior tienen referencias relativamente lejanas - como las de 1947 con el establecimiento de los permisos de importación - pero fue hasta 1983, cuando la apertura comercial solicitó carta de naturalización en el país con la firma de la carta de Intención de Adhesión al Acuerdo General de Aranceles y Comercio; adhesión que se aceptó en 1988⁷.

⁷ La instrumentación de las regulaciones comerciales se definieron originalmente en el Memorandum de Entendimiento en Materia de Subsidios e Impuestos Compensatorios entre México y Estados Unidos (MEMSI); el cual se firmó en abril de 1985 y se prolongó de noviembre de 1987 hasta 1991.

Después se prosiguió con los acuerdos suscritos en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, que consideró las directrices de los consensos sobre el tema en el GATT. En la liberalización de los mercados de productos agrícolas y alimenticios, se establecieron condiciones preferentes de acceso a determinados mercados, en materia agrícola se acordó la eliminación de los subsidios otorgados a través de los precios de los productos y de los insumos a la agricultura.

El retiro paulatino del Gobierno en la producción y distribución de insumos, así como la desregulación de las actividades agropecuarias se efectuaron con la intención de abrir y dar espacios para la participación de los sectores social y privado. Esto fue con el objeto de favorecer el proceso de capitalización del campo, estimular la inversión y la canalización de recursos a este sector y propiciar la generación de empleos y la asignación eficiente de los recursos productivos. Además se planteó promover la creación de mercados regionales para abatir costos de transacción en los procesos de abastecimiento y distribución, así como estimular las cadenas productivas afectadas por el esquema de precios de garantía.

El esquema de precios de garantía fue el instrumento utilizado para apoyar la producción de granos y oleaginosas⁸. Los principales problemas de este régimen, fueron que dejaba al margen del apoyo a los productores de autoconsumo, provocaba distorsiones en los precios y en las decisiones de producción, a la vez que inhibía el desarrollo de canales de comercialización.

El problema más grave al que se enfrentaba México con la operación de los precios de garantía era el notable grado de corrupción. Se daba en todos los instrumentos: en el crédito se habilitaban superficies fantasmas y los presuntos adeudos se liquidaban con las indemnizaciones del seguro agrícola respecto a siniestros inexistentes; el productor entregaba su cosecha a precio de garantía en los centros

⁸ Hasta 1988, los productos que se mantuvieron bajo el régimen de precios de garantía fueron: maíz, frijol, trigo, arroz, soya, semilla de algodón, ajonjolí, cártamo y sorgo y, a partir de 1993 y hasta abril de 1995 (para las cosechas del ciclo de siembras que iniciaron en octubre de 1995) únicamente continuaron con precios de garantía el maíz y el frijol.

receptores de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, S.A. de C.V. (CONASUPO) y existían quienes la vendían a precio de importación a un tercero, y este la volvía a vender a CONASUPO a precio de garantía; este fenómeno se denominó "bicicleteo" en la comercialización de las cosechas⁹.

Lo anterior propició la necesidad de replantear el sistema de organización, administración y aplicación de los apoyos al campo. En el marco de la estrategia de cambio estructural y de apertura comercial, en 1990 se estableció por decreto el Programa Nacional de Modernización del Campo 1990-1994, con el propósito de crear mayores espacios a los sectores social y privado en el acopio, distribución y comercialización agropecuaria, apoyando con la aplicación de subsidios temporales, selectivos y transparentes el ingreso monetario de los productores de granos y oleaginosas, ante la caída previsible de los precios de sus productos.

La política de saneamiento de las finanzas públicas instrumentada en las empresas paraestatales que producían insumos como semillas mejoradas, fertilizantes e insecticidas para el sector agrícola, significó su desaparición como empresas del Estado al ser privatizadas para que los particulares asumieran tales actividades bajo las reglas del libre mercado. En el mismo sentido actuó la administración pública para disminuir y casi eliminar los subsidios a la operación y mantenimiento de la infraestructura hidroagrícola, a la tarifa eléctrica para extraer agua de riego de los pozos profundos, así como al crédito y al aseguramiento agrícolas.

En el período 1984-1993, la influencia de las medidas y acuerdos desregulatorios del comercio exterior de los productos agropecuarios en México, se dio principalmente en los precios oficiales de productos e insumos, esto se instrumentó con el desmantelamiento de los precios oficiales que operaron CONASUPO, Fertilizantes Mexicanos, S.A. y la Productora Nacional de Semillas. Sólo CONASUPO se mantuvo operando parcialmente el régimen de precios oficiales después de 1994.

⁹ Durante su vigencia, casi siempre los precios de garantía estuvieron significativamente por encima de los precios internacionales.

El esquema de apoyos internos a la agricultura en el periodo 1980-1994 sintetiza en una tendencia decreciente la canalización de subsidios a la agricultura por sus diversas vías de aplicación en el ejercicio presupuestal (gasto público propiamente dicho, financiera, precios y tarifas e ingreso), así como por la evolución de cada uno de los siguientes conceptos de apoyo:

- I. Fomento al desarrollo de áreas de riego y temporal, investigación y capacitación e innovación tecnológica,
- II. Subsidios a los costos de producción a través del crédito y seguro agropecuarios, semillas mejoradas, fertilizantes y tarifa eléctrica.
- III. Apoyos a la comercialización de básicos por precios de garantía, apoyos a la comercialización ejidal de maíz y frijol y apoyos a la comercialización a trigo, sorgo y soya bajo el esquema de precios de indiferencia, y por último,
- IV. Apoyos al ingreso del productor de básicos (granos y oleaginosas).

Dado el desmantelamiento del esquema de precios oficiales de los productos básicos y de los fertilizantes y semillas, para inducir la vigencia de los precios internacionales en las transacciones comerciales de estos productos y en virtud del brusco cambio que se dio en la situación económica del país a fines de 1994, debido a la devaluación del peso mexicano, la determinación y el manejo de los apoyos directos al ingreso del productor adquirió mayor relevancia para llegar a identificar, cuantificar y establecer las políticas para atenuar las diferencias que México tiene respecto a otros países en cuanto a:

- i) productividad física por calidad de tierras y tecnología,

- ii) diferencias estructurales en bases internacionales (costos de transporte, de almacenamiento y conservación de granos y oleaginosas y tasas de interés), y
- iii) localización óptima de las zonas de producción y de consumo respecto a los puntos de Internación de los productos e insumos importados.

Las dependencias federales, empresas paraestatales y organismos descentralizados que operan u operaron los diversos mecanismos de subsidios al sector han sido los siguientes:

- > Al fomento de las áreas de riego y temporal:
A partir de 1989, la Comisión Nacional del Agua ha aplicado las inversiones públicas para el desarrollo de áreas de riego y temporal. A partir de ese año, dio inicio el proceso de transferencia de la operación y mantenimiento de los Distritos de Riego a sus usuarios. Este proceso ha enfrentado la necesidad de realizar inversiones públicas para la rehabilitación completa de la infraestructura hidroagrícola y de las áreas irrigables, para transferirlas a los productores.
- > A la investigación y la capacitación agropecuarias:
El Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias (INIFAP), como Vocalía Ejecutiva de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) y el Instituto Nacional de Capacitación Agropecuaria (INCA RURAL) como Organismo Descentralizado de la SAGARPA, vienen realizando estas funciones de apoyo al sector.
- > A los precios, cuotas y tarifas de los insumos y servicios a la producción:
Del agua de riego: Por el gasto público aplicado como complemento a las cuotas pagadas por los productores para la operación y mantenimiento de la infraestructura hidroagrícola del país, hasta 1988 a través de la

Subsecretaría de Infraestructura Hidráulica y desde 1989 de la Comisión Nacional del Agua. De manera paralela al retiro de subsidios a los costos de operación y mantenimiento de los distritos de riego, la Comisión Nacional del Agua inició la transferencia de su administración a los productores (organizados en diversas figuras), los que han exigido al Gobierno Federal instrumentar un programa de rehabilitación de los distritos de riego con participación económica de las organizaciones.

De fertilizantes e insecticidas: Sólo como referencia, Fertilizantes Mexicanos, S.A. (FERTIMEX) era una empresa paraestatal cuya privatización concluyó en 1993; mientras se mantuvo en la producción, distribución y venta de fertilizantes, aplicó los ajustes que le fueron requeridos por las autoridades competentes para el retiro paulatino de subsidios.

De semillas certificadas: La Productora Nacional de Semillas (PRONASE) era la encargada de la comercialización de las semillas certificadas, actualmente ésta función es realizada por empresarios privados tanto nacionales como extranjeros.

De la energía eléctrica para el bombeo de agua de riego: La Comisión Federal de Electricidad cobra tarifas subsidiadas a los productores que utilizan motores eléctricos para el bombeo de agua de pozos profundos.

- > A los servicios a la producción agrícola:

Crédito de avío: El Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C., como sistema constituido por Bancos Regionales de Crédito Rural, a través de la aplicación de tasas subsidiadas a los créditos agrícolas. Actualmente está en proceso de liquidación siendo sustituido por la Financiera Rural.

Aseguramiento agropecuario: AGROASEMEX (de 1990 a la fecha, antes operó la Aseguradora Agrícola y Ganadera, S.A. -ANAGSA-) aun mantiene primas de aseguramiento subsidiadas, aunque en 1990 redujo los subsidios de manera significativa.

- > A los precios de los productos agrícolas:

La Compañía Nacional de Subsistencias Populares, S.A. (CONASUPO) en liquidación, estableció programas de compra de los productos agrícolas que tuvieron precio de garantía. De 1965 a 1982, se operaron bajo éste régimen los productos siguientes: maíz, frijol, trigo, arroz, copra, ajonjolí, soya, semilla de algodón, cártamo, girasol, sorgo y cebada; de 1983 a 1993 se fueron retirando productos de este esquema, quedando hasta 1996 solamente el maíz y el frijol.

- > A la comercialización de las pequeñas producciones de maíz y frijol: Bodegas Rurales CONASUPO, S.A. (BORUCONSA) en proceso de desincorporación, instrumentó el Programa de Apoyo a la Comercialización Ejidal (PACE), después denominado Programa de Apoyo a la Comercialización Rural, a través del cual bonificó el costo de servicios tales como fletes cortos, maniobras y préstamo de costalera para la entrega de maíz y frijol a sus bodegas, con objeto de que los productores minifundistas de granos básicos recibieran completo el precio de garantía.

1.2. Evolución del Sector Agropecuario, 1980-2002

No obstante que el Producto Interno Bruto (PIB) del Sector Agropecuario se ha incrementado en términos reales de 1980 a 2002, al pasar de 61,677.63 millones de pesos a 82,937.74 millones de pesos, a precios de 1993, lo que representó un incremento de 34.5 por ciento, este incremento es significativamente menor al observado en el Producto Interno Bruto Total, el cual fue de 69.9 por ciento en el mismo periodo.

Cuadro I.1. PRODUCTO INTERNO BRUTO

AÑO	TOTAL	AGROPECUARIO	PORCENTAJE	TASA DE CRECIMIENTO	
	(millones de pesos a precios de 1993)			TOTAL	SECTORIAL
1980	948,607.3	61,677.63	6.50		
1981	1,029,481.88	66,462.80	6.46	8.53	7.76
1982	1,024,120.25	64,961.40	6.34	-0.52	-2.26
1983	988,415.05	66,264.45	6.70	-3.49	2.01
1984	1,022,128.08	67,195.70	6.57	3.41	1.41
1985	1,044,489.10	69,229.18	6.63	2.19	3.03
1986	1,012,329.75	68,306.83	6.75	-3.06	-1.33
1987	1,029,766.53	69,163.25	6.72	1.72	1.25
1988	1,042,066.10	65,960.26	6.33	1.19	-4.60
1989	1,085,815.10	65,891.84	6.07	4.20	-0.13
1990	1,140,647.53	69,603.65	6.10	5.07	5.63
1991	1,189,016.97	71,221.93	5.99	4.22	2.32
1992	1,232,162.34	70,533.13	5.72	3.63	-0.97
1993	1,256,195.97	72,702.94	5.79	1.95	3.06
1994	1,311,861.12	72,833.90	5.55	4.42	0.16
1995	1,230,771.05	74,169.21	6.03	-6.17	1.83
1996	1,294,196.56	76,983.58	5.95	5.15	3.60
1997	1,381,639.20	77,105.76	5.58	6.77	0.16
1998	1,451,350.91	79,436.59	5.47	5.03	3.03
1999	1,503,930.03	80,627.33	5.36	3.62	1.50
2000	1,602,542.84	80,939.49	5.05	6.56	0.39
2001	1,599,787.37	85,866.13	5.37	-0.17	6.09
2002	1,611,666.67	82,937.74	5.15	0.74	-3.41

FUENTE: Elaboración propia con base en información obtenida en los indicadores económicos, Barúco.

En cuanto a la participación que el PIB agropecuario tiene con respecto al PIB total, ésta ha disminuido significativamente, pues mientras que en 1980 el PIB agropecuario representó el 6.5 por ciento del PIB total, esta participación fue de sólo 5.15 por ciento en 2002. Esta tendencia decreciente se observa a partir de la década de los noventa, anteriormente la participación fue mayor del 6 por ciento en tanto que a partir de 1991, ésta disminuyó por debajo del 6 por ciento, excepto en 1995, cuando fue del 6.03 por ciento, lo cual no se debió a un incremento significativo del PIB agropecuario sino a una drástica disminución del PIB total.

Cuando se relaciona el PIB Total y el agropecuario con el incremento de la población en los últimos 22 años, se hace más evidente la disminución que ha observado el sector agropecuario, pues en tanto que el Producto Interno Bruto per cápita registró incrementos en los años 2000, 2001 y 2002 respecto a lo observado

en 1980, ésta situación fue diametralmente opuesta si se considera el PIB per cápita del sector agropecuario, el cual mostró una tendencia a la baja en todo el periodo.

Cuadro I.2. PRODUCTO INTERNO BRUTO PER CAPITA

AÑO	PRODUCTO INTERNO BRUTO (millones de pesos a precios de 1993)		POBLACIÓN A MITAD DE AÑO	PRODUCTO INTERNO BRUTO PER CÁPITA	
	TOTAL	AGROPECUARIO		TOTAL	AGROPECUARIO
1980	948,807.3	81,877.83	68,190,132	13,911.21	904.49
1981	1,029,481.88	86,482.80	69,796,533	14,749.33	952.21
1982	1,024,120.25	84,961.40	71,460,983	14,333.19	909.17
1983	988,415.05	86,264.45	73,147,482	13,512.83	905.90
1984	1,022,128.08	87,195.70	74,888,030	13,648.75	897.28
1985	1,044,489.10	89,229.18	76,672,627	13,622.71	902.92
1986	1,012,329.75	88,308.83	78,442,542	12,906.37	870.79
1987	1,029,768.53	89,163.25	80,197,772	12,840.34	862.41
1988	1,042,088.10	85,980.28	81,938,320	12,717.69	805.24
1989	1,085,815.10	85,891.84	83,664,185	12,978.25	787.58
1990	1,140,847.53	89,603.95	85,376,272	13,362.58	815.28
1991	1,189,016.97	71,221.93	87,074,581	13,655.18	817.94
1992	1,232,182.34	70,533.13	88,750,112	13,881.76	794.66
1993	1,256,195.97	72,702.94	90,416,541	13,893.43	804.09
1994	1,311,661.12	72,833.90	92,036,938	14,251.48	791.36
1995	1,230,771.05	74,168.21	93,603,522	13,148.77	792.37
1996	1,264,198.58	76,983.58	95,103,681	13,608.27	809.47
1997	1,381,839.20	77,105.78	96,537,348	14,314.04	798.71
1998	1,451,350.91	79,438.59	97,920,226	14,821.77	811.26
1999	1,503,930.03	80,627.33	99,285,872	15,150.52	812.24
2000	1,602,542.84	80,939.49	100,569,283	15,934.72	804.81
2001	1,599,787.37	85,866.13	101,828,249	15,710.95	843.26
2002	1,611,666.67	82,937.74	103,039,984	15,641.18	804.91

FUENTE: Elaboración propia con base en la información obtenida en los indicadores económicos, Banco para los datos correspondientes al PIB TOTAL y al PIB AGROPECUARIO, la información correspondiente a POBLACIÓN A MITAD DE AÑO se obtuvo de la página www.conapo.gob.mx/00cifras/00Indicadores.htm en lo referente a los años 1990 al 2002, la referente al periodo 1980-1989 se obtuvo por el método de Neville utilizando los tres datos conocidos más cercanos.

Lo anterior pone de manifiesto que la participación del sector agropecuario en la economía está disminuyendo gradualmente, en tanto que la población continúa aumentando significativamente; la baja en la producción agropecuaria hace que cada vez sea más necesario recurrir al mercado externo para satisfacer la demanda interna.

1.3. Fundamentos teóricos de los programas de apoyo

Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)¹⁰, los mecanismos básicos de la intervención de los Estados en sus sectores agropecuarios, pueden clasificarse de la manera siguiente:

- Apoyo a los precios de mercado: doble sistema de precios, sobreprecios, cuotas de importación y restricciones voluntarias a la exportación, tarifas e impuestos de importación, créditos a la exportación y reembolsos, programas internos de consumo, regulación de los aprovisionamientos, (en el ámbito de la producción y fijando la superficie cultivada), monopolios (grupos de comercialización, organizaciones de control de importaciones),
- Apoyos directos al ingreso: pagos (indemnizaciones por daños, compensaciones, programas de retiro de cultivo, almacenamiento, etc.) y compensaciones por embargos,
- Apoyos indirectos al ingreso: otorgamiento de capital, crédito preferente (intereses subsidiados), insumos subsidiados (combustible, fertilizantes, plaguicidas, transporte, riego, electricidad, etc.), seguros, almacenamiento, y
- Otros apoyos: Investigación, consultoría, entrenamiento, inspección, racionalización y estructuras, transformación y comercialización, concesiones arancelarias, medidas estatales y locales.

Hasta hace algunos años la discusión sobre la intervención pública en la agricultura se centraba básicamente en distintas alternativas de programas de procuración, es decir que se suponía que el gobierno debía comprar la producción para luego distribuirla y poder así mantener inventarios y reservas suficientes. En este

¹⁰OCDE, National Policies and Agricultural Trade, Paris, 1987.

contexto, la política de procuración se basaba en un precio nacional por arriba del de mercado, lo que desincentivaba fuertemente al mercado privado.

Con esto surgieron dos problemas: primero, se desecharon por completo los criterios de mercado para alcanzar la eficiencia y, segundo, surgieron incentivos enormes a la corrupción de los servidores públicos. Además, existen otros factores que dificultan este tipo de programas a los gobiernos:

- I. El presupuesto para tales programas es limitado y poco flexible.
- II. Los costos de comercialización son crecientes al aumentar el número de productores adscritos a estos programas.
- III. El vender a centros autorizados por el gobierno eleva los costos de transporte de los productores.
- IV. El surgimiento de mercados negros es prácticamente inevitable.
- V. Existen diferencias de costos interregionales.
- VI. Producción de variedades altamente resistentes, a efecto de obtener cosechas record, independientemente de su aceptación por parte de los consumidores.

Una característica distintiva de los precios agrícolas es su variación dentro de un mismo año, debido a si es o no temporada de cosecha. Existen productos que se cosechan dos veces al año, y en estos casos la diferencia en precios no es tan pronunciada como cuando sólo existe una cosecha. Aquí la intervención pública se centra en reducir la variabilidad de los precios y garantizar un abastecimiento continuo de los mismos. La influencia más importante de estas intervenciones (centradas en la distribución del producto) es sobre los precios en épocas de no cosecha.

Un proyecto de política debe considerar las diferencias temporales y regionales para reducir la variabilidad de precios, pero sin dejar de considerar las consecuencias de estas medidas. Las experiencias de procuración han mostrado su alta propensión a la corrupción, además de que el nulificar los mecanismos de mercado provoca grandes ineficiencias.

En el largo plazo, para reducir los márgenes tanto espaciales como temporales se requiere de desarrollo en infraestructura, entendida ésta en sentido amplio: desarrollo de instituciones financieras, organizaciones encargadas de recopilar y procesar la información, estandarizar la calidad de los productos, reducir riesgos e impulsar los medios de transporte para reducir estos costos.

La agricultura es sin duda una de las actividades económicas que está sujeta a altos riesgos. Los productores enfrentan incertidumbre sobre el precio de venta de su producto, el precio de los insumos requeridos, la cantidad final de su cosecha, el comportamiento internacional de precios y cuestiones climatológicas, entre otras. En particular, algunos de los efectos negativos del riesgo en la agricultura son:

- I. Las fluctuaciones en precios y cantidades hacen que el ingreso rural sea inestable, lo que afecta los niveles de bienestar de los productores rurales.
- II. La exposición a riesgos hace que los campesinos tengan una tasa muy alta de incumplimiento sobre los créditos recibidos, lo que dificulta el proceso de intermediación financiera para el desarrollo agrícola.
- III. Al manejar el riesgo de una manera tradicional y poco eficiente, los rendimientos medios de la producción con respecto a los insumos baja.
- IV. Si el manejo del riesgo es incorrecto se tendrán previsiones erradas sobre el comportamiento de las variables clave, con lo cual las decisiones de los productores sobre qué y cómo producir no serán óptimas.
- V. La variabilidad de los ingresos hace que los campesinos cambien de cosecha con frecuencia, provocando entonces inestabilidad en la oferta de algunos productos.

Como se puede observar, los riesgos - sobre todo si no son correctamente manejados - llevan a ineficiencias considerables en los mercados agrícolas.

Es preciso distinguir entre los riesgos evitables y aquellos que no lo son. En el primer grupo existen riesgos por la calidad de los insumos y algunos climatológicos,

que pueden ser compensados con políticas específicas de control de calidad e infraestructura del riesgo. Otro riesgo importante y manejable es el comportamiento del precio de venta, mismo que puede ser disminuido en los mercados de productos derivados, para lo cual se requiere de apoyos y asesorías de instituciones públicas especializadas. Por su parte, en el caso de los riesgos no evitables los productores deben ser compensados; además un sistema de crédito eficiente y un mercado de seguros agropecuarios más desarrollado son de gran ayuda para estabilizar los niveles de ingreso de los productores.

Los apoyos a la agricultura frecuentemente están orientados no sólo a mejorar el bienestar de consumidores o productores, sino en ocasiones tienen objetivos adicionales, tales como el estimular a los productores nacionales, hacer eficientes los mercados o incluso promover el desarrollo regional. La integración vertical de cualquier industria es un objetivo importante para lograr no sólo poder de mercado, sino también para mejorar los sistemas de producción. Para el caso de la agricultura, la integración vertical resulta muy importante dado que es una actividad en la que la escala de producción y los costos de transacción y costos de hacer eslabonamientos repercuten en la eficiencia del productor.

Los objetivos de los programas de apoyo agrícola¹¹ giran en torno a lo siguiente: i) asegurar que la producción nacional alcance un nivel predeterminado; ii) reducir la volatilidad de los precios; iii) mantener precios internos similares a los precios externos; iv) apoyar a los consumidores y; v) apoyar a los productores, ya sea para que éstos modernicen sus técnicas, cambien de cultivos para responder a los incentivos del mercado o bien, vean elevados sus ingresos y nivel de vida: Estos objetivos no son excluyentes, pues es de esperarse que al cambiar a cultivos más rentables los agricultores vean elevados sus ingresos.

Uno de los aspectos fundamentales de las políticas de apoyo a la agricultura es el ingreso de los productores, pues para que los programas sean exitosos, deben ser

¹¹ Esta sección está basada en el capítulo "Magnitudes and effects of intervention", en the Political Economy of Agricultural Pricing Policy, Anne O. Krueger, John Hopkins, Baltimore, 1992.

provechosos para ellos; además, elevar el ingreso rural puede ser un objetivo explícito del programa. Para observar los efectos de la intervención pública sobre el ingreso rural, es conveniente mencionar cuales son las tres fuentes de impacto en el ingreso de los agricultores:

- I. Precio al que venden sus productos.
- II. Precio al que compran los insumos para la producción.
- III. Precio al que compran bienes y servicios de consumo.

Los principales mecanismos que impactan al ingreso rural son los precios de venta de productos finales y de compra de los insumos para la producción. Los efectos sobre la tercera categoría son difíciles de cuantificar y por lo general no son objetivos expresos de los programas de apoyo a la agricultura.

Dado que ya se explicaron algunos criterios y mecanismos que afectan al precio del producto final, es preciso anotar que el efecto puede ser específico o general. En el primer caso, el precio es afectado individualmente por medio de un esquema diseñado para tal efecto, mismo que se aplica sólo a algunos productos (estos son los mecanismos que afectan los precios relativos dentro del mercado agropecuario), con esto se busca apoyar el ingreso de los agricultores que se concentran en ciertos productos y elevar los incentivos para que otros cambien de cultivo. Por otro lado, el apoyo es general cuando no cambia los precios relativos dentro de la agricultura, es decir que en principio todos los productores son apoyados.

En cuanto a los precios de los insumos, la misma distinción es válida: pueden encontrarse programas que reduzcan el costo de insumos específicos, a través de subsidios al precio de los mismos, para disminuir los costos de producción de cultivos determinados, lo que aumenta el ingreso del productor sin elevar el precio de consumo final.

Por otro lado, existen también subsidios generalizados a los insumos que benefician por igual a un amplio número de productores, como en el caso de los apoyos a sistemas de riego y fertilizantes y pesticidas.

Otro elemento tradicionalmente no considerado (al menos directamente) es el de la comercialización, pues suelen existir grandes diferencias entre el precio de venta del productor con respecto al precio al que compra el consumidor, lo que se debe a márgenes en la intermediación y costos de transacción. Si se mejora la información en el mercado agrícola y los costos de intermediación se reducen, es posible aumentar los ingresos rurales y disminuir el precio final del producto de manera simultánea. Este tipo de apoyos actualmente es el más recomendado, debido a que no crea distorsiones en los mercados.

II. APOYOS DIRECTOS A LOS PRODUCTORES AGROPECUARIOS

Uno de los principales objetivos de la política agropecuaria es incrementar el ingreso neto de los productores agropecuarios, mediante la definición de instrumentos tendientes a aumentar la productividad de las áreas agrícolas y ganaderas y promover una mayor rentabilidad y competitividad de la producción.

El uso integral de los apoyos directos pretende promover la capitalización y el desarrollo tecnológico; conjuntamente con una estructura competitiva de precios agropecuarios regionales, busca estimular la reconversión productiva, así como la reasignación más eficiente de actividades pecuarias y agroindustriales y el abasto de maíz y frijol de calidad para atender el consumo humano nacional.

II.1. Características y formas de operación del Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo)

Naturaleza del Programa

La creación de Procampo fue acordada en el primer semestre de 1993 en el seno del Gabinete Agropecuario, instancia que opera en forma colegiada para tomar decisiones económicas consensuadas. Las decisiones se toman entre los Secretarios del Despacho que encabezan las dependencias de la administración pública federal que tienen relación con el sector agropecuario.

El apoyo que da Procampo proviene de recursos fiscales que el Estado transfiere del conjunto de la sociedad a productores beneficiarios, por lo que los costos del programa se distribuyen entre todos los contribuyentes.

La naturaleza de los apoyos al productor es fundamentalmente neutra, lo que quiere decir que debido a que su aplicación es por hectárea cultivada, los apoyos se encuentran desvinculados del tipo de productor, del producto y de la cantidad producida por lo que, desde el punto de vista económico y comercial, esta forma de

Intervención gubernamental es de las que menos distorsionan los precios y mercados agrícolas.

Objetivos

- Apoyar el ingreso de los productores agrícolas y dar certidumbre sobre los apoyos que recibirán en el horizonte temporal definido para la vigencia del programa.
- Brindar apoyo directo a cerca de tres millones de productores, de los cuales aproximadamente dos millones estaban al margen de los sistemas tradicionales de subsidio, ya que al destinar una parte significativa de su producción al autoconsumo, los precios de garantía, casi permanentemente superiores a los internacionales, no los beneficiaban.
- Fomentar la reconversión de aquellas superficies en las que sea posible establecer actividades productivas que tengan una mayor rentabilidad económica.
- Compensar los subsidios que otorgan a algunos productores agrícolas otros países, especialmente Estados Unidos y Canadá, socios comerciales de México en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.
- Frenar la degradación del medio ambiente propiciando la recuperación y conservación de los bosques y selvas en beneficio del equilibrio ecológico y el desarrollo sustentable, así como ayudando a reducir la erosión de los suelos y la contaminación de las aguas causadas por el excesivo uso de agroquímicos.
- Estimular la organización de los productores del sector social y privado para modernizar la comercialización de los productos agropecuarios, fomentando sociedades con reglas del juego claras y que resulte atractivo tanto a los productores como a los comercializadores dedicarse a dicha actividad.
- Lograr que los consumidores nacionales tengan acceso a alimentos a precios de mercado en el contexto de una economía abierta, lo que se espera tenga un importante efecto sobre el bienestar de las familias de bajos ingresos, sobre todo las que viven en zonas rurales.

Marco legal y administrativo

La base legal que fundamenta las funciones sobre los apoyos directos y a la comercialización agropecuaria de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) a través del Órgano Administrativo Desconcentrado denominado Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA), se contiene en el siguiente marco jurídico:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- Ley de Planeación
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal
- Ley Federal de Procedimiento Administrativo
- Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación
- Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal
- Reglamento Interior de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
- Decreto que crea al Órgano Administrativo Desconcentrado denominado Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria
- Decreto que Regula la Operación del Programa de Apoyos Directos al Campo, denominado Procampo.

Contexto de las políticas sectoriales

Para estar en posibilidad de vincular los mercados agropecuarios con el exterior fue necesario adecuar el marco legal para liberar las iniciativas económicas de los sectores social y privado, las reformas realizadas al artículo 27 constitucional se dirigieron a ese fin. Dar certidumbre patrimonial a los campesinos y facilitar los mecanismos de contratación en el campo era un requisito indispensable para que

los mercados agropecuarios funcionaran adecuadamente. Con las reformas hechas a dicho artículo se termina el sistema de redistribución de la tierra, se mantienen los límites de la pequeña propiedad, se permite la compactación de tierras de pequeños propietarios en grandes superficies para el aprovechamiento de economías de escala. También se posibilita que las sociedades, incluyendo las mercantiles, sean propietarias y posean predios rurales y, se flexibiliza el régimen de tenencia ejidal.

En lo concerniente al subsector forestal se ha diseñado un nuevo marco normativo forestal, con el objeto de que se aproveche la riqueza económica de los bosques sin perjuicio de su potencial productivo y su riqueza ecológica. En el caso del sector hidráulico, se expidió una nueva Ley de Aguas Nacionales que promueve mayor certidumbre en el uso del recurso y una mayor participación de los sectores social y privado en la construcción y operación de infraestructura.

De manera complementaria a las reformas constitucionales se reconoció la necesidad de delimitar el papel del sector público en la agricultura, definiendo las funciones normativas del Estado tendientes a fomentar la actividad agropecuaria y forestal, como se estipula en la Fracción XX del artículo 27 constitucional.¹²

Como complemento a las reformas al artículo 27 se ha estructurado el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (Procede).¹³

La reforma legal crea la Procuraduría Agraria, como órgano de asesoría y apoyo a los ejidatarios, y constituye los Tribunales Agrarios, estableciendo procedimientos

¹² El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo integral con el propósito de generar y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación al desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público.

¹³ En este Programa se reconocen situaciones de hecho sobre la tenencia de la tierra en el campo mexicano. Su objetivo es expedir a los campesinos certificados parcelarios y derechos sobre las tierras de uso común y títulos de propiedad de los solares urbanos.

que posibiliten que las nuevas relaciones en el medio rural se desarrollen al amparo de un órgano especializado en la materia, que garantice la correcta interpretación y ejecución de la normatividad agraria.

La nueva legislación establece un régimen flexible de tenencia de la tierra ejidal. Divide las tierras del ejido en tres tipos: asentamiento humano, uso común y parceladas.¹⁴

Respecto de la pequeña propiedad, continúan los límites a la extensión determinados en el artículo 27 Constitucional, fracción XV¹⁵, pero es posible la conjunción de predios de distintos propietarios en grandes unidades productivas. En el segundo párrafo de tal fracción, se reconoce que las mejoras que se hagan por infraestructura productiva o por cambio autorizado del uso del suelo mantiene los límites a la extensión de la propiedad en su calidad o uso original.

¹⁴ Las tierras de asentamiento humano son las áreas ocupadas por la zona de urbanización, la reserva de crecimiento del poblado y las parcelas destinadas por la asamblea del ejido a servicios de la comunidad. Estas áreas, con excepción de los lotes en que habitan los miembros del ejido, son inalienables, imprescriptibles e inembargables.

Las tierras de uso común no se pueden enajenar, pero pueden ser una aportación en propiedad a una sociedad en que participen los ejidatarios y otros inversionistas para el desarrollo de un proyecto productivo. También pueden ser objeto de contratos de renta o cualesquiera otros que impliquen el uso de estas tierras por treinta años y su usufructo se puede otorgar en garantía de las obligaciones contraídas por el ejido. Las decisiones sobre las tierras de uso común corresponden a la asamblea del ejido.

Las tierras parceladas también son propiedad del ejido, pero el ejidatario en lo individual, goza del derecho permanente de uso y disfrute sobre su parcela. Mientras la parcela está sujeta al régimen ejidal, el ejidatario puede contratar su uso o dar en garantía su usufructo hasta por treinta años renovables. También puede vender o enajenar a otros ejidatarios o miembros del núcleo de población.

La asamblea del ejido está capacitada para autorizar la desincorporación de las tierras parceladas del régimen ejidal y, con base en esta autorización, los ejidatarios en lo individual pueden ejercer el derecho de cambiar el régimen de tenencia de su parcela al de pequeña propiedad. Convertida su parcela al régimen de pequeña propiedad, el ejidatario puede venderla o enajenarla a personas distintas a los miembros del núcleo de población, hipotecarla o realizar cualquier acto de dominio sobre la misma.

¹⁵ Se considera pequeña propiedad agrícola la que no exceda por individuo de 100 hectáreas de riego o humedad o sus equivalentes en otras clases de tierras... Se considerará asimismo, como pequeña propiedad, la superficie que no exceda por individuo de 150 hectáreas cuando las tierras se dediquen al cultivo de algodón, si reciben riego.

Marco Institucional

El marco institucional está basado en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) en donde se establecen las bases de organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal y la competencia de las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos. Además de la LOAPF, están la Ley de Planeación donde se establecen las normas y principios básicos de la planeación del desarrollo y en función de ésta las actividades de la administración pública federal; la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, que es donde se norman y regulan el presupuesto, la contabilidad y el gasto público federal, en el Reglamento de esta Ley se determina la programación-presupuestación, el ejercicio, la contabilidad, el control y la evaluación del gasto público federal.

En el Artículo 35 de la LOAPF se determinan las acciones que corresponde realizar a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, las cuales están contempladas en el Reglamento Interior de la SAGARPA.¹⁶

Para llevar al cabo las funciones encomendadas, la SAGARPA cuenta con las Subsecretarías de Fomento a los Agronegocios; de Agricultura y de Desarrollo Rural así como con los Órganos Administrativos Desconcentrados. Es con esta organización administrativa que la SAGARPA opera los programas de apoyos directos.

¹⁶ A la SAGARPA le compete formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo rural, así como establecer programas y acciones tendientes a fomentar la productividad y rentabilidad de las actividades económicas rurales; integrar e impulsar proyectos de inversión que permitan canalizar recursos públicos y privados al gasto social en el sector rural; coordinar y ejecutar la política nacional para crear y apoyar empresas que asocian a grupos de productores rurales a través de las acciones de planeación, programación, concertación, coordinación, aplicación, recuperación y revaloración de recursos, para ser destinados a los mismos fines; así como de asistencia técnica y de otros medios que se requieran para ese propósito, con la intervención de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes y de los gobiernos estatales y municipales, y con la participación de los sectores social y privado; proponer el establecimiento de políticas en materia de asuntos internacionales y comercio exterior agropecuarios y participar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la determinación de los criterios generales para el establecimiento de los estímulos fiscales y financieros necesarios para el fomento de la producción rural, así como evaluar sus resultados.

La instrumentación de la operación de este tipo de apoyos –los directos a los productores- se realizó a través de un decreto presidencial para regular la operación del Programa de Apoyos Directos al Campo, denominado Procampo, que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de julio de 1994 con su Fe de Erratas del 26 de septiembre del mismo año, y del establecimiento de un Programa Integral para la Producción Agropecuaria y para el Desarrollo Rural. Este último Programa dio origen a la Alianza para el Campo¹⁷.

En este decreto se establece la necesidad de implantar un sistema de apoyos al campo para incrementar la capacidad de capitalización de las unidades de producción rural a través de fomentar una mayor participación de los sectores social y privado para elevar la competitividad interna y externa; mejorar el nivel de vida de las familias rurales y modernizar el sistema de comercialización. Con este sistema de apoyos se pretende facilitar la conversión de aquellas superficies en las que sea posible establecer actividades más rentables.

Con base en el Decreto, a partir del ciclo Primavera-Verano 1995, también se han venido publicando en el Diario Oficial de la Federación, la normatividad para cada uno de los ciclos agrícolas en que ha operado el Programa.

Estructura operativa

La operación de Procampo está a cargo de la SAGARPA/ASERCA, a través de la siguiente estructura operativa:

- 33 Delegaciones Estatales (DE) de la SAGARPA;
- 192 Distritos de Desarrollo Rural (DDR) con jurisdicciones específicas dentro de las Delegaciones de la SAGARPA;

¹⁷ El objeto de estos programas es transferir recursos en apoyo de la economía de los productores rurales más desprotegidos; incrementar el ingreso neto de los productores; aumentar la producción de alimentos a un ritmo mayor que el crecimiento de la demanda y contribuir al fortalecimiento de la balanza comercial del país.

- 712 Centros de Apoyo al Desarrollo Rural (CADER) ubicados en los DDR como ventanillas de atención a productores;
- Una oficina central, nueve Direcciones Regionales y dos Centros de Captura¹⁸.

La SAGARPA, a través de su estructura territorial, es la responsable de vigilar que la superficie elegible, registrada para otorgar el apoyo, no se sobrepase. Las funciones normativas y de supervisión corresponden a ASERCA así como la canalización de los apoyos a los beneficiarios, lo cual se realiza a través de las delegaciones de la SAGARPA.

Para que se pueda dar una operación eficiente en la aplicación de los recursos fiscales participan el Banco de México (BM); la Tesorería de la Federación (TESOFE) y las áreas de programación-presupuestación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y de la SAGARPA.

Con la finalidad de llevar el control y evaluación de las políticas definidas por la Coordinadora Sectorial, la Secretaría de la Función Pública lleva al cabo las acciones correspondientes a través de las contralorías internas en la SAGARPA y en ASERCA.

En la operación de Procampo, SAGARPA y ASERCA son responsables de tres aspectos fundamentales que garantizan llevar con éxito el programa:

- ✓ Asegurar que no se rebasen las superficies elegibles a nivel nacional, delegacional, DDR, CADER, municipio, ejido y por predio.
- ✓ Garantizar que corresponda(n) el (los) predio (s) elegible (s) y la (s) "Solicitud (es) de apoyo de Procampo".
- ✓ Asegurar y garantizar la correcta entrega de los apoyos a los usufructuarios legales de las superficies elegibles.

¹⁸ Esta infraestructura corresponde a ASERCA.

En la siguiente gráfica se muestran las funciones específicas de cada una de las instancias que participan en la normatividad, operación y contraloría social de Procampo.

FUNCIONES DE CADA UNA DE LAS INSTANCIAS QUE PARTICIPAN EN PROCAMPO			
N O R M A T I V I D A D	ASERCA		
	<ul style="list-style-type: none"> - ELABORA NORMAS Y PROCEDIMIENTOS OPERATIVOS - SUPERVISA LA OPERACIÓN DEL PROGRAMA - AUTORIZA LA EMISIÓN DE APOYOS - ESTABLECE FECHAS DE APERTURA DE VENTANILLAS - ENTREGA SOLICITUDES A LAS DELEGACIONES - CAPTURA SOLICITUDES - VALIDA A NIVEL SISTEMA INFORMATICO LOS DATOS CONTENIDOS EN LAS SOLICITUDES - EMITE LISTADOS DE DICTAMINACION - EMITE DOCUMENTOS DE PAGO - RADICA RECURSOS A LAS DELEGACIONES PARA EL PAGO DE APOYOS VIA NOMINA COMPLEMENTARIA 		
O P E R A C I O N	DELEGACIÓN SAGARPA	DISTRITO DE DESARROLLO RURAL	CADER
	<ul style="list-style-type: none"> - ES LA INSTANCIA RESPONSABLE DE LA OPERACIÓN DEL PROGRAMA - DIFUNDE FECHAS DE APERTURA DE VENTANILLAS - SUPERVISA EL CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVIDAD - REVISAS SOLICITUDES, LISTADOS DE DICTAMINACION Y DOCUMENTOS DE PAGO - ELABORA NOMINA DE PAGOS COMPLEMENTARIOS 	<ul style="list-style-type: none"> - CAPACITA A LOS INTEGRANTES DEL SCOV - SUPERVISA LA OPERACIÓN DE LOS CADER - CONVoca SESIONES DEL SCOV - REVISAS DOCUMENTOS DE PAGO 	<ul style="list-style-type: none"> - DIFUNDE FECHAS DE APERTURA DE OFICINAS DE ATENCIÓN A PRODUCTORES - REGISTRA SOLICITUDES DE APOYO - VERIFICA PREDIOS - INTEGRA EXPEDIENTES - REVISAS DOCUMENTOS DE PAGO - ENTREGA DOCUMENTOS DE PAGO
O C O N T R O L	SUBCOMITÉ DE CONTROL Y VIGILANCIA		
	<ul style="list-style-type: none"> - EMITE DICTAMEN Y RECOMENDACIÓN SOBRE CADA UNA DE LAS SOLICITUDES - VIGILA LA OBSERVANCIA DE LAS RECOMENDACIONES EMITIDAS - INSTRUMENTA SISTEMA DE QUEJAS Y DENUNCIAS - VIGILA EL DESEMPEÑO DE LOS SERVIDORES PUBLICOS 		

NOTA: LAS DIRECCIONES REGIONALES DE ASERCA PRINCIPIARON ACTIVIDADES EN EL TRANSURSO DE LA OPERACIÓN DEL CICLO PRIMAVERA-VERANO 1994.

ASERCA es la encargada, a través de las Direcciones Regionales y los Centros de Captura, de generar, procesar y validar las solicitudes de apoyo, resguardar y actualizar la Base de Datos y emitir los apoyos. Tiene la responsabilidad de supervisar la aplicación de la normatividad y de atender las consultas que se formulen sobre situaciones imprevistas, para lo cual deberá presentarse petición por escrito con propuesta de solución formulada por las Delegaciones de la SAGARPA, por los Jefes de DDR o por los Jefes de CADER.

Corresponde al Director en Jefe de ASERCA interpretar las normas de operación en caso de duda. Para ello podrá apoyarse en los dictámenes de la Coordinación General de Apoyos Directos y, en su caso, de la Coordinación Jurídica de ASERCA o en el respaldo técnico presentado por las Delegaciones de la SAGARPA o por cualquier otra Unidad Administrativa de la Secretaría, CADER o DDR.

Es responsabilidad de los Delegados, de los Directores Regionales, de los Jefes de DDR y de los Jefes de CADER el cumplimiento de los siguientes aspectos operativos:

- Que las superficies a apoyar en el ciclo agrícola en operación correspondan a superficies elegibles;
- Que los expedientes de cada predio se encuentren completos y actualizados con la documentación requerida y que correspondan a las superficies elegibles;
- Difundir exhaustivamente, por los medios que considere convenientes, las normas de operación;
- Capacitar a los Subcomités de Control y Vigilancia (SCCV) en su circunscripción territorial y dar seguimiento a las sesiones donde se emitan fallos de recomendación de las solicitudes de apoyo;
- Asegurar la entrega correcta de los apoyos a los productores que mantengan en explotación las superficies elegibles de los predios registrados en el Directorio y cumplan la normatividad. El Jefe de CADER deberá entregar a los vocales de Contraloría Social de cada comunidad la relación de apoyos entregados por conglomerado y productor;
- Cumplir con las fechas programadas de apertura y cierre de ventanillas, notificar el cierre operativo de ventanillas y entregar a ASERCA la papelería sobrante mediante acta circunstanciada en cada uno de los CADER;
- El Director Regional de ASERCA, el Jefe de DDR o el de CADER deben integrar los expedientes conteniendo los elementos documentales que respalden la existencia de alguna irregularidad en la operación de los predios y el oficio que motive la petición de instaurar el Procedimiento Administrativo de Cancelación

(PAC)¹⁹ del registro del predio en cuestión. A toda solicitud de instauración del PAC, el Delegado Estatal deberá dar contestación por medio de oficio, marcando copia a ASERCA Regional, si ésta no fue la que solicitó la instauración del procedimiento;

- Es responsabilidad exclusiva de los Delegados la substanciación de los procedimientos administrativos de cancelación del registro en el directorio de Procampo y la emisión de las resoluciones correspondientes.

La operación se divide en 4 etapas:

1. Recepción, procesamiento y dictamen de solicitudes
2. Dictamen de apoyos
3. Autorización de pago de apoyos
4. Entrega de apoyos

La recepción de solicitudes se realiza en las ventanillas de los CADER o DDR habilitados. La inscripción se efectúa de tal manera que exista una solicitud por predio. El productor que tenga en usufructo superficies en diferente CADER, deberá inscribir cada superficie en su respectivo CADER.

Los CADER deberán cumplir las siguientes funciones principales:

- Recibir y revisar la documentación que presenten los productores al momento de su inscripción al Procampo, en presencia del Vocal de Contraloría Social.
- Orientar a los productores en todas las posibles dudas que existan en torno al funcionamiento operativo de Procampo.
- Orientar a los productores en todos los trámites para prevenir posibles problemas.
- Tramitar las solicitudes de apoyo de Procampo.

¹⁹ Tiene por objeto garantizar la audiencia del productor involucrado en alguna presunta irregularidad, de acuerdo a los términos que establece la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

- Entregar los documentos de pago.

Al momento de la inscripción, el productor proporciona al CADER o DDR habilitado sus datos para llenar una solicitud de apoyo de Procampo y presenta la documentación correspondiente que lo acredita como propietario o usufructuario legal de las superficies elegibles por las que solicita apoyo.

Cobertura regional

La cobertura del programa de apoyos directos es nacional; es decir, cubre todas las superficies identificadas como elegibles en las diferentes áreas agrícolas de las 32 entidades federativas de la República Mexicana. No se aplican criterios que discriminen por forma de tenencia (ejidal, comunal, privada, de colonias, federal o nacional); posesión (propietario, arrendatario o aparcerero); modalidad productiva (riego o temporal) o tamaño de predio (para el cual privan los límites que marca la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a la pequeña propiedad agrícola y su Ley Reglamentaria a la dotación parcelaria o de uso común que haya definido la comunidad).

Origen de los recursos

La programación, presupuestación y aplicación de los apoyos directos al productor se ajusta a lo establecido en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público mediante dos instituciones: la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación al definir las funciones de diseño de políticas, objetivos y metas junto con las entidades coordinadas como unidades responsables de la instrumentación y operación de las diversas acciones por las que se otorgan los apoyos directos y; la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual define el tipo y la fuente de los recursos por aplicar, simultáneamente con la SAGARPA.

Las acciones que se ejecutan para aplicar los recursos presupuestales tienen una calendarización financiera y de metas físicas que corresponden a la operación de

los ciclos agrícolas en que se desarrollan las actividades productivas de los productores que resultan beneficiarios; esto por lo que establece la normatividad operativa para que el otorgamiento de los apoyos se efectúe solamente a superficies identificadas como elegibles que se encuentren sembradas o bajo proyecto ecológico autorizado por la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT).

Definición de la cuota

La cuota es unitaria y deriva de un monto global definido en el Presupuesto, ésta se establece a nivel nacional y por ciclo agrícola.

La definición de montos se plantea en dos aspectos: el monto global, que se refiere al total de recursos canalizados o aplicados a través del programa; y el monto unitario, que implica haber definido la variable y el monto de aplicación.

Monto Global. En el marco de la liberalización de los mercados de insumos y productos, el monto global se identifica con la sustitución del monto de los subsidios aplicados en los precios y tarifas de los mismos, que además eran objeto de producción y/o comercialización o compraventa por parte del Estado: semillas para siembra de cultivos básicos, fertilizantes, plaguicidas (clorados y fosforados básicos), servicio de agua para riego, diesel y gasolina para tractores y motores de combustión interna utilizados en el bombeo de agua para riego, energía eléctrica para motores de bombas de pozos profundos, compraventa de granos y oleaginosas básicos.

Monto por hectárea. La cuota original del apoyo se determinó por la primera reducción del precio de garantía nominal del maíz, que fue de \$150 por tonelada (de 750 a 600 \$/ton); considerando que el rendimiento físico promedio nacional del maíz en 1993 se estimaba en 2.2 ton/ha, la reducción de precio por tonelada se hizo equivalente a 330 \$/ha para el ciclo agrícola otoño-invierno 1993/1994; al tipo de cambio vigente, fue de alrededor de 100 US ds por hectárea.

Un año después, con la devaluación del peso de fines de 1994, y a pesar de su incremento nominal, la cuota por hectárea perdió aproximadamente el 15% de su poder adquisitivo en términos reales; en atención a esta circunstancia, el 31 de octubre de 1995 se consensó con las organizaciones de productores, el acuerdo de tomar como base el apoyo de 1996 para – a partir del mismo – mantenerlo en términos reales en los años subsecuentes²⁰.

Normativamente, el monto del apoyo por predio se calcula multiplicando la superficie elegible en producción para la que sea solicitado por el productor por la cuota unitaria vigente para el ciclo que corresponda, y que resulte con dictamen positivo del jefe de CADER, con recomendación favorable del Subcomité de Control y Vigilancia²¹ y que el órgano desconcentrado denominado Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria valide.

Criterios de elegibilidad

Se entiende como superficie elegible para recibir el apoyo de Procampo, a la extensión de tierra que hubiese sido sembrada y cultivada con algún cultivo elegible: maíz, frijol, trigo, arroz, sorgo, soya, cártamo, algodón y cebada en alguno de los tres ciclos agrícolas correspondientes al período de 1991 a 1993. Esta superficie determina el monto máximo del apoyo para cada predio.

Son objeto del apoyo las superficies elegibles de los predios registrados en el directorio de Procampo para los que se solicite el apoyo y que se mantengan en

²⁰ Esto no se ha cumplido a cabalidad, debido a que los parámetros con los que se han formulado los presupuestos (en particular los de inflación y de tipo de cambio) no han correspondido con los incrementos reales: de esta manera, el apoyo actual representa una pérdida de cerca del 6% con respecto al de 1996 y, en términos de la divisa estadounidense, equivale a únicamente 81.3 US dólares por hectárea en el caso de los productores del ciclo otoño-invierno y de los productores que tienen superficies de riego en el ciclo primavera-verano, y de 97.4 US dólares por hectárea, en el caso de los productores que tienen superficies de temporal en el ciclo primavera-verano, contra los 100 US dólares con que inició el Programa.

²¹ Las funciones del SCCV corresponden a las diseñadas para la figura de Contraloría Social promovida por la entonces Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), para vigilar la operación del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) y de Procampo.

producción en el ciclo agrícola en operación o se encuentren bajo proyecto ecológico autorizado o refrendado por la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Por otro lado, no se considera como superficie elegible las tierras ocupadas por caminos, canales, construcciones de cualquier tipo, linderos, cultivos perennes dispersos en el predio y las partes ociosas, las sembradas con cultivos elegibles intercaladas con perennes como frutales, forestales o en alternancia con caña de azúcar, alfalfa o similares, o en el caso de haber utilizado como nodriza a los cultivos elegibles para el establecimiento de pastizales o para el pastoreo directo, ni aquellos predios que excedan los límites de propiedad establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Agraria, ni el fue sembrado alguno de los cultivos elegibles con distinta finalidad de obtener grano como por ejemplo el maíz palomero o elotero, el sorgo forrajero o escobero, trigo forrajero, cebada para forraje en verde, ni frijol ejotero, o los que se destinen a usos urbanos, a la explotación turística o industrial.

Requisitos y restricciones para el otorgamiento del apoyo

Los criterios que se toman en cuenta para el otorgamiento del apoyo parten de que la superficie sea elegible y de que se encuentre en explotación.

Son sujetos de apoyo los productores, personas físicas o morales, propietarios o poseedores de buena fe o en posesión derivada de predios con superficies elegibles en legal explotación o que estén bajo proyecto ecológico autorizado y refrendado por la SEMARNAT en el ciclo agrícola en operación, registrados previamente en el Directorio, que presenten la documentación exigida por predio, y que acudan a llenar su solicitud a la oficina de atención del CADER que les corresponde según la ubicación del predio.

Para integrar de manera completa la documentación requerida en los expedientes de predios, los productores o propietarios deberán mostrar los originales o copias certificadas de la documentación y entregar fotocopias simples²².

Para demostrar la identidad que asegure ser el beneficiario correcto, a las personas físicas se les acepta cualquier documento con fotografía, firma o huella digital²³. No se aceptan como identificación de los productores, credenciales expedidas por clubes deportivos, asociaciones religiosas u organizaciones políticas.

Para que las sociedades mercantiles y civiles acrediten personalidad necesitan de alguno de los siguientes documentos: a) acta constitutiva de la empresa o sociedad civil que contenga los datos de inscripción, anotados por el Registro que corresponda y de la que se desprenda que su objeto social les permite realizar actividades agrícolas, pecuarias o forestales, según el caso; o b) una identificación oficial del representante legal con fotografía y firma, así como poder notarial otorgado – y no revocado - conforme a la reglamentación del Estado de que se trate, para actos de administración, pleitos y cobranzas. Pueden ser los representantes del año anterior.

²² Se considera expediente completo el que contenga los siguientes documentos:

- Copia de identificación oficial con fotografía y firma o huella digital del propietario del predio;
- Copia de la identificación oficial con fotografía y firma o huella digital del productor;
- Copia del documento legal que acredite la propiedad o la posesión de buena fe del predio;
- Para los predios en distritos de riego se deberá presentar además de la documentación anterior, la boleta y/o constancia del pago de agua para acreditar la superficie máxima a apoyar en el ciclo agrícola en operación;
- En caso de que el productor no sea el propietario del predio se exigirá copia del contrato vigente de arrendamiento, aparcería u otro;
- Para los predios con pozos de riego, deberá contarse en su expediente con el documento que acredite la regularización en el uso del agua o la constancia actualizada del trámite de regularización;
- En los casos de ejidos, deberá mantenerse un expediente por ejido que contenga documentos comunes, como son las actas de asamblea con que se acredita la elegibilidad y la posesión de los predios.

²³ Cartilla del servicio militar nacional, pasaporte, licencia de conducir, credencial de elector, credencial del Instituto Mexicano del Seguro Social, credencial del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, Cédula Profesional, credencial del Instituto Nacional de Adultos en Plenitud (u otra identificación que deberá ser documento oficial y contar con fotografía y firma o huella digital). De no contar con lo anterior, podrá presentar acta de nacimiento y dos testigos que cuenten con identificación oficial y acrediten a la persona y sus datos.

Deberán mostrar original del documento legal que los acredite como propietarios o poseedores de buena fe o en posesión derivada de los predios para los que solicitan el apoyo, hasta los límites de dimensión que marca la ley y las condicionantes²⁴.

La comprobación de la propiedad o posesión legal de los predios con superficies elegibles para el Programa, atienden a las formas de tenencia que existen en México.

a) Los poseedores legales de terrenos ejidales o comunales, donde el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (Procede) ya realizó los trabajos de certificación de derechos, deberán presentar el Certificado Parcelario o el Certificado de Derechos sobre tierras de Uso Común (CDTUC). Para todos los demás casos de terrenos ejidales o comunales que no se encuentren certificados, la normatividad acepta la documentación legal correspondiente.

b) Los poseedores de predios privados o de colonias, asimilando las concesiones o enajenaciones que les concede el Gobierno Federal, tienen también una serie amplia de documentos legales reconocidos, mismos que se establecen en la normatividad respectiva.

Ante casos de siniestro o causas de fuerza mayor que impliquen el arraigo de los cultivos o que destruyan el cultivo ya desarrollado, se les da el apoyo siempre que las verificaciones indiquen que la siembra se realizó con la densidad y en las fechas recomendadas por las autoridades en la materia. Es decir, que no se hubiesen hecho siembras simuladas.

²⁴ Las sociedades mercantiles y civiles tienen derecho a recibir el apoyo para superficies elegibles por un máximo de 25 veces la individual, es decir, para dos mil quinientas hectáreas de riego y cinco mil hectáreas de temporal. Siempre y cuando cumplan con los requisitos establecidos en el Título VI de la Ley Agraria.

Por otro lado, los productores inscritos en el Procampo no serán sujetos del apoyo en los siguientes casos:

- a) no llenen en tiempo y forma las solicitudes de apoyo directo del ciclo agrícola en operación;
- b) las superficies elegibles no se mantengan en explotación o producción en el ciclo agrícola en operación, salvo que se encuentren adscritos a un proyecto ecológico;
- c) el productor no cumpla con las regulaciones agrícolas, pecuarias, forestales y/o del uso del agua o las establecidas por la SEMARNAT en los casos de proyectos ecológicos;
- d) cuando falte algún documento definitivo en el expediente del predio, con excepción de los documentos provisionales aceptados por estas normas para acreditar la propiedad o la posesión de los predios. De no contar con éste, será obligatorio demostrar que los predios de régimen de propiedad privada se han incorporado al convenio de coordinación para el establecimiento de un programa de regularización de la tenencia de la tierra, celebrado entre el gobierno estatal correspondiente y la SAGARPA, entregando al CADER una copia de la constancia de incorporación respectiva;
- e) la información y/o documentación presentada sea falsa o apócrifa;
- f) no se resuelva la controversia del predio que se encuentre en litigio. En este caso no se entregarán los apoyos a menos que se demuestre el derecho a recibirlos, mediante resolución definitiva, administrativa o judicial, siempre y cuando se presente ante ASERCA una copia certificada dentro del ejercicio fiscal correspondiente al ciclo agrícola en operación y se integre una copia de este documento al expediente del predio que se encuentra en el CADER;
- g) no permita la verificación del predio.

Duración del programa

Procampo tiene establecido por Decreto²⁵ una duración de quince años a partir del inicio de su operación, que fue en el ciclo agrícola Otoño-Invierno 83/84, por lo que terminará en el ciclo Primavera-Verano 2008.

Participación de los productores beneficiarios

Los beneficiarios participan de manera individual a través del registro voluntario y la asistencia a las ventanillas de atención a productores para solicitar los apoyos directos.

Otras formas de participación de los beneficiarios son a través de personas morales, diversas figuras organizacionales de productores, comunidades colectivas y gestión colectiva de grupos que no tengan algún tipo de organización formal.

Después de que voluntariamente se inscribieron en Procampo, los productores beneficiarios tienen las siguientes obligaciones:

- Cumplir con la normatividad establecida derivada del Decreto que regula el Programa de Apoyos Directos al Campo y colaborar en la verificación de predios, cuando la Segarpa, ASERCA o cualquier agente autorizado la efectúe;
- En caso de existir cesión de derechos al cobro del apoyo de Procampo es responsabilidad del productor abstenerse de firmar el acuse de recibo de los insumos, servicios o créditos, sin haberlos recibido previamente del cesionario y comunicar oportunamente por escrito el incumplimiento del cesionario al Jefe del CADER correspondiente, quien debe de inmediato hacerlo del conocimiento del Director Regional de ASERCA a efecto de detener la emisión del apoyo;
- Utilizar la superficie para la actividad especificada en la solicitud o mantenerla bajo proyecto ecológico autorizado por la SEMARNAT. No sembrar cultivos

²⁵ El Decreto que regula la operación de Procampo fue publicado en el Diario Oficial de la Federación del 25 de julio de 1994 y una Fe de Erratas el 26 de septiembre del mismo año.

ilícitos, ni los prohibidos por las regulaciones agrícolas, por cuarentena, por otras medidas fitosanitarias o acciones necesarias de prohibición temporal de cultivos;

- Proporcionar, ratificar, precisar o rectificar su domicilio señalado en la solicitud de apoyo. Este domicilio se tendrá como señalado para oír notificaciones y recibir toda clase de documentos en relación con Procampo.
- Asimismo, reportar por escrito al CADER cualquier modificación de los datos contenidos en la solicitud de apoyo, concretamente cuando, debido a un siniestro, ocurra un cambio en la superficie sembrada;
- En caso de que los datos del beneficiario, o los del predio y/o los del monto del apoyo no sean los que el productor considere correctos debe negarse a recibir el apoyo y presentar una reclamación por escrito dentro del término de 15 días hábiles, contados a partir de su negativa, ante el Jefe del CADER. En caso de efectuar el cobro, se entiende que lo hace sin reserva alguna;
- Acatar las regulaciones agrícolas, pecuarias, forestales y del uso del agua según corresponda, o lo establecido en el proyecto ecológico autorizado por la SEMARNAT.

Una vez que el CADER abre las ventanillas para la atención a productores, el productor, habiendo sembrado su predio, acude al CADER personalmente o por conducto de su apoderado a solicitar el apoyo por cada predio inscrito. Para solicitar el apoyo, el productor tiene que realizar lo siguiente:

- Presentar preferentemente (no es obligatorio) la solicitud de apoyo del ciclo agrícola homólogo anterior con el fin de agilizar la localización de su expediente;
- Exhibir su identificación oficial;
- En caso de tratarse de un apoderado, éste exhibe el original del poder y entrega una copia simple del mismo, que se integra al expediente;
- En caso de tratarse de predios localizados en distritos de riego, el productor debe presentar el original y entregar una copia de la boleta de pago de agua que acredita la superficie para la cual está solicitando el apoyo en el ciclo vigente;

- Si el productor no es propietario del predio, debe exhibir el documento legal de usufructo y entregar una copia para ser integrada al expediente;
- Llenar el formato de solicitud de apoyo con auxilio del personal del CADER, revisarlo, firmarlo y recibir copia.

Los productores deben acudir al CADER que les corresponda, por la ubicación de sus predios, a solicitar por escrito los apoyos económicos en los formatos emitidos por ASERCA, en los que manifiestan el conocimiento y sujeción a la normatividad y presentan la documentación exigida. De no tener cambios en la solicitud de apoyo respecto de la información vertida en la solicitud del ciclo homólogo anterior correspondiente, además de presentar su identificación firman el formato de solicitud del ciclo agrícola en operación, señalando si cedieron o no los derechos al cobro de los apoyos.

No se permite a los productores de predios que no tengan su expediente completo, con documentos definitivos, llenar la solicitud.

Los Delegados de la SAGARPA ponen a consideración de ASERCA las fechas de apertura de las ventanillas para cada ciclo agrícola, basadas en los períodos de siembra de los cultivos principales en cada CADER. La apertura de oficinas de atención a productores se realizan cuando se encuentren sembrados de forma generalizada los cultivos principales en cada CADER. Las fechas de apertura de las oficinas de atención acordadas, su localización y los mecanismos de recepción de solicitudes son dados a conocer en forma directa por las delegaciones de la SAGARPA, por los DDR y por los CADER.

El período de recepción de solicitudes de apoyo para el ciclo agrícola en operación tiene una duración de 60 días naturales contados a partir de la fecha de apertura de la oficina de atención en la circunscripción territorial que corresponda, excepto cuando la Delegación de la SAGARPA justifica ampliaciones con base en los períodos de siembra de los cultivos principales del CADER, previa autorización que para tal efecto emita la Coordinación General de Apoyos Directos de ASERCA, y en

los casos en que por virtud de una resolución absolutoria deba rehabilitarse algún predio sujeto al PAC siempre que se notifique a ASERCA Regional dentro del ejercicio fiscal correspondiente.

Los productores deben acudir a Inscribir o reinscribir sus predios a la oficina de atención que establezca el CADER al cual pertenece el predio.

Para agilizar el trámite, el personal del CADER apoya al productor a fin de asegurarse que la información que proporcione esté anotada correctamente en el formato de solicitud. La solicitud del apoyo se realiza en un formato individual por predio, que es generado por ASERCA.

Los predios resultantes del fraccionamiento o integración definitivos de una superficie inscrita se registran con folios diferentes de predio y las solicitudes que por fraccionamiento, por arrendamiento, aparcería o cualquier otra figura jurídica impliquen una división temporal del predio, se registran con nuevos folios de solicitud. Para ambos casos se utiliza el formato de solicitud de apoyo de Procampo diseñado para tales fines.

Cada productor presenta tantas solicitudes de apoyo como predios con superficies elegibles tenga inscritos. Se le entrega al productor una copia como comprobante de cada solicitud que le sirve para cualquier trámite o reclamación con relación a los apoyos.

La presentación de la solicitud, por sí misma, no da derecho al cobro del apoyo, éste se otorga hasta que se cumplen los requisitos establecidos en la normatividad, por lo que en caso de no recaer pago a una solicitud se entiende como una negativa ficta.

La entrega de los apoyos se realiza en un plazo máximo de 35 días naturales siguientes al de haber llenado y entregado en la oficina de atención a productores del CADER la solicitud de apoyo. Para los casos de cesión de derechos, se cubre

el apoyo en un plazo máximo de 40 días naturales al de haber llenado la solicitud en ventanilla. Los períodos de entrega mencionados no son aplicables a los casos sujetos a cualquiera de los procedimientos que requieran la verificación de superficie sembrada o la inspección física del predio. Para cumplir con el plazo de entrega de los apoyos es responsabilidad de los Jefes del CADER y del DDR mantener un envío constante de las solicitudes llenadas y firmadas a la Dirección Regional de ASERCA para la emisión de los apoyos. El personal del CADER, del DDR, de la Delegación de la SAGARPA, de la Dirección Regional de ASERCA y todos los participantes en la operación de Procampo deben de realizar la entrega de los apoyos en el menor plazo posible respecto de los máximos comprometidos.

Para recibir el documento de apoyo, el productor, el beneficiario o el representante deben presentarse en la oficina de atención con una identificación oficial, preferentemente la exhibida en la presentación de la solicitud al momento de la reinscripción. El representante debe mostrar el poder vigente que lo acredita como tal.

ASERCA lleva un registro del ejercicio presupuestal del Programa y los mecanismos auxiliares de control administrativo y contable necesarios, elabora reportes trimestrales en los que se detallan la ejecución del gasto y los avances en el cumplimiento de las metas.

Cada que concluye un ciclo agrícola, ASERCA hace públicos los resultados de la siguiente información: las hectáreas apoyadas, el número de productores beneficiados, la superficie apoyada por tipo de tenencia de la tierra, por tipo de cultivo y por régimen hídrico; la superficie cuyos derechos al cobro de los apoyos fueron cedidos y el tipo de institución a la que se cedió y; la estratificación de los predios apoyados.

Conforme al Reglamento Interior de la SAGARPA, los Delegados Estatales, los Directores Regionales de ASERCA y los Jefes de DDR tienen conferidas las facultades para llevar al cabo las verificaciones que sean necesarias en relación

con el Procampo. Al efecto, se cumple con lo dispuesto por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

La constatación del cumplimiento de la normatividad de Procampo en todos sus efectos, y específicamente en lo relativo al PAC se llevará a cabo por el personal de los CADER y por el personal técnico de las Direcciones Regionales de ASERCA. La verificación se hará conforme sea necesaria, aún cuando los apoyos ya hayan sido entregados.

Las Direcciones Regionales de ASERCA podrán realizar verificaciones de campo y de expedientes, para constatar medidas de las superficies, cultivos o las actividades especificadas en la solicitud, además de revisar los expedientes integrados por predio y vigilarán el cumplimiento de la normatividad; esto independientemente de las verificaciones que se hayan hecho.

En el control de la operación de Procampo participan dos vertientes. A nivel institucional intervienen la Secretaría de la Función Pública en coordinación con la Auditoría de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, que a través de la vigilancia del origen y ejercicio de los recursos controlan que la aplicación del Programa se dé en estricto apego a la normatividad vigente.

Por otra parte y aunado a este tipo de control institucional opera el control social, en esta instancia participan los productores de manera directa y permanente, a través de acciones relacionadas con el control y vigilancia en el manejo de los recursos para asegurar que éstos se entreguen a los beneficiarios adecuada y oportunamente.

Cualquier irregularidad detectada en la operación de Procampo, puede ser presentada ante el vocal de Control y Vigilancia del Subcomité para su atención. Si se trata de quejas que involucren a servidores públicos, se canalizan a la Contraloría Interna de la Delegación Estatal de la SAGARPA a la Contraloría

Interna de ASERCA, a la Auditoría General de la SAGARPA en sus oficinas centrales, o bien, a la Secretaría de la Función Pública, ya sea directamente o a través de las Contralorías de los Gobiernos de los Estados.

Las sanciones a que se hacen acreedores los servidores públicos, por incumplimiento de la normatividad de Procampo, están determinadas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y van desde apercibimiento privado o público hasta inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

El incumplimiento, por parte de los productores, de alguna de las obligaciones especificadas en Procampo, es causal de sanciones, que van desde el retiro del apoyo y la exclusión del Programa, hasta ser sujeto de responsabilidad penal.

II.2. Resultados alcanzados en la operación

La operación de Procampo se realiza en función de los ciclos agrícolas en que se efectúan los procesos productivos en las superficies que han sido inscritas y documentadas como elegibles. Los ciclos agrícolas son el otoño-invierno y el primavera-verano, que juntos conforman un año agrícola²⁹.

Procampo llegó a su décimo año de operación al concluir el ciclo agrícola primavera-verano 2003. La base de la operación es un padrón de predios, propietarios y productores, de los cuales se tienen ciclo a ciclo de operación las características de cada uno de ellos.

Con el objeto de conocer la forma en que el Programa ha venido operado y la percepción que los beneficiarios tienen de éste, se han realizado evaluaciones anuales a partir de 1998, las cuales son realizadas por despachos externos

²⁹ El ciclo agrícola otoño-invierno se inicia el 1° de octubre y termina el día último de febrero; el ciclo primavera-verano da principio el 1° de marzo y concluye el 30 de septiembre.

capacitados para este tipo de trabajo. Los resultados obtenidos de las evaluaciones han permitido conocer las limitaciones de Procampo y emitir las recomendaciones que permitan corregir o atenuar dichas limitaciones.

Para este ensayo en particular se utilizaron los resultados obtenidos de la evaluación de la operación de Procampo en los ciclos agrícolas otoño-invierno 2001-02, primavera-verano 2002, otoño-invierno 2002-2003 y primavera-verano 2003, la cual fue realizada por personal académico de la Universidad Autónoma de Chapingo, con base en los lineamientos propuestos por ASERCA.

La evaluación se realizó con la información proporcionada por los beneficiarios del Programa y por los no beneficiarios y con la información contenida en los reportes de avance de operación de Procampo, se utilizó también información estadística del sector y de indicadores macroeconómicos, así como los informes de la Cuenta Pública, entre otros.

Los Instrumentos utilizados para realizar la evaluación fueron la encuesta directa realizada a un grupo de productores seleccionados por el método de muestreo, la obtención de la muestra se realizó a partir de la distribución de frecuencias de la superficie apoyada por Procampo, el método empleado²⁷ permitió identificar siete intervalos de tamaño de las unidades de producción²⁸, denominados estratos, dentro de los cuales se espera una variación mínima de las características al interior de cada grupo.

De acuerdo a la información contenida en el documento de evaluación, el tamaño de la muestra fue de 3,478 unidades de producción, más el 10% de factor de

²⁷ Se utilizó el "Método de Estratificación Óptima de Dalenius y Hodges", este método estratifica las unidades de producción usando una función de distribución de probabilidades $f(x)$ como por ejemplo la superficie apoyada por Procampo.

²⁸ Se considera a la unidad de producción como el predio o predios con superficie elegible inscrita en Procampo, que son explotados bajo una misma administración.

seguridad, el cual se añadió para estar en posibilidad de sustituir los casos de rechazo a la entrevista o de inconsistencia en la información.

Para la estratificación de la muestra y con el objeto de incrementar la precisión de los estimadores se estratificó por estados, considerando que las características de los productores son más homogéneas dentro de los estados.

Una segunda estratificación se usó para ajustar por tamaño del predio y aquí también se obtuvieron siete estratos, que son:

Cuadro II.1 ESTRATIFICACIÓN DE LOS PRODUCTORES

Estrato	Tamaño de predio (has)	Muestra por estrato
I	> 0 ≤ 1	1,216
II	> 1 ≤ 5	889
III	> 5 ≤ 10	634
IV	> 10 ≤ 45	397
V	> 45 ≤ 123.5	285
VI	> 123.5 ≤ 200	124
VII	> 200	55
Muestra Total		3,478

Fuente: Elaborado por el grupo que realizó la evaluación con base en la información oficial de Procampo

Se aplicaron dos cuestionarios distintos, uno para entrevistar al grupo de productores beneficiarios y otro para el de no beneficiarios con características similares denominado "grupo espejo"²⁹. Esto permitió no sólo conocer el impacto del Programa en los beneficiarios, sino también conocer las diferencias respecto a los no beneficiarios.

Con los resultados obtenidos en la encuesta a través de la aplicación de los cuestionarios se tienen los siguientes indicadores:

²⁹ Las características principales que se consideraron para encuestar a los productores no beneficiarios del Programa, son que estos últimos tengan similitudes en cuanto al tamaño del predio, vivan en la misma localidad, siembren el mismo cultivo, tengan igual tipo de propiedad y el mismo régimen hídrico. En sentido estricto estos productores son candidatos a obtener los beneficios de Procampo, pero por alguna razón, que puede ser desconocimiento de su existencia, no se adhirieron en tiempo y forma.

Conocimiento del Programa por parte de los productores

El 83% del total de la muestra conoce los requisitos que deben cubrir para solicitar el apoyo y 47% sabe las causas por las que se le puede cancelar el registro en Procampo. El 47% sugiere que se incremente el monto del apoyo, el cual es de \$935.00 por hectárea para los productores del ciclo otoño-invierno 2004/05 y primavera-verano 2004 bajo régimen de riego; en el caso de los productores de temporal del ciclo primavera-verano 2004 el apoyo es de \$1,120.00 por hectárea.

En cuanto a la facilidad en la realización de los trámites para acceder a Procampo, el 84% considera que es de fácil realización, en tanto que el 16% restante considera que el trámite es complicado, los productores que consideraron que el trámite es complicado se ubican principalmente en los primeros estratos y una gran proporción de éstos tiene cuando mucho estudios de primaria, por lo que podría concluirse que la dificultad en la realización de los trámites obedece a la falta de instrucción, más que a lo complicado de los procedimientos.

Respecto a la oportunidad en la entrega del apoyo, el 43% de los productores con posibilidades de recibir el apoyo antes de la siembra, o sea aquellos que tienen una superficie menor de cinco hectáreas, manifestaron que el apoyo lo recibieron a tiempo. En cuanto a los productores que reciben el apoyo una vez realizada la siembra, el 34% informó que lo recibió antes de 35 días posteriores a la realización de los trámites para su obtención, el 14% lo recibió después de 35 días pero antes de 46, el 16% lo recibió entre los 46 y los 60 días y el 37% informó que lo recibió después de los 60 días.

La mayoría de los productores, el 90%, manifestaron no haber tenido problemas para cambiar el cheque entregado por Procampo, el 10% restante señaló que los problemas para hacer efectivo el cheque tuvieron que ver con dificultades para el cobro de éste en el Banco y con falta de bancos en la localidad.

Cobertura y perfil de los beneficiarios de Procampo y su relación con otros Programas

El 69% de los productores beneficiados tiene siembras en temporal y el 31% restante en riego. En el ciclo primavera-verano 2003 el 45.4% de la superficie apoyada se sembró con maíz por el 65.6% de los beneficiarios, la superficie destinada a la siembra de frijol fue del 12.1% por el 6.4% de los productores, en el caso de los productores del ciclo otoño-invierno 2002/03, la mayor superficie se destina a la siembra de sorgo, el 27.6%, participando el 8.5% de los productores; únicamente el 19% de la superficie apoyada se siembra con maíz participando en esta actividad principalmente productores pequeños, ya que representan la mitad de los productores beneficiados en este ciclo.

Casi el total de los predios registrados en el Programa, y que son apoyados cada año agrícola, es menor a 10 hectáreas. Dentro de este rango, los predios de hasta dos hectáreas representan el 62.3%, y si se amplía el límite hasta cinco hectáreas, el porcentaje se eleva al 86.5 del total de ellos.

Las formas de tenencia de la tierra son muy variadas en México. Las reconocidas legalmente son la ejidal, la comunal, la privada, la de colonias, la federal y de los terrenos nacionales. Cuatro quintas partes de la superficie apoyada por Procampo se clasifica de tenencia social – que considera a la ejidal y a la comunal – y una quinta parte de las demás formas de tenencia se asimilan de manera convencional a la tenencia privada³⁰.

Los productores que son propietarios usufructúan el 90% de las unidades de producción, de manera complementaria, la posesión derivada – entendida como las

³⁰ En estricto sentido, las formas de tenencia ejidal (en posesión plena), privada y de colonias son formas de propiedad, ya que quienes las detentan tienen capacidad legal para enajenar los predios; los terrenos federales sólo pueden concesionarse y, mientras los terrenos nacionales no sean enajenados – a título oneroso o no – por los particulares, estas sólo se reconocen legalmente como formas de posesión.

formas legales que permiten el usufructo de los predios con superficies elegibles, pero no su enajenación – representa casi el 10% de dichas unidades.

La mayor parte de la superficie registrada como elegible que se ha venido apoyando, está bajo el régimen hídrico de temporal, alrededor del 70% como promedio para el año agrícola, pero se concentra en el ciclo primavera-verano con más del 80%.

Los cultivos con mayor participación relativa en las áreas encuestadas son maíz, frijol, trigo, alfalfa, pastos pradera y ornamentales, sorgo y garbanzo.

Con base en la encuesta aplicada se encontró que la mitad de los entrevistados sabe que puede recibir otros apoyos del Gobierno Federal sin dejar de recibir Procampo, sin embargo esta proporción es mayor en los estratos III, IV, V, VI y VII y menor en los dos primeros estratos, como consecuencia el porcentaje de productores que recibe otros apoyos es mayor en los estratos altos y menor en los bajos, cabe señalar que mientras el 100% de los productores del estrato VII recibe otros apoyos, ésta proporción es de sólo el 24% en el estrato I.

Los programas que los productores mencionaron conocer y de los cuales recibieron apoyos complementarios fueron: Programa de Diesel 25%, Alianza para el Campo 24%, Crédito a la palabra 12%, Progreso 10%, Oportunidades 6% y otros 22%.

Superficie apoyada

La superficie apoyada con Procampo durante los diez años del periodo comprendido entre los años 1994 y 2002 fue en promedio de 13 millones de hectáreas anuales, lo que representó el 93.5% de la superficie sembrada con cultivos elegibles, esto significa que únicamente el 6.5% de la superficie sembrada con éste tipo de cultivos no fue sujeto de apoyo.

Cuadro N.2. COBERTURA DE PROCAMPO DURANTE LOS DIEZ AÑOS DE OPERACIÓN

AÑOS	SUPERFICIE BEMBRADA CON CULTIVOS ELEGIBLES (miles de hectáreas)	SUPERFICIE APOYADA POR PROCAMPO (miles de hectáreas)	%	PRODUCTORES APOYADOS (miles)	MONTO OTORGADO (millones de pesos)
1994	14,830.7	13,825.1	91.87	3,295	4,704
1995	14,884.9	13,321.3	89.50	2,720	5,884
1996	14,952.9	13,853.1	92.64	2,920	6,793
1997	15,289.5	13,984.4	91.58	2,873	7,533
1998	14,791.5	13,735.2	92.86	2,766	8,492
1999	14,561.8	13,572.4	93.21	2,718	9,372
2000	14,162.1	13,571.3	95.83	2,681	10,379
2001	13,942.1	13,420.2	96.26	2,695	11,005
2002	13,770.9	13,698.8	99.47	2,792	11,851
2003 *	13,927.4	12,885.3	92.51	2,723	12,252
MEDIA	14,509.4	13,568.7	93.51	2,819	no aplica

FUENTE: Elaboración propia con base en información proporcionada por las Direcciones generales de Medios de Pago y de Sistemas de Información para la Operación de Apoyos Directos, ABERCA, Sagarpa.

* Datos preliminares, ya que la encuesta se realizó antes de que finalizara el año agrícola.

Durante 1994 se estableció apoyar exclusivamente las superficies elegibles que se declararan en la solicitud de apoyo con los cultivos que les dieron la elegibilidad: maíz, frijol, trigo, arroz, algodón, soya, cártamo, sorgo y cebada; sin embargo, por el desconocimiento de los criterios para el otorgamiento del apoyo y por presiones de los productores se aceptaron casos especiales como apoyar superficies preparadas para siembra de cultivos básicos en presuntas superficies elegibles, que finalmente fueron sembradas con cultivos no elegibles como garbanzo, cebada forrajera, sorgo forrajero y avena.

A partir de 1995, la normatividad del Programa estableció la posibilidad de que se sembraran cultivos diferentes a los que dieron elegibilidad a las superficies inscritas. En el análisis del comportamiento de la superficie apoyada de cultivos que le dieron la elegibilidad respecto a la de la superficie sembrada total de los mismos cultivos, en el período 1994-1998 se destaca una tendencia a la baja que inicia con un brusco descenso en 1995 debido a la eliminación de las autorizaciones

especiales³¹ antes mencionadas, porque no pudieron comprobar que habían sembrado cultivos elegibles en el periodo 1991-1993 y/o porque no pudieron comprobar la propiedad o posesión legal de sus predios en ese año, pero también porque se apoyaron superficies en conversión productiva que se sembraron con cultivos diferentes a los elegibles.

En 1995 se autorizó otorgar el apoyo de Procampo a los productores cuya superficie elegible estuviera bajo proyecto ecológico autorizado por la SEMARNAT, en 1996 los productores cuya superficie elegible se hubiera sinistrado, podrían recibir el apoyo, siempre y cuando la superficie hubiera sido sembrada de acuerdo a las consideraciones técnicas de la SAGARPA.

Desde el año 2001 se incorporó el concepto de redondeo para los productores que siembran menos de una hectárea, entregándoles un apoyo equivalente a una hectárea. Se implementó el pago anticipado para los productores que cultivan predios de hasta cinco hectáreas en el ciclo primavera-verano, entregándose el apoyo antes de la siembra, en el año 2002 este beneficio se amplió para los predios de más de cinco hectáreas en algunas entidades federativas. En este mismo año se acordó disminuir el periodo para la entrega de los apoyos, estableciéndose un plazo máximo de 35 días.

En el año 2002 los productores cuya superficie elegible hubiera recibido apoyo durante los tres últimos ciclos agrícolas anteriores podrían recibir el apoyo adelantado de los siguientes cinco ciclos homólogos, siempre y cuando contaran con dictámenes técnicos y financieros favorables.

³¹ Las autorizaciones especiales se dieron a productores que por tradición sembraban cultivos elegibles pero que por diversas causas en 1994 habían sembrado cultivos no elegibles, sobre todo cebada o sorgo forrajero; estos productores no pudieron demostrar la siembra tradicional y fueron dados de baja en Procampo.

Productores beneficiados

En cada uno de los diez años de operación de Procampo se ha beneficiado a un promedio de 2.8 millones de productores en todas las entidades federativas del país, de los cuales el 83% opera durante el ciclo primavera-verano y el 17% restante lo hace en el otoño-invierno. En cuanto a estratos se puede afirmar que el 77% de los productores beneficiados tienen predios menores a cinco hectáreas. La proporción de beneficiarios de Procampo con respecto a la Población Ocupada en actividades agropecuarias, en silvicultura y pesca es, en promedio de 44.5%.

Monto ejercido

De 1994 a 2003 el monto ejercido ha pasado de 4,704 millones de pesos a 12,252 en términos nominales, en términos reales ha disminuido de 4,343 a 3,062 millones de pesos. El monto ejercido con respecto al Producto Interno Bruto Total ha disminuido en forma constante de 3.3% a 1.9% en el periodo de 1994 a 2002, en tanto que la proporción de éste con respecto al Producto Interno Bruto del Sector Agropecuario ha disminuido de 6.3% a 5.2%, agudizándose en 1998 cuando la participación fue de únicamente el 4.1%.

Cuadro II.3. PARTICIPACIÓN DE PROCAMPO EN EL PRODUCTO INTERNO BRUTO

AÑOS	PIB TOTAL	PIB AGROPECUARIO	MONTO OTORGADO		ÍNDICE DE PRECIOS	PARTICIPACIÓN RESPECTO AL PIB	
			NOMINAL	REAL		TOTAL	AGROPECUARIO
1994	1'420,159.5	74,980.3	4,704	4,343	108.3	3.3	6.3
1995	1'837,019.1	91,899.3	5,864	3,928	149.3	3.2	6.4
1996	2'525,676.0	139,753.4	6,793	3,482	195.1	2.7	4.9
1997	3'174,276.0	159,188.3	7,533	3,276	229.7	2.4	4.7
1998	3'846,349.9	183,510.6	8,492	3,204	285.0	2.2	4.1
1999	4'593,685.2	193,803.1	9,372	3,068	308.4	2.0	4.8
2000	5'491,372.8	202,010.5	10'370	3,028	342.7	1.9	5.1
2001	5'828,590.6	218,770.4	11,005	3,020	364.3	1.9	5.0
2002	6'152,828.8	225,879.3	11,851	3,103	381.8	1.9	5.2

FUENTE: Elaboración propia con base en la información obtenida en indicadores económicos, Barúco y la proporcionada por las Direcciones generales de Medios de Pago y de Sistemas de Información para la Operación de Apoyos Directos, ASERCA, Sagarpa.

Las cuotas nominales que pagó Procampo a sus beneficiarios en los ciclos agrícolas Otoño-Invierno 93/94 a 2004/05 se han incrementado de \$330.00 a \$935.00 por hectárea, en términos reales, estas cuotas han perdido el 30% de su poder adquisitivo.

Cuadro II.4. CUOTAS DE APOYO EN LOS CICLOS AGRÍCOLAS OTOÑO-INVIERNO (pesos por hectárea)

CICLO AGRÍCOLA	93/94	94/95	95/96	96/97	97/98	98/99	99/2000	00/01	01/02	02/03	03/04	04/05
CUOTA NOMINAL	330.00	400.00	440.00	484.00	556.00	626.00	706.00	776.00	829.00	873.00	905.00	935.00
CUOTA REAL	305.56	287.91	225.53	210.53	209.81	204.98	205.99	213.86	217.13	216.20	215.78	212.74
INDICE PRECIOS	106.3	149.3	195.1	229.9	265.0	305.4	342.7	394.3	381.8	400.1	419.4	439.5

FUENTE: Elaboración propia con base en la información contenida en las Reglas de operación del Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO) para cada ciclo y año específico.

En los ciclos primavera-verano 1994 a 2004 las cuotas se incrementaron de \$350.00 a \$935.00 por hectárea para los productores de riego y a \$1,120.00 por hectárea para los productores de temporal, en términos reales disminuyeron 31% para los productores de riego y 17% para los productores de temporal.

Cuadro II.5. CUOTAS DE APOYO EN LOS CICLOS AGRÍCOLAS PRIMAVERA-VERANO (pesos por hectárea)

CICLO AGRÍCOLA	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
CUOTA NOMINAL	350.00	440.00	484.00	556.00	626.00	706.00	776.00	829.00	873.00	906.00	935.00
CUOTA REAL	323.16	294.71	248.08	241.84	236.23	231.83	227.02	227.56	226.65	226.19	222.94
INDICE PRECIOS	106.3	149.3	195.1	229.9	265.0	305.4	342.7	384.3	381.8	400.1	419.4

FUENTE: Elaboración propia con base en la información contenida en las Reglas de operación del Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO) para cada ciclo y año específico.

II.3. Impacto de las acciones realizadas sobre el desarrollo rural y agrícola.

El impacto de las acciones realizadas fue evaluado por ASERCA desde el punto de vista de los beneficiarios, con base en los resultados en la aplicación de la encuesta. Esta encuesta planteó preguntas referentes al uso del apoyo que hacen los productores, así como a algunos efectos directos sobre aspectos administrativos

de la operación y otros indirectos sobre decisiones económicas de estos beneficiarios.

Efectos sobre el ingreso y su distribución.

Debido al predominante bajo nivel de Ingreso de la población beneficiaria el apoyo de Procampo tiene un efecto favorable para la mayoría de estos productores. En particular, los aproximadamente dos millones de autoconsumo, quienes con el esquema anterior de precios de garantía no recibían este tipo de subsidio.

El apoyo de Procampo representa una mayor proporción del Ingreso en las áreas de temporal que en las de riego; debido a que el valor de la producción vendida por hectárea es mayor en las unidades de producción de riego que de temporal por tener más altos rendimientos físicos. Para los productores que cultivan sus predios bajo condiciones de temporal el apoyo representa, en promedio, más de la quinta parte de su Ingreso, en tanto que en las áreas de riego es de la doceava parte.

La importancia del apoyo en el Ingreso disminuye conforme se incrementa la superficie de las unidades de producción. Para las unidades menores a 10 hectáreas representa, en promedio, poco menos de la quinta parte, mientras que a los productores que explotan predios mayores de 200 hectáreas les aporta la décima parte de su Ingreso.

En los cultivos de mayor superficie apoyada por el Programa, el apoyo representó más del 30% del Ingreso obtenido; en maíz representó el 35.6%, en frijol el 49.9% y en sorgo el 39.8%.

Efectos sobre los sistemas productivos

Tanto en la agricultura comercial como en la tradicional, el apoyo al Ingreso de Procampo se ha aplicado de manera principal como capital de trabajo para mantener la actividad productiva.

La utilización del apoyo se dividió en dos categorías: consumo productivo y consumo doméstico. En los cuatro ciclos evaluados la utilización del apoyo fue similar, el 93% de los productores manifestaron utilizar la cuota en consumo productivo, en tanto que únicamente el 7% informó haberla utilizado en consumo doméstico.

Los productores que destinan el apoyo a consumo productivo lo canalizan principalmente a: preparación de tierra, compra de insumos, pago de mano de obra, compra y renta de maquinaria y equipo y pago de servicios. Los productores entrevistados que destinan el apoyo a consumo doméstico lo canalizan principalmente a: alimentación, salud, vestido, vivienda, educación y recreación.

La utilización del apoyo se diferencia conforme el tamaño de la unidad de producción, mientras más grande es la superficie explotada mayor es la proporción de productores que utilizan el apoyo como capital de trabajo. Sólo entre las unidades de producción de menor tamaño el apoyo se destina en mayor medida al consumo doméstico; siendo un apoyo para cubrir los gastos familiares durante el período en que la actividad agrícola nos les reporta ingresos, por encontrarse en espera de sus cosechas.

La mayoría de los productores, tres de cada cinco, no han cambiado el destino del apoyo; es decir, que en la actualidad lo utilizan para el mismo fin que en años anteriores. Se estima que un millón de beneficiarios han modificado el uso que le dan a su apoyo, de los cuales más de la mitad ahora destinan más al consumo productivo; y dos de cada cinco lo aprovechan ahora para los gastos familiares. Estas proporciones no cambian con la cantidad de la superficie en explotación.

Efectos sobre la reconversión productiva

La decisión del productor sobre a qué uso destinar su tierra y cuál cultivo explotar, depende de diversos factores como la capacidad productiva del suelo, las

condiciones climatológicas, la tradición, el conocimiento, la experiencia, la disponibilidad de recursos productivos, la productividad, los precios de venta y la rentabilidad. Además se debe reparar en el tamaño de predio y/o calidad de la tierra; la intensidad en el uso del recurso y/o disponibilidad de agua para riego; la historia productiva y orientación de la producción por tipo de consumo; y en la localización respecto a los mercados de insumos y productos.

Desde el ciclo primavera-verano 1995 los apoyos directos se otorgan independientemente de los cultivos anuales diferentes a los elegibles, y desde 1996 de los cultivos perennes, que se establezcan en los predios registrados en el Programa. Esto ha posibilitado que los productores elijan el cultivo que más les convenga de acuerdo a su rentabilidad, así como a las condiciones climatológicas y del mercado.

Desde esta fecha los beneficiarios pueden explotar cualquier cultivo lícito distinto a los elegibles y seguir recibiendo el apoyo de Procampo; incluso, si la capacidad productiva de sus tierras lo permite y previo dictamen técnico de las autoridades de la SAGARPA o de la SEMARNAT, según el caso, están en posibilidad de cambiar su uso y dedicarlas a actividades productivas distintas a la agricultura como pastos, árboles frutales, agaves o plantaciones forestales. El objetivo es que los beneficiarios puedan destinar sus tierras a la actividad productiva que les resulte más redituable.

No obstante existir la posibilidad de hacerlo, el 35% de los productores entrevistados manifestó no saber que puede sembrar un cultivo diferente al elegible y continuar recibiendo el apoyo, este desconocimiento se presentó con mayor frecuencia en los estratos I y II.

Conforme a esto, según la encuesta siete de cada diez productores no habían cambiado de cultivo ni de uso del suelo, mientras que tres sí realizaron cambios. La conversión productiva se llevó a cabo en las unidades de mayor tamaño, la totalidad de los productores del estrato VII realizaron cambio de cultivo.

La principal razón para cambiar cultivo fue "porque el nuevo cultivo es más rentable" y la principal para no cambiar fue "porque no le conviene cambiar de cultivo".

En orden de magnitud, entre los productores que realizaron conversión productiva se encuentran los que decidieron dedicar sus tierras a pastos, y así incorporarlas a la actividad pecuaria, mientras más grande es el predio, hay mayor preferencia por el cambio de uso del suelo hacia pastos y hacia otros cultivos diferentes a los grupos consignados.

En los estados de Michoacán, Veracruz y Guerrero se concentra la proporción de productores que decidió destinar la superficie elegible a la siembra de frutales y en Jalisco y Oaxaca se incrementó la siembra de agave.

Efectos sobre los mercados agrícolas

Únicamente el 13.5% de los entrevistados manifestaron un cambio favorable en la comercialización de sus productos, esta situación se dio principalmente en los estratos medios. Los productores ubicados en el estrato VII consideran que no existió un cambio favorable en la comercialización, lo cual es explicable debido a que probablemente este tipo de productores ya estaban organizados en este tipo de actividad; en cuanto a la mayoría de los productores de los estratos I y II, quienes también respondieron que no hubieron cambios favorables en la comercialización, esto se explica porque gran parte de estos productores destina su producción al autoconsumo³².

En diversas regiones agrícolas es común que la comercialización de al menos una parte de la producción se realice antes de la cosecha debido a la necesidad de

³² Considero que si el objeto es conocer el impacto de Procampo en la comercialización, esta parte del cuestionario debió aplicarse únicamente a los productores que comercializan su cosecha, ya que de otra manera los resultados son sesgados.

contar con liquidez para solventar los propios gastos de cosecha, para liquidar adeudos contraídos a lo largo del ciclo agrícola o para satisfacer los requerimientos del consumo familiar; lo cual significa menores precios que los que llegan a establecerse en el mercado. Considerando que el apoyo es un ingreso que reciben los productores durante el ciclo productivo, podría esperarse que contribuyera a mejorar la situación financiera de los beneficiarios y, en consecuencia, se redujera la necesidad de realizar la venta anticipada de la cosecha.

El 12% de los productores que tuvieron cambios favorables en la comercialización evitaron la venta anticipada, el 14% mejoraron la negociación del precio, el 13% aseguraron la venta de su cosecha y el 4% reportó que tuvo mejores accesos a los mercados.

Efecto del apoyo sobre la permanencia en la actividad

El 17% de los entrevistados declararon que sin el apoyo de Procampo hubieran dejado de sembrar su predio, las razones aducidas fueron: la baja rentabilidad de la actividad agrícola, la desaparición de subsidios y la falta de agua.

Cesión de Derechos de Procampo

En las áreas agrícolas en las que se tienen bajos costos y/o altos rendimientos por hectárea el apoyo al ingreso se usa como capital de trabajo o como fuente financiera para la adquisición de insumos y servicios para realizar los procesos de producción agrícola, lo cual fomenta la producción.

El retiro paulatino de la Banca de Desarrollo de las áreas agrícolas en que no se lograba una recuperación adecuada, dejó sin capital de trabajo a un número considerable de productores de básicos pues, de financiar alrededor de 7.3 millones de hectáreas, en la actualidad el crédito de avío completo es prácticamente inexistente. Como respuesta a esta necesidad de capital de trabajo y la de aplicar el derecho al subsidio con anticipación para disponer de recursos e

Insumos necesarios para producir, se incorporó la cesión de derechos al cobro del apoyo como un procedimiento específico establecido por ASERCA.

Con la figura de la cesión de derechos al cobro del apoyo, se ha permitido a los productores disponer de capital de trabajo en forma de dinero o de cualquier insumo o servicio para realizar el proceso productivo. Bajo esta figura el cesionario entrega el dinero, bien o servicio al cedente contra el derecho cedido para cobrar el apoyo, que podrá efectuar previo cumplimiento del cedente de los requisitos establecidos por la normatividad del Programa.

En los inicios de Procampo la cesión de derechos tuvo gran importancia, llegando en 1998 a cederse la cuarta parte del monto del Programa, pero actualmente, ante la posibilidad de obtener el apoyo anticipado a la fecha de siembra, esta figura ha disminuido, según la encuesta sólo el 3.5% de los productores cedió sus derechos sobre el apoyo a otras instituciones. Las instituciones financieras fueron el principal receptor de los derechos, seguido por prestamistas locales y distribuidores de insumos.

Impacto en rendimientos

Derivado de los resultados obtenidos en la encuesta, se tiene que en algunos de los principales cultivos apoyados se obtuvieron incrementos en los rendimientos, que los evaluadores atribuyen a Procampo.

En el caso de maíz se reportó un incremento de 3.5 toneladas por hectárea, lo que significa un aumento del 218%, al pasar de un rendimiento de 1.6 ton/ha antes de tener el apoyo de Procampo, a uno de 5.1 ton/ha con el apoyo, en frijol el incremento fue de 26% y en pastos del 147%³³.

³³ Puede existir un error en la información o en su manejo, ya que es realmente difícil incrementar rendimientos en la magnitud señalada, sobre todo tratándose de cultivos tradicionales.

Impacto en el nivel tecnológico

El impacto en el nivel tecnológico por efecto del Programa se midió comparando estadísticas entre beneficiarios y no beneficiarios de Procampo.

El 55% de los productores inscritos en el Programa manifestó usar maquinaria para siembra, en tanto que la proporción de los productores no inscritos fue del 49%; en el mismo orden el 29% utiliza maquinaria para cosecha en comparación con el 24%.

Respecto al uso de insumos, el 70% de los beneficiarios utilizan fertilizantes, mientras que el 66% de los no beneficiarios los usa; el 65% de beneficiarios usa agroquímicos contra el 61% de no beneficiarios.

Lo anterior podría significar que el apoyo de Procampo influye favorablemente en el uso de tecnología.

Importancia de Procampo

De los recursos destinados a programas de apoyo a la agricultura, se puede afirmar que Procampo es el más importante de todos no sólo por su participación sino por el impacto que éste tiene en los productores de menores ingresos, los cuales se encontraban al margen de los apoyos otorgados a la comercialización debido a que su producción se destina al autoconsumo.

La participación de Procampo es del 35% del total de los recursos destinados a programas de apoyo a la agricultura, en tanto que el programa de Apoyos a la Comercialización participa con el 16.4%, Alianza para el Campo significa el 15% y, el restante 33.6% es operado por otros programas.

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

III.1 Conclusiones

Los programas de apoyos directos al campo, concretamente Procampo, benefician a un número mayor de productores agropecuarios, ya que permiten la incorporación de productores de auto consumo que no se beneficiaban de los apoyos otorgados a través de los precios de garantía, debido a que su producto no entraba a la esfera de la comercialización.

La generalidad con que se otorga este tipo de esquemas de apoyo, ya que no discriminan por tipo de productor, posibilita que los gastos de operación de Procampo sean bajos con respecto a otros programas de apoyo al campo.

La intervención gubernamental, a través de los apoyos directos al productor, es una de las formas que menos distorsionan los precios y los mercados agrícolas debido a que su aplicación es por hectáreas, por lo que los apoyos se encuentran desvinculados del tipo de productor, del producto y de la cantidad producida.

La difusión del Programa ha sido adecuada y extensiva ya que la mayoría de sus beneficiarios conoce los requisitos que deben cubrir para solicitar el apoyo y casi la mitad sabe las causas por las que se le puede cancelar el registro en Procampo.

Procampo ha demostrado ser un Programa amigable en cuanto a la facilidad en la realización de los trámites para acceder a éste; el 84% de los beneficiarios considera que el trámite es sencillo, en tanto que el 16% considera que el trámite es complicado, este último grupo está integrado por productores con menor grado de estudios, por lo que podría deducirse que la dificultad en la realización de los trámites obedece a la falta de instrucción, más que a lo complicado de los procedimientos.

La entrega del apoyo a los productores que lo reciben antes de la siembra es oportuno, lo cual no sucede con los productores que reciben este apoyo una vez realizada la siembra, el 66 por ciento manifestó haberlo recibido después de los 35 días estipulados como tiempo máximo para recibir el apoyo, una vez que realizaron los trámites para su obtención.

Los estratos altos están mejor informados sobre la posibilidad de acceder a otros programas de apoyo del Gobierno Federal sin dejar de recibir Procampo, como consecuencia el porcentaje de productores que recibe otros apoyos además de Procampo es mayor en los estratos altos y menor en los bajos.

El incremento de las cuotas otorgadas a través de los apoyos ha sido insuficiente para mantener su poder adquisitivo, la pérdida ha sido mayor para los productores de riego de los ciclos otoño-invierno y primavera-verano para quienes significó un decremento del 30%, en tanto que la pérdida para los productores de temporal de primavera-verano fue de 17%.

En cuanto al impacto que el Programa ha tenido sobre el desarrollo rural y agrícola se tiene que:

El apoyo es mucho más significativo en las áreas de temporal que en las áreas de riego.

La mayor parte de los productores ha aplicado casi la totalidad del apoyo como capital de trabajo para mantener la actividad productiva, canalizándolo principalmente a preparación de tierra, compra de insumos, pago de mano de obra, compra y renta de maquinaria y equipo y pago de servicios.

Los productores que realizaron conversión productiva son los que cuentan con mayor superficie, mientras más grande es el predio, hay mayor preferencia por el cambio de uso del suelo hacia pastos y hacia otros cultivos diferentes a los grupos consignados.

Procampo es el más importante de todos los programas de apoyo a la agricultura, su participación es del 35% sobre el total, en tanto que el programa de Apoyos a la Comercialización participa con el 16%, Alianza para el Campo representa el 15% y, el restante 34% es operado por otros programas.

III.2 Recomendaciones

Ampliar la vigencia de Procampo para otorgar a los productores agropecuarios certeza en la obtención de ingresos que les permitan realizar actividades tendientes a realizar mejoras en sus predios.

Simplificar los trámites de acceso al cobro de Procampo para los productores con superficies menores a cinco hectáreas, aplicándose un registro permanente para este tipo de productores que opere durante la vigencia del Programa.

Establecer mecanismos que permitan agilizar la entrega del apoyo y disminuir el tiempo transcurrido entre la realización de los trámites y el cobro del apoyo.

Orientar la difusión de los programas de apoyo a la agricultura hacia los productores de menores ingresos, para propiciar que sean éstos quienes se beneficien primordialmente de los apoyos.

Incrementar las cuotas de apoyo hasta igualarlas en términos reales con las otorgadas al inicio del Programa, sobre todo para los productores de bajos ingresos.

BIBLIOGRAFÍA

- BANXICO, "Indicadores Económicos", México
- CONAPO, "Indicadores demográficos", México
- "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", México, 1994.
- "Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación", México.
- "Ley de Planeación", México.
- "Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal", México.
- "Ley Federal de Procedimiento Administrativo", México.
- "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal", México.
- "Memorandum de Entendimiento en Materia de Subsidios e Impuestos Compensatorios entre México y Estados Unidos", 1985.
- Hopkins John, Krueger Anne, "Political Economy of Agricultural Pricing Policy", Baltimore, 1992.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico "National Policies and Agricultural Trade" París, 1987.
- "Programa Nacional de Modernización del Campo", México, 1990.
- "Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos" (PROCEDE)", México.
- "Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal", México.
- SAGARPA, "Decreto de creación del órgano desconcentrado de la SAGARPA denominado Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria", México, 1991.
- SAGARPA, "Reglamento Interior de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación" México, 1991.
- SAGARPA, "Directorio de Productores de Granos y Oleaginosas de México" México, 1993.
- SAGARPA, "Revista número 64 de Claridades Agropecuarias", México, 1999.
- SAGARPA, "Decreto de creación que regula la operación del Programa de Apoyos Directos al Campo denominado Procampo", México, 1994.
- SAGARPA, "Reglas de Operación del Programa de Apoyos Directos al Campo" (Procampo), México.

- UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE CHAPINGO, "Evaluación del Programa del Procampo en los ciclos agrícolas Otoño-Invierno 2001/2002, Primavera-Verano 2002, Otoño-Invierno 2002/2003 y Primavera-Verano 2003".