

# **CAPÍTULO 1**

## **INTRODUCCIÓN**

El quehacer del economista consiste en analizar las consecuencias surgidas de las actividades sociales dirigidas a satisfacer necesidades humanas para poder llegar a un diagnóstico. Para el presente caso, cabe señalar, en México ha existido un problema agropecuario en los últimos tiempos, el cual, su existencia consiste en dos partes. La primera de ellas es el caso de la producción, pues la participación del sector primario en la economía ha sido la más baja en los últimos 15 años. La segunda, es que las políticas aplicadas antes de PROCAMPO, no fueron evaluadas o no se realizaron de la manera adecuada. Junto a lo último, también se han señalado omisiones en las evaluaciones realizadas al programa.

El presente trabajo tiene como finalidad inicial presentar evaluaciones de impacto sobre la producción y el consumo de los beneficiarios del Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO). Para tal caso, hay que considerar la pregunta: ¿en que destinan los beneficiarios los ingresos provenientes del programa? Para poder contestar esto, primero hay que analizar la problemática del sector y las políticas aplicadas antes y después de la expedición de la ley del PROCAMPO, para revisar si han sido vehículos suficientes para la resolución del problema agrario.

### **El Problema Agrario en México**

La agricultura en nuestro país se remonta a la época prehispánica, y se debe suponer que, siendo la única fuente de alimentos, permitió el desarrollo de los pueblos prehispánicos

dejando una tradición en las formas, características y costumbres, que se visualizan aún en estas épocas (Martínez, 1983).

Desde la llegada de los españoles (quienes trajeron su propia estructura económica) en el siglo XVI, hasta la expansión agrícola de mediados del siglo XIX, el surgimiento de las haciendas trajo consigo problemas sobre el orden social y la tenencia de la tierra, puesto que la expansión de estos sistemas, y las rancherías, desplazaron a los campesinos, convirtiéndolos en trabajadores jornaleros (Martínez, op. cit). La lucha sobre la tenencia de la tierra, se legaliza en 1917 a través de la Constitución promulgada en dicho año.

A partir de la estabilidad política y social alcanzada a finales de los años veinte y hasta 1982, el papel del Estado en el campo, consistió desde la inversión en infraestructura hasta la protección de productores de alimentos básicos mediante precios de garantía, sin dejar de lado la creación de la banca de segundo piso para el otorgamiento de créditos agropecuarios y la asesoría técnica (Yúnez-Naude, 2010). Con la crisis económica de inicios de los años ochenta, se replantea la forma de hacer política agraria, lo cual junto a la integración de México al GATT y las reformas políticas de 1992, se voltea el sector a favor de los mercados internacionales.

Los cultivos tradicionales tuvieron su auge desde la década de los treinta hasta mediados de los años sesenta. En los años cincuenta, productos como arroz, trigo, frijol y maíz presentaron las tasas de crecimiento más altas de su historia, por ejemplo, de 1950 a 1965, el maíz presenta una tasa de crecimiento de 7.26%. Pero después de este periodo el ritmo de crecimiento cambia de tal forma que este empezó a presentar comportamientos negativos (Romo 2009).

Por otro lado, existe el problema de la inequidad y heterogeneidad en el agro. Los antiguos dueños de las haciendas, convertidos en pequeños propietarios, se convertían en la

clase empresarial agrícola, el cual demostraba que no habían perdido el control de los recursos de explotación, y por otro lado, el acceso a créditos les permitía capitalizar sus productos (Martínez, op. cit.). También se encontraban los ejidatarios que no podían competir contra los pequeños propietarios tanto en términos de la producción como del acceso al mercado; es el grupo que continúa con las formas tradicionales y que se queda encasillada con los precios de garantía, y con poco acceso a los créditos públicos y privados (Martínez, op. cit.). Esto provoca mayor heterogeneidad y desigualdad al agro mexicano. Yúnez-Naude señala que *“...una de las razones que explican la heterogeneidad e inequidad prevaleciente en el campo mexicano es que, desde el siglo pasado, las políticas de Estado al agro han tenido, básicamente, dos vertientes: la productiva, canalizada a productores con recursos y capacidades empresariales, y las político-sociales, dirigidas a los grupos rurales menos favorecidos...”* (Yúnez-Naude: op. cit., p. 751)

### **Las Razones de Política**

Ante lo mencionado en el apartado anterior, con el estancamiento de la agricultura a mediados de los años sesenta, México pasa de ser un exportador neto a un importador neto de productos agrícolas, en especial de trigo y maíz, y este proceso coincide con el aumento de participación del Estado a través de subsidios al consumo y protección a productores comerciales por medio de los precios de garantía (Yúnez-Naude, op. cit.). Esto provoca un mayor empobrecimiento de los hogares rurales convirtiendo a la producción en agricultura de subsistencia, por lo que el sector deja de ser un pilar para el desarrollo.

Todo esto lleva a un cambio de razonamiento en la política al campo hacia la liberalización del sector, lo cual incluye la reforma al artículo 27º de la Constitución y la aprobación de una nueva Ley Agraria en 1992, el cual elimina la política de subsidios y de

precios de garantía dando paso a la creación del Programa de Apoyos Directos al Campo denominado PROCAMPO. Este programa, el cual se decreta en 1994, es la respuesta del Estado para que los agricultores mejoren sus condiciones de ingreso y de producción ante la apertura comercial, anteponiendo que los subsidios otorgados por el programa no distorsionen las condiciones del mercado. La cobertura del programa ha sido de largo alcance, y no sólo en término espacial, ya que si bien se estableció como límite en el año de 2008, se ha expandido hasta la fecha. Entre los beneficiarios<sup>1</sup> se incluyen tanto a pequeños como grandes propietarios, así como usufructuarios dedicados a la producción de bienes básicos.

### **El Maíz**

En los procesos recientes, diversos autores como Barkin (2002) y Yúnez-Naude (op. cit.) destacan que el volumen de producción de este bien ha crecido desde los años ochenta, pues se pasó del 72% en 1983 a 75% en 1994 del total de la superficie cultivable. Esta tendencia todavía es visible a principios del siglo XXI y las razones son distintas desde la tradición de los productores de auto-subsistencia hasta el apoyo a los productores comerciales. Yúnez-Naude menciona que “...*la agricultura empresarial...es la que explica el crecimiento en la oferta nacional de maíz: el volumen producido en estas condiciones aumentó 2.5 veces de 2001 a 2006 respecto a 1980-1982, mientras que el producido en tierras de temporal sólo lo hizo en 1.4 veces...*” (Yúnez-Naude, op. cit.). En 2004 México ocupó un lugar importante en la oferta mundial de maíz al contar con el 26% de la producción mundial.

---

<sup>1</sup> En la actualidad se calculan 3 millones de beneficiarios

El crecimiento de la superficie cultivable para la producción del grano contrasta a la situación vivida a mediados de los sesenta, puesto que en aquella época sólo el 45% de la tierra cultivable se dedicaba a la siembra de este grano, siendo el de mayor importancia durante la época de auge de la producción agrícola en términos de extensión territorial. Barkin (2002) señala que el problema agrícola está íntimamente ligado con la pérdida del dinamismo de la producción de maíz, mientras que Yúnez-Naude (op. cit.) lo relaciona con la caída del precio relativo del grano.

Desde hace tiempo, el mercado está sujeto a las condiciones de Estados Unidos, que es el principal productor del grano y el cual, al mantener un alto nivel de almacenamiento, ha mantenido un bajo nivel de precios en comparación a otros países. El maíz es, sin lugar a dudas, el principal producto primario de nuestro país, a pesar de la competencia internacional del grano (López, 2003). Como ya se ha dicho más arriba, a partir del estancamiento productivo de mediados de los años sesenta, México se convirtió en importador neto de este producto, principalmente de Estados Unidos (Cámara de Diputados, 2004), situación que ha mantenido a pesar del crecimiento de la producción del que ya se ha mencionado.

No hay duda de que el nuevo crecimiento de la producción maicera está vinculado con las nuevas políticas, pero por otro lado, esto sólo explica el comportamiento de los productores comerciales, y no el de los productores minifundistas y ejidales que han estado aislados de las condiciones del mercado.

La importancia del maíz en la producción agrícola, así como su comportamiento al interior de los hogares, que tradicionalmente han quedado aislados del mercado, es el tema referente del presente trabajo. La razón para tratar al maíz se debe tanto a la importancia

histórica, como a la extensión de superficie agrícola (ya señalado al principio de este apartado) dedicada al cultivo de este grano.

### **PROCAMPO: El Debate**

Con los cambios de política agraria, en 1994 se decreta el Programa de Apoyos Directos al Campo denominado PROCAMPO como respuesta a las condiciones productivas del agro, en sustitución a las políticas de subsidios crediticios. Busca la mejora de los ingresos de los beneficiarios inscritos al programa, mediante la capitalización del sector para incrementar el número de productores con acceso al mercado. En otros términos, el programa se convierte en política económica para el campo desde hace 17 años.

Al ser un programa de ingresos, el comportamiento de estos a través de la producción, según las evaluaciones de impacto realizadas por el Grupo de Economistas Asociados (GEA), el programa ha estado cumpliendo con las expectativas puesto que el incremento de los ingresos de los beneficiarios está íntimamente ligado con el incremento de la producción. Pero no todos están de acuerdo con esta opinión, por el ejemplo, Rappo (2006) y Ornelas (2004), señalan que los subsidios del programa sólo han beneficiado a los usufructuarios y a grandes propietarios, mientras que han perjudicado en mayor medida a los minifundistas.

A pesar de la falta de consenso sobre el impacto de PROCAMPO, no es posible dejar de revisar el impacto que dicho programa ha traído al proceso productivo agrario.

### **Objetivos y Conformación del Trabajo**

La importancia de PROCAMPO, como programa de apoyos, ha traspasado no sólo el aspecto transexenal, sino que también, se ha convertido en una institución que ha sobrepasado los límites de las políticas agrarias, hasta convertirse en política económica.

El objetivo del presente trabajo es demostrar que el Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO) es una herramienta que promueve la producción de maíz, a pesar de que los productores presentan un mayor número de limitaciones productivas, los impactos del programa reflejan un incremento de la producción maicera. Por otro lado, a pesar de que estos recursos puedan ser utilizados para el gasto de sus necesidades, los hábitos de gasto en bienes de consumo de los beneficiarios, no se diferencian de aquellos que no reciben tratamiento del programa. Para poder demostrar lo dicho, es necesario realizar una serie de evaluaciones de impacto que permitan mostrar la diferencia de diversas variables entre los beneficiarios del programa y los no beneficiarios, en condiciones productivas limitadas en términos de hectáreas.

Dentro de los objetivos particulares, el trabajo busca:

1. Revisar los alcances de las políticas económicas anteriores a la instauración de PROCAMPO
2. Estudiar la contribución de PROCAMPO en la producción maíz en los hogares de pequeña producción, de acuerdo a los términos de la pequeña propiedad de acuerdo a la Ley Agraria de 1992.
3. Revisar el comportamiento del consumo de los hogares productores de maíz.
4. Analizar el impacto que tiene el programa PROCAMPO con respecto a la producción entre beneficiarios y no beneficiarios, en base a diversas variables tanto cualitativas como cuantitativas.
5. Revisar las evaluaciones de impacto realizadas, tanto en lo general como en lo particular al PROCAMPO, y fundamentar la importancia de las mediciones aplicadas: Mínimos Cuadrados, Heckman y Treatment Evaluation.

Considerando los objetivos del trabajo, se debe de hablar sobre los antecedentes de las políticas agrarias antes del PROCAMPO, para poder entender el marco de referencia de dicho programa de apoyos productivos, al igual que su comparación con programas similares tanto en México como en otros países; situación que será tratada en el segundo capítulo de la presente tesis. En el tercer capítulo, se hace la referencia a la teoría propia que tiene la realización de las evaluaciones de impacto, para poder justificar la importancia de las mediciones de evaluación propuestas, así como las evaluaciones hechas al programa en estudio. En el cuarto capítulo se habla del comportamiento de los productores de acuerdo a la Encuesta Nacional de Hogares Rurales de México (ENHRUM), así como la determinación del grupo de productores de maíz que se analiza, para posteriormente, aplicar las metodologías de evaluación de impacto para el grupo en cuestión. En el capítulo final se incluyen conclusiones y propuestas surgidas a partir de las evaluaciones realizadas.

La mayoría de los trabajos académicos realizados sobre el tema se han basado en tener enfoques cuantitativos y con alcances que van de lo descriptivo a lo correlacional, bajo el diseño de corte transversal. En el presente trabajo el alcance y el diseño se mantiene, pero tratando de darle un enfoque mixto que permita revisar los aspectos tanto cualitativos como cuantitativos.