

## **CAPÍTULO 2**

### **MARCO DE REFERENCIA DE PROCAMPO**

Un programa como el que se refiere en el presente trabajo, además de ser una respuesta de Estado al problema agrario, ha traspasado el carácter ideológico, puesto que ante el cambio de poder de un partido a otro, se ha mantenido su institucionalización. Por tal razón, en el presente capítulo, se estudia el marco jurídico que le da forma al PROCAMPO, pues su importancia en la vida rural de México también ha rebasado el tiempo en comparación con otras políticas aplicadas, puesto que el programa más allá del plano de política sexenal, pareciera convertirse en política de Estado.

Como ya se ha señalado, la estructura del agro se ha transformado a lo largo del tiempo. Las estrategias de Estado aplicadas en la mayor parte del siglo XX tuvieron su sustento en la Revolución Mexicana y se consolidan durante los años treinta. Las políticas que llevaron al auge, estancamiento y caída del agro se convierten en parte esencial del presente capítulo, puesto que el replanteamiento de la política económica en el sector tiene un fundamento en el comportamiento histórico-económico del campo.

Antes de estudiar la instauración del programa y el marco en el cual se desenvuelve, primero se revisan las políticas agrarias aplicadas antes de la implementación de PROCAMPO, en el marco histórico-político. En la segunda parte, se habla propiamente del decreto del PROCAMPO y de la evolución productiva a partir de la instauración del programa, para después hablar lo referente a esta política en el agro. Al realizar una evaluación del programa, entonces hay que identificar la población disponible que tiene acceso a los subsidios procedentes de PROCAMPO. Posteriormente se revisan algunos

programas públicos aplicados en Chile, Argentina y en nuestro país, debido a su importancia en la región. Al final se hace un resumen sobre los temas tratados.

## **Antecedentes de la política agraria**

### Las políticas agrarias 1934-1982

Al inicio de la década de 1930, en el momento que se iniciaba el proceso de pacificación, se estimaba que 2.5 millones de campesinos (prácticamente el 77% de la población rural de ese entonces) no contaba con tierras propias, mientras que las haciendas abarcaban el 55% de la tierra cultivable (SAGARPA, 2007). Ante esto, en el periodo de Lázaro Cárdenas (1934-1940), se concibe al ejido como el eje central de la política agraria. Durante el sexenio cardenista la participación del ejido se incrementó de 6.3% a 22.5% en tierras agrícolas, mientras que en tierras de labor de 13.3 a 47.4 por ciento. En ese contexto, los ejidos tuvieron en su posesión el 57.4% de tierras de área bajo riego, mientras que las áreas de temporal fue de 46.5 por ciento. Con esto, prácticamente desaparece la imagen del hacendado, convirtiéndose en pequeño propietario ‘aliándose’ prácticamente a los rancheros. Surge entonces la imagen del ejidatario, por un lado, y la del Estado por otro. Cabe señalar, que este cambio de estructura rural es producto de la transformación económica ocurrida a raíz de la crisis de 1929, puesto que la hacienda agrícola deja de ser fuente de exportación de productos agrícolas (Martínez, 1983), y se concibe al ejido, como la solución más viable, tanto para resolver el problema agrario de la tenencia sobre la tierra, así como la respuesta para fortalecer e incrementar la producción agrícola.

En esa misma década se crearon dos instituciones, una dedicada al financiamiento, y otra para fortalecer el papel del Estado como regulador de las políticas agrarias. La primera de ellas es el Banco Nacional de Crédito Ejidal, cuya finalidad era otorgar créditos a los

pequeños productores de bajos ingresos por medio de préstamos tanto en lo individual, como a las sociedades locales de crédito ejidal. La segunda corresponde a la formación de la Confederación Nacional Campesina (CNC), por medio del cual se incorporan los líderes campesinos al partido oficial. *“El amplio reparto agrario llevado a cabo por Cárdenas y la implementación de créditos y asistencia técnica incrementaron la producción ampliamente y sirvieron de sostén al desarrollo industrial y la expansión urbana que entonces comenzaba a darse”* (Barcelata: 2008, p. 24)

Las políticas posteriores al cardenismo, se basaron en tres aspectos fundamentales:

- i) organización y control ejidal;
- ii) acceso al crédito y capitalización al campo;
- iii) expropiación de tierras ociosas.

La reforma cardenista pone la pauta a la política agraria de la época, por lo que en los sexenios posteriores, y hasta 1964, continúa el reparto agrario aunque en menor medida. En el periodo de Manuel Ávila Camacho se establecen los criterios sobre los ejidos, por ejemplo, para las tierras de riego se estableció que estos no fueran inferiores a 4 hectáreas y mayores a 6, y de 8 a 12 en tierras de temporal; los tamaños establecidos vuelven a cambiar para las tierras de riego hasta 10 hectáreas durante el gobierno de Miguel Alemán (SAGARPA, op. cit.). En el periodo avilacamachista (1940-1946) queda claro el control estatal sobre la producción agrícola con el surgimiento de los Almacenes Nacionales de Depósito (que para 1962 se convierte en CONASUPO), por lo que los ejidos tuvieron la protección del Estado Mexicano.

Fue precisamente durante el periodo de Miguel Alemán que se buscó incentivar la inversión de capital en el campo mediante las obras de riego y drenaje con el fin de mejorar

las condiciones de las tierras agrícolas. En los dos sexenios siguientes se dio prioridad al proceso de colonización de tierras ociosas, que aunque inició en el periodo gubernamental de 1946–1952, fue durante los sexenios de Adolfo Ruiz Cortines y Adolfo López Mateos, cuando este proceso originó en la creación de las pequeñas propiedades agrarias. Se señala que en este periodo es, precisamente, cuando ocurren una serie de fenómenos encadenados, los cuales, y a pesar de los esfuerzos de mejora de las condiciones para los agricultores, la participación del sector primario empieza a perder importancia. En primer lugar, las mejoras mencionadas sólo beneficiaron a los pequeños propietarios, y no a todos los campesinos, junto con ello y la introducción de las empresas transnacionales, el arrendamiento por parte de ambos grupos, generó un control de la producción, tal es el caso de los cafetales (Martínez, op. cit.). Por otro lado, el desarrollo del sector industrial (el cual se convirtió en prioridad en las políticas de Estado), y el restablecimiento de la producción alimentaria de los países en conflicto durante la Segunda Guerra Mundial, el auge de la producción rural pasó a segundo término (Carrillo, 2001). Además, los ejidatarios que no entraron en la lógica del arrendamiento, ni en la situación de abandono al campo, se convirtieron en competidores entre sí (Martínez, op. cit.). Esta misma situación, provocó altos grados de competencia, ante un número creciente de compradores, pero sin poder “... *concentrar geográficamente, la actividad productiva, así como la homogeneidad de los productos producidos. Como resultado de esos grados de competencia y de homogeneidad del producto, se tiene que los márgenes de ganancia asociados con esas actividades son bastante bajos...*” (Carrillo: op. cit, p. 17). Estos eventos provocaron caídas en los niveles de bienestar de la población rural.

En general, de 1930 a 1966, se estima que la producción agrícola creció en promedio 7.1% anual, mientras que el crecimiento poblacional fue de 3.2% media anual.

Dos de los periodos de mayor auge agrícola se presentan con Miguel Alemán (7.9% anual) y Ruiz Cortines (8.1% anual). Niveles bajos de crecimiento agrícola promedio anual, se dan con López Mateos (3.7%) y Díaz-Ordaz Bolaños (2%), a pesar de que se intensificó la política de créditos agrarios, y precisamente fue con Gustavo Díaz Ordaz, cuando se *“...crea el Banco Nacional Agropecuario con la intención de actuar como banco de segundo piso<sup>1</sup> y brindar apoyo financiero a los bancos agrarios y regionales...Con esta institución se generaron un mayor número de bancos regionales y sucursales encargadas del crédito a pequeños propietarios, ejidatarios y comuneros...”* (Ayala, 2001). Esta institución refuerza a otras instituciones financieras de segundo piso como el Banco Nacional de Crédito Ejidal (creado en 1935) y al Banco Nacional de Crédito Agrícola (creado en 1926), la finalidad era hacer más accesible el crédito por estos vínculos, para incrementar el financiamiento a los pequeños ejidatarios con la finalidad de acrecentar la producción de alimentos básicos. Sin embargo, como ya se ha señalado, los efectos de este proyecto no fructificaron, debido a la constante caída del sector que se presentó en su sexenio.

A mediados del siglo XX, empieza el proceso conocido como “Milagro Mexicano”, el cual se basa en la reconfiguración del sistema económico por medio de la llamada “sustitución de importaciones”, por lo que la importancia del sector primario empieza a ser relegado por el crecimiento de la industria y la ampliación del sector servicios, incluyendo el comercio. En este mismo periodo es visible el proceso de “abandono” al campo, debido a las políticas estatales que priorizan el desarrollo de la industria y de los servicios públicos

---

<sup>1</sup> Un Banco de segundo piso es una institución encargada de manejar aquellos fondos creados por el gobierno federal para el desarrollo de un sector económico (Ayala, op. cit.)

urbanos, y por otro lado, el empobrecimiento de los campesinos que los lleva a abandonar sus propiedades para buscar un mejor futuro en la ciudad. Esto generó mayor crecimiento en las zonas urbanas que al final de cuentas no fue absorbido por completo por la creciente industria (Barcelata, op. cit.).

Durante aquel tiempo, a pesar del auge, la composición del campo se hace más heterogénea. Por un lado, se encuentra la presencia de la pequeña propiedad, el cual tenía el control de los sistemas de irrigación que fueron modernizados en aquel tiempo, al igual del control de los recursos forestales y animales. Su producción era principalmente de materias primas. Los latifundios generados en ese periodo tienen su sustento en la figura del arrendamiento, el cual los ejidatarios mediante contrato cedían los derechos de explotación agrícola a los pequeños propietarios a cambio de una renta por el periodo en que se arrendaba la propiedad. Así, los antiguos dueños de las haciendas, ahora pequeños propietarios, se convertían en la clase empresarial agrícola, el cual se demostraba que no habían perdido el control de los recursos de explotación, y al mismo tiempo, tenían acceso a créditos, lo que les permitía capitalizar sus productos. Por otro lado, se encontraban los ejidatarios que no podían competir contra los pequeños propietarios en términos de la cantidad de producción, ni de acceso al mercado, es el grupo que continúa con las formas tradicionales y que se queda encasillada con los precios de garantía, y siendo una minoría, la que tiene acceso a los créditos públicos y privados (Martínez, op. cit.).

Al iniciar el sexenio de Luis Echeverría Álvarez, las autoridades gubernamentales dieron visos del fin de lo que se conoció como el “Milagro Mexicano”. A partir de ese momento se empezaron a dar giros a las diferentes estrategias gubernamentales, en principio, para mantener el papel del Estado como regulador de las políticas económicas y sociales. La ejecución de estas primeras transformaciones de política requería de una nueva

integración vertical que permitiera que la sustitución de importaciones intensificara, principalmente, la producción de bienes de capital y revertir el déficit de la balanza de pagos. El modelo conocido como Desarrollo Compartido tenía la intención de aumentar la política social mediante el incremento del gasto público.

Para el sexenio en cuestión, se emitió la Ley Federal de Reforma Agraria que pretendía cambiar las relaciones de producción del sector primario, acelerando los procesos de repartición de tierra; se intentó de hacer más eficaces las herramientas legales que permitieran acelerar los procedimientos agrarios de restitución, confirmación, dotación, ampliación de tierras y aguas, así como la creación de nuevos centros de población (García, 2008). Junto a la nueva ley, también se desarrollan la Ley Federal de Aguas y la Ley de Crédito Rural. De igual manera, se concentran los atributos que tenían las tres instituciones financieras de segundo piso, Banco Nacional de Crédito Agrícola, Banco Nacional de Crédito Ejidal y Banco Nacional Agropecuario, en una sola institución: Banco Nacional de Crédito Rural (BANRURAL). Como parte de los intentos de reavivar las políticas agrarias de los años treinta y cuarenta, se crea la Secretaría de la Reforma Agraria, con la finalidad de:

- Aplicar los preceptos agrarios del artículo 27° constitucional, así como las leyes agrarias y sus reglamentos.
- Conceder o ampliar en términos de ley, las dotaciones o restituciones de tierra y aguas a los núcleos de población rural.
- Crear nuevos centros de población agrícola y dotarlos de tierras y aguas y de la zona urbana ejidal.
- Intervenir en la titulación y el parcelamiento ejidal.

- Conocer de las cuestiones relativas a límites y deslinde de tierras ejidales y comunales.
- Hacer el reconocimiento y titulación de las tierras y aguas comunales de los pueblos.
- Resolver, conforme a la ley, las cuestiones relacionadas con los problemas de los núcleos de población ejidal y de bienes comunales, en lo que no corresponda a otras dependencias o entidades, con la participación de las autoridades estatales y municipales.

Sin embargo, y a pesar de los esfuerzos realizados, aumentó la inestabilidad en el sector primario, ejemplo de ello es que el incremento de producción agrícola se mantiene a la baja (0.6% anual), puesto que las políticas de crédito, al parecer, no fortalecen el papel de los ejidatarios en el aparato productivo.

A finales de los años setenta, el sector primario se consideró como parte primordial de la economía con el fin de lograr la autosuficiencia alimentaria. En base a esto, en marzo de 1980, el Congreso de la Unión aprueba la Ley de Fomento Agropecuario que apoyaba la posible asociación de ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios para la producción y la prestación de servicios, con lo que se da marcha al proyecto conocido como Sistema Alimentario Mexicano (SAM). La finalidad de este programa era evitar las importaciones en este rubro y compensar los saldos negativos de la Balanza de Pagos (Cámara de Diputados, 2005). Lo importante del SAM, es que la política agraria considera al campo como base de la producción de alimentos. Con este programa, José López-Portillo (1976-1982) busca focalizar la cadena productiva agroalimentaria, a través de la demanda y el abasto de alimentos. El SAM proponía el incremento de la producción de alimentos



básicos para la autosuficiencia y nutrición familiar, al mismo tiempo, se pretendía establecer canales de distribución y acceso a alimentos entre los sectores de menores recursos. Aunque este programa tenía una orientación predominantemente productiva, se concebía como parte de una estrategia en la cual el logro de la autosuficiencia se asociaba a la superación de la pobreza rural. La estrategia del SAM comprendía todos los eslabones de la cadena de producción y consumo de alimentos, desde el incremento en la producción de alimentos básicos, hasta diversos apoyos directos al consumo de las mayorías, pasando por el fortalecimiento de una industria de bienes de capital agroalimentaria, el impulso a la investigación tecnológica de procesos y el enriquecimiento nutritivo de alimentos, con especial énfasis en las necesidades y posibilidades de las pequeñas y medianas empresas. Este programa fue de los últimos intentos aplicados antes del gran ajuste externo y del cambio estructural de la década de los ochenta; a partir de entonces se procedió a revisar profundamente las políticas sociales incluyendo la política agraria (Cordera y Lomelí, 2005). El caso propio del SAM, es que, dicho programa fue financiado con los recursos provenientes del petróleo, por lo que sólo duró de 1980 hasta 1982 cuando vino la crisis económica a causa de la caída de los precios del combustible fósil.

#### El cambio de rumbo en la política agraria

Posterior a José López Portillo, se tuvo que replantear el papel del Estado sobre las políticas agrarias, por lo que se inició la transformación de la política del sector primario, ante el marco de un crecimiento económico prácticamente nulo y con altas tasas de inflación.

La política presentada por Miguel de la Madrid (1982-1988), mejor conocida como Reforma Agraria Integral, tenía como objetivo principal la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra. Esta Reforma marca el fin de las políticas sobre el reparto agrario y los ejidos.

En base a esto se inicia el programa de catastro rural, el cual, en el último informe de gobierno, con este proyecto “...se pudo identificar a más del 85 por ciento del territorio nacional, permitiendo la localización aerofotogramétrica de ejidos, comunidades, pequeñas propiedades, colonias y terrenos nacionales...” (De la Madrid: 1988, p. 54). La prioridad de este sexenio fue el concepto de “Justicia Agraria” y la solución de conflictos jurídicos de los productores del sector primario.

Hay que recordar que Miguel de la Madrid hereda una serie de conflictos económicos de crisis estructural enmarcados en: “...desarticulación industrial, déficit de la balanza de pagos, déficit fiscal, desigual distribución del ingreso, crisis agrícola...” (Salazar: 2001, p. 5). Por lo que se decide por un nuevo modelo económico en el cual el Estado disminuye su papel de regulador de las políticas económicas y sociales, incluyendo al campo. “Los programas de ‘reforma estructural’... significaron: 1) la severa reducción de la participación del Estado en la promoción del desarrollo económico sectorial (no sólo cayeron dramáticamente la inversión y el gasto agropecuarios, sino que se suprimió el sistema de precios de garantía); 2) la apertura comercial unilateral y abrupta, realizada a marchas forzadas de los años ochenta...” (Calva, 2008)

El sexenio de Miguel de la Madrid, también corresponde al periodo más bajo de crecimiento del sector primario (0.3% promedio anual durante este sexenio), además de que la participación de la agricultura en la conformación del PIB fue del 5.5% (Cámara de Diputados, 1992). Por otro lado, durante este periodo, debido a que el Estado empieza a disminuir su papel regulador en el campo, los campesinos empiezan a organizarse en asociaciones independientes a la Confederación Nacional Campesina (Calva, 1992).

Durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) se termina el proceso de Reforma Jurídica e inicia otra serie de cambios en el sector primario. En este sentido se

aprueban modificaciones al artículo 27° de la Constitución, específicamente en lo relativo al reconocimiento de la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales; asimismo se le otorgó autonomía jurídica a los ejidos y comunidades. Por otro lado, se hace reconocimiento jurídico a las tres formas de propiedad rural: ejidal, comunal y pequeña propiedad. Se creó el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE). Bajo estos cambios a la ley, a los ejidatarios se les otorga la facultad de decisión sobre el uso de sus tierras de manera particular, incluyendo la venta y legalización de la renta. Con esa finalidad se establece el Registro Agrario Nacional. Con el objeto de lograr la impartición de una justicia agraria, se crean los tribunales agrarios, divididos para su organización y funcionamiento en uno superior agrario por lo que se da cauce a la expedición de una nueva Ley Agraria.

Dentro de estos cambios de política se encuentra el desmantelamiento de Conasupo y la creación de Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA), como parte de las medidas para reducir el proteccionismo del Estado sobre el agro y su posterior conversión a la economía de mercado.

El 26 de febrero de 1992, el Diario Oficial de la Federación, publica la nueva Ley Agraria, lo cual abre, en términos de política agrícola, un nuevo capítulo de relaciones políticas con respecto al campo mexicano. La finalidad de esta ley, según lo señala el artículo 6°, era emprender la capitalización del sector agrario mediante recursos de inversión y de crédito, pero al mismo tiempo, en el mismo párrafo del artículo se dice “...promover la investigación científica y técnica y la transferencia de sus resultados entre todos los productores rurales; apoyar la capacitación, organización y asociación de los productores para incrementar la productividad y mejorar la producción, la transformación y la comercialización...” (Cámara de Diputados: 1992, p. 2).

En el momento en que se emite la Ley Agraria de 1992, en el rubro político se afirmaba la culminación del proyecto de Reforma Agraria iniciado en el sexenio de Luis Echeverría, ya que se consideraba a este proyecto como una forma de control social y no un programa que beneficiara al agro mexicano y, por otro lado, con este proyecto se inicia el proceso de capitalización del campo.

Desde el inicio del sexenio mencionado, fue visible que la política gubernamental estuvo basada en la reducción de subsidios y la apertura del campo al capital. Desde el Primer Informe de Gobierno de Carlos Salinas de Gortari, se daba prácticamente culminado el proceso de reparto agrario. A partir de esto se dan cause a las gestiones para reformar el Artículo 27° de la Constitución con la finalidad de atraer la inversión privada al campo (Carmona, 2007). Para muchos investigadores y críticos al régimen en cuestión, esta Reforma Constitucional y la Ley Agraria, sentaban las bases del campo ante la inminente apertura comercial, principalmente con los países vecinos del norte. La nueva Ley Agraria otorga personalidad jurídica a los ejidos, al mismo tiempo que se insta la inscripción de estos en el Registro Agrario Nacional.

Otro de los aspectos importantes de esta ley se encuentra en el artículo 19° en el cual se establece la venta de ejidos intestados, siendo el tribunal agrario el subastador del predio, mientras que, por otro lado, se establecen los beneficios al núcleo poblacional ante la renuncia o cede de derechos del ejido.

Uno de los capítulos más importantes de la ley de 1992, es el referente a la pequeña propiedad, en especial los artículos 117 y 118, en el cual se establece tanto su definición como función. Así, la pequeña propiedad agrícola para la producción de algodón es de 150 hectáreas, *“300 hectáreas si se destina al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, palma, vid, olivo, quina, vainilla, cacao, agave, nopal o árboles frutales”*

(Cámara de Diputados: op.cit, pp 22-23), y 100 hectáreas para otros tipos de cultivos. En términos del derecho, estos artículos ponen la base del Programa de Apoyos Directos al Campo denominado PROCAMPO.

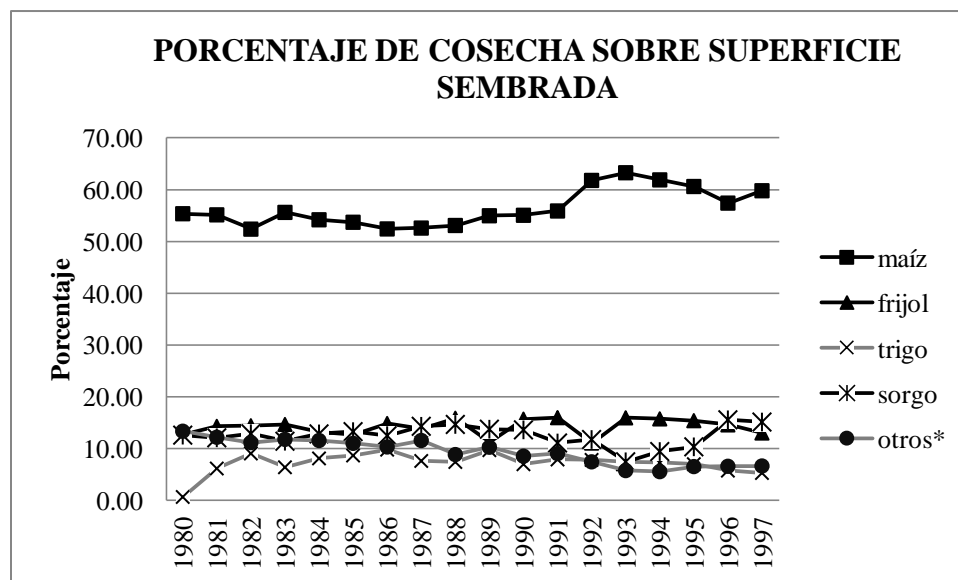
De acuerdo al artículo 27º, párrafo XX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala de manera textual: *“El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el 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”* (Cámara de Diputados: 2008, p. 24).

Yúnez-Naude (2010) señala que *“...En términos sencillos, el argumento para sustentar la eliminación de las acciones directas del Estado en la economía es que estas distorsionan los precios relativos, lo cual conduce a ineficiencias en el uso de los recursos y presiona las finanzas públicas...”* (Yúnez-Naude, 2010).

Lo que sucede en el sector agrícola ocurre en todo el sector primario. Mario Carrillo (2001) expone que de 1951 al año 2000, la participación de todo el sector agropecuario en el PIB ha estado en declive pasando del 18.8% para el primer año hasta el 5.1% en el último año. Por otro lado, el investigador señala que la balanza comercial de los productos meramente agrícolas se encuentra en una situación deficitaria, esto es, México se ha convertido en importador neto de productos agrícolas. De igual manera, la superficie cosechada sobre la superficie sembrada nunca llega a ser del 100%, y a lo mucho, se ha

llegado a cosechar el 93.2% de lo sembrado en 1996, aunque en términos de tasa de participación de cosecha sobre superficie sembrada, se puede ver en la Figura 2.1.

**FIGURA 2.1**



Fuente: Información de Mario Carrillo (2001, pp. 41-42)

\*Arroz palay, ajonjolí, algodón, cártamo, soya y cebada

Se puede ver, que el producto que tiene mayor participación es el maíz, lo cual fortalece la razón de estudiar este grano. De importancia productiva le siguen el frijol y el sorgo. Sin embargo, durante el periodo mostrado en la Figura 2.1, la tasa de crecimiento promedio anual de la producción maicera fue de 0.45%, mientras que el sorgo y el trigo presentaron tasas de crecimiento anuales de 1.08% y 12.78%.

Sin embargo, es evidente que la poca productividad agrícola ha provocado que las políticas al campo en los siguientes periodos gubernamentales se volvieran necesarias ante la eminente entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá. Ante esto (y fue precisamente con Salinas de Gortari), que se plantea la necesidad de reactivar al sector rural, por lo que la respuesta política fue la creación de un programa de

apoyos que incentive la producción agrícola el cual se le denominó Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO).

Las políticas hasta aquí expuestas, han marcado una serie de transformaciones al campo, y desde los años ochenta un cambio de orientación política del sector. Ya se ha dicho que los periodos de auge de la producción agrícola se centraron en los sexenios de Miguel Alemán y Adolfo Ruiz Cortines, pero la caída de la producción hasta el periodo de Carlos Salinas es claramente eminente, tal y cómo se puede observar en el Cuadro 2.1.

**CUADRO 2.1**

<b>PRESIDENTE/Sexenio</b>	<b>Crecimiento promedio anual de la agricultura</b>
<b>Miguel Alemán Valdés (1946- 1952)</b>	7.9%
<b>Adolfo Ruiz Cortínez (1952-1958)</b>	8.1%
<b>Adolfo López Mateos (1958-1964)</b>	3.7%
<b>Gustavo Díaz-Ordaz Bolaños (1964-1970)</b>	2.0%
<b>Luis Echeverría Álvarez (1970-1976)</b>	0.6%
<b>José López-Portillo y Pacheco (1976-1982)</b>	3.5%
<b>Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988)</b>	0.3%
<b>Carlos Salinas de Gortari (1988-1994)</b>	0.5%

Fuente: <http://www.diputados.gob.mx/> Anuario Estadístico de la Producción Agrícola de los Estados Unidos Mexicanos, 2002

## **El Decreto de PROCAMPO y Políticas Posteriores**

### Descripción, Objetivos y Evolución de la Política Agraria

El 25 de Julio de 1994, en el Diario Oficial de la Federación se publica el decreto de creación de PROCAMPO, el cual estipula el tipo de productores y cultivos que son destinados a recibir los apoyos del programa. El objetivo establecido es mejorar el ingreso de más de 2 millones de productores agrarios, cifra estimada en el momento de la publicación del decreto. El marco legal de dicho decreto queda establecido propiamente en

las modificaciones al artículo 27° constitucional y en la Ley Agraria de 1992, que ya se expusieron más arriba.

Entre los justificantes que se establecen para la creación de estos apoyos productivos, se puede encontrar la búsqueda de una mayor competitividad no sólo a nivel interno, sino que también a nivel externo, a través de la mejora de la capacidad de capitalización y la innovación de los sistemas de comercialización de las unidades de producción rural que se benefician de este proyecto. Al inicio de esta ley también se dice que “...*el propio sistema de apoyos impulse nuevas alianzas entre el mismo sector social y con el sector privado en forma de asociaciones, organizaciones y sociedades capaces de enfrentar los retos de la competitividad, mediante la adopción de tecnologías más avanzadas y la implantación de modos de producción sustentados en principios de eficiencia y productividad...*” (Presidencia de la República: 1994, p. 1).

Los cultivos “elegibles”, para poder participar en el programa son: maíz, frijol, trigo, arroz, sorgo, soya, algodón, cártamo y cebada. De acuerdo con esto: “*El apoyo consistirá en un pago único por hectárea o fracción de ésta, en el ciclo agrícola homólogo para el que se hubiere comprobado la elegibilidad de la superficie, al momento de registrarla dentro del directorio de PROCAMPO. El apoyo será calculado sobre superficies sembradas, aunque en éstas se intercalen dos o más cultivos elegibles*” (Presidencia de la República: 1994, p. 2).

En el artículo quinto se establece que cualquiera de los productores de los bienes establecidos en el programa deben solicitar el apoyo al inicio de cada ciclo productivo: Otoño-Invierno (OI) y/o Primavera-Verano (PV). En el siguiente artículo del decreto, se establece que el apoyo consiste en un pago único basado en la superficie sembrada, independientemente si se intercalen o no los cultivos señalados anteriormente. Pero en el



séptimo artículo se establece que no se considerará a los productores de caña de azúcar u otro cultivo considerado perenne, además de que si los productores alternan un cultivo elegible con cultivos perennes, no serán tomados en cuenta para el programa. En este caso, de acuerdo a la Ley Agraria de 1992, los cultivos perennes son plátano, café, henequén, palma, vid, hule, olivo, quina, vainilla, cacao, agave, nopal y los árboles frutales de tronco leñoso, por lo que no entran en consideración en el programa de apoyos. El artículo XIII, del decreto de ley, establece una duración de 15 años, pero debido a su importancia en la política agraria, hasta la fecha en que se escribe la presente tesis, se ha mantenido el presupuesto para esta política en la Ley de Ingresos y Egresos de la Federación

Por otro lado, se establece el papel de las Secretarías de Estado en el programa. La Secretaría de Hacienda (SHCP), tiene la función de gestionar los recursos de apoyo para ser incluidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación. La Secretaría de Agricultura (SAGARPA), junto a la Secretaría de la Contraloría, aplica los de recursos y acciones del programa de apoyo. De igual manera, SAGARPA decide el padrón de productores que reciben el apoyo, así como la cancelación de los mismos de acuerdo a lo establecido en el artículo 11º del decreto. Desde el principio queda claro que “...*el apoyo del Programa es un subsidio al ingreso de los productores, por lo tanto pueden gastarlo en lo que quieran...*” (SAGARPA: 2004, p. 92)

Al final del decreto de 1994, se establece que los productores inscritos para el ciclo agrícola OI 1995-1996, tienen derechos definitivos sobre los beneficios en tanto dure el programa, a excepción de aquellos que anteriormente recibieran beneficios y hayan cometido alguna falta establecida en el artículo undécimo. Las superficies elegibles deben estar certificadas de acuerdo a lo establecido en el PROCEDE.

Durante el sexenio de Ernesto Zedillo, y como un apoyo adicional al PROCAMPO, se pone en marcha el Programa de Apoyo Financiero al Sector Agropecuario y Pesquero (FINAPE). Con este programa se reconoce la extrema pobreza de los trabajadores del sector primario, que además cargan con deudas difíciles de solventar ante los bajos niveles de producción, y a los cuáles les es difícil la recuperación económica. De igual forma se crearon los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA) que puso en marcha el Banco de México (Banxico). El FIRA cubrió los riesgos de los productores cuyos ingresos anuales fueron 3,000 veces el salario mínimo (Procuraduría Agraria, 1995).

Durante ese sexenio, al ser excluidos los pequeños productores, tanto del FINAPE como del FIRA, debido a que, según algunos investigadores, no tuvieron acceso a los insumos como el agua, crédito y a las tarifas, no pudieron soportar la baja de precios de un sector dinamizado por los productores de tipo empresarial, situación que al final parece ser reconocida por el gobierno al no levantar el Censo Agropecuario del año 2000 (Rappo, 2006).

Cabe mencionar que a lo largo del tiempo, se han modificado las reglas de operación y registro del PROCAMPO, pero no ha cambiado la población objetivo que se ha buscado beneficiar con dicho programa. Al igual que el gobierno de Zedillo, se han emitido leyes que ayudan a complementar el programa de apoyos, de esa forma en diciembre de 2001 se establece la Ley de Capitalización de PROCAMPO en el cual se crea el “Sistema de Garantías y Acceso Anticipado a Pagos Futuros del PROCAMPO”. Esto, según dicha ley, tiene como finalidad fomentar la capitalización de aquellos que han sido favorecidos a través del programa productivo. El propósito de esta ley es capitalizar las unidades de producción de los inscritos en el PROCAMPO que tengan menos de cinco hectáreas y que

se encuentren debidamente asociados de acuerdo a la Ley Agraria. También se incluyen a los grupos indígenas y a las mujeres.

De acuerdo con esto, los proyectos productivos que presenten los grupos que quieren ser beneficiados por esta ley, deben estar vinculados “...*con la producción primaria, la agroindustrialización y el abastecimiento de insumos y equipos necesarios para la realización o desarrollo del proyecto respectivo u otras actividades económicas vinculadas a las cadenas productivas agropecuarias...*” (Cámara de Diputados: 2001, p. 6), dando preferencia a “...*aquellos proyectos que contribuyan a la seguridad y soberanía alimentaria...*” (Cámara de Diputados: op cit, p. 2).

Hay que recordar que al inicio del gobierno de Vicente Fox (2000-2006) se puso en marcha el Programa de Desarrollo Rural y Agroalimentario, cuya finalidad fue la de otorgar la seguridad jurídica a la población rural “...*para incorporarla al desarrollo económico y social del país...*” (Fox: 2002, p. 55). Por esa razón, y junto a la Ley de Capitalización de PROCAMPO se emite la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, como parte del proceso que tendría que ir a la par al desarrollo del programa de apoyos.

La finalidad de la ley de sustentabilidad se divide en tres partes: la primera de ellas establecer la autosuficiencia alimentaria; la segunda es el cuidado y la conservación de los recursos naturales, la biodiversidad y beneficios ambientales, aunado al mejoramiento social de la población rural y; tercero, impulsar la investigación y desarrollo tecnológico al sector agropecuario. En el artículo 4º de esta ley señala que “...*el Estado, con el concurso de los diversos agentes organizados, impulsará un proceso de transformación social y económica que reconozca la vulnerabilidad del sector y conduzca al mejoramiento sostenido y sustentable de las condiciones de vida de la población rural, a través del fomento de las actividades productivas y de desarrollo social que se realicen en el ámbito*

*de las diversas regiones del medio rural, procurando el uso óptimo, la conservación y el mejoramiento de los recursos naturales y orientándose a la diversificación de la actividad productiva en el campo, incluida la no agrícola, a elevar la productividad, la rentabilidad, la competitividad, el ingreso y el empleo de la población rural”* (Diario Oficial de la Federación: 2001, p. 134)

En esta ley, se rescata el capítulo de alimentación, o mejor dicho, se ve a la producción agrícola como fuente de alimento, puesto que en el discurso político se señala que es prioridad del Estado el impulsar la soberanía en la seguridad alimentaria, entendiendo por esta como *“El abasto oportuno, suficiente e incluyente de alimentos a la población”* (Diario Oficial de la Federación, op cit). De igual forma se establece como papel del Estado la promoción de la salud a través de la alimentación.

De acuerdo con el decreto establecido se crea la Comisión Intersecretarial, conformada por nueve secretarías de Estado, de las que sobresalen: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) y Secretaría de Economía (SE), siendo la primera la que preside tal Comisión. Los compromisos expuestos a la Comisión Intersecretarial destacan, entre otros, la creación del Sistema Nacional de Investigación y Transferencia Tecnológica para el Desarrollo Rural Sustentable, y del Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agropecuaria y Alimentaria. Se señala que este último, tiene como finalidad establecer las medidas sanitarias adecuadas de los organismos de origen vegetal y animal, sobretodo de aquellos que han sido genéticamente modificados, incluyendo transgénicos. En el capítulo X, dedicado a la comercialización agropecuaria, se tienen como propósitos:

- Propiciar un mejor abasto de alimentos

- Evitar las prácticas especulativas, la concentración y el acaparamiento de los productos agropecuarios en perjuicio de los productores y consumidores

Para lograr esto, los programas de producción y comercialización deben de estar incluidos a los programas operativos de las Secretarías que conforman la Comisión Intersecretarial. Mientras que en el capítulo XVII, se señala que es el Estado el que debe de procurar el abasto de alimentos y productos básicos, que por parte de los producidos en el campo serían: maíz, frijol, trigo, arroz, sorgo, caña de azúcar y café, de los cuáles los dos últimos no entran en el programa de apoyos PROCAMPO.

En el título tercero, capítulo II de dicha ley, se puede visualizar que la finalidad primaria de dicha ley es “...*el desarrollo tecnológico, su validación, transferencia y apropiación por parte de los productores...*” (Diario Oficial de la Federación: op cit, p. 145), por lo que se le da sustento a la ley de capitalización de PROCAMPO. De hecho, en los primeros artículos de la ley se establece el impulso a la capitalización del sector, a través de los apoyos directos a los productores para realizar las inversiones necesarias para incrementar el proceso productivo. Las zonas prioritarias para estos procesos de capitalización, se señala, son las regiones con mayor rezago socio-económico. A lo largo de tal capítulo se establece que el papel del Sistema Nacional de Investigación y Transferencia Tecnológica para el Desarrollo Rural Sustentable, no sólo implica apoyar a los sectores sociales, sino también atender las demandas del sector privado en la materia. En otros artículos posteriores se señala que el apoyo a los productores es para incorporar cambios tecnológicos que permitan desarrollar economías a escala. Sobre esto último, ya desde 1992, el investigador José Luis Calva señalaba sobre las desventajas productivas y tecnológicas del sector agropecuario de México con respecto a Estados Unidos y Canadá.

Por ejemplo, para 1989, mientras EE.UU. y Canadá contaban con 1.5 tractores por hombre ocupado, en México había dos tractores por cada cien agricultores. Esto, representado en productividad, significaba que un agricultor mexicano necesitaba 127 veces más tiempo para producir una tonelada de maíz que un agricultor estadounidense (Calva, 1992).

La creación de empresas rurales generadoras de empleo, se convirtió en parte del Plan de Desarrollo del sexenio foxista, y el cual no se olvida dentro de la Ley de Desarrollo Sustentable, ya que se considera a la empresa como impulsora de la productividad y del comercio. De acuerdo con eso, se señala el impulso de inversiones para la tecnificación del riego a los productores rurales, así como el apoyo a la compra de equipos, así como de su reparación. De igual forma, la inversión debe estar destinada a las organizaciones de productores para su constitución jurídica hacia el desarrollo empresarial. En ese sentido, el artículo 122 dice textual: *“La Comisión Intersecretarial, en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y con la colaboración de los gobiernos de las entidades federativas, podrá participar en el establecimiento de fondos a fin de apoyar:*

- I. La capitalización de iniciativas de inversión de las organizaciones económicas de los productores;*
- II. La formulación de proyectos y programas agropecuarios, forestales y de desarrollo rural de factibilidad técnica, económica y financiera;*
- III. El otorgamiento de garantías para respaldar proyectos de importancia estratégica regional ...”* (Diario Oficial de la Federación: op cit, p. 161)

Pero uno de los aspectos que llama la atención, y habría la pena considerar, es que si bien, por un lado, se busca la capitalización del campo mediante la tecnificación, por otro

lado, se busca fomentar las prácticas tradicionales para diversificar las formas de producción, de acuerdo a lo que se señala en el artículo 55, sección IX de la ley.

Cabe señalar que otra de las prioridades en materia agraria del gobierno de Vicente Fox fue HEREDA o Programa de Testamento Agrario para los Ejidatarios, Comuneros o Posesionarios. De igual manera, se inicia con *“Las acciones de regularización del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos, y de los programas de terrenos nacionales y de colonias agrícolas, así como la difusión de la cultura del testamento agrario, y la operación del catastro nacional de la propiedad rural, son sin duda aspectos esenciales que coadyuvan a la solución de los conflictos en el campo relacionados con la tenencia de la tierra.”* (Fox: op. cit., 65).

El Programa de Desarrollo Rural y Agroalimentario siguió con lo iniciado sexenios atrás, la capitalización del sector primario. El proceso de reforma que se da desde el sexenio de Salinas de Gortari, como ya se dijo, está basado en otorgamiento de créditos a los campesinos. El siguiente paso fue la producción de semillas y fertilizantes, por lo que las leyes emitidas en el periodo 2000-2006, vinieron a fortalecer tanto a la Ley Agraria de 1992 y a PROCAMPO.

Durante el sexenio foxista se eliminaron aranceles a los productos agropecuarios importados, por lo que se incrementó la importación de trigo, maíz, lácteos, frutas, verduras y tubérculos. La Ley de Seguridad Agropecuaria y de Inversión Rural de Estados Unidos emitida en 2003 se propuso subsidiar por 10 años a los agricultores estadounidenses, lo que obligó al gobierno de Fox a crear un “blindaje” sobre el mercado de granos y oleaginosas, pero sólo quedó en medidas administrativas que de ninguna manera enfrentaron el problema del campo (Ornelas, 2004).

De acuerdo al Programa Nacional de Desarrollo del presente sexenio la política rural está basada en los siguientes objetivos:

- Elevar el nivel de desarrollo humano y patrimonial de los mexicanos que viven en las zonas rurales y costeras.
- Abastecer el mercado interno con alimentos de calidad, sanos y accesibles provenientes de nuestros campos y mares.
- Mejorar los ingresos de los productores incrementando nuestra presencia en los mercados globales, vinculándolos con los procesos de agregación de valor y vinculándolo con la producción de bioenergéticos.
- Revertir el deterioro de los ecosistemas, a través de acciones para preservar el agua, el suelo y la biodiversidad.
- Conducir el desarrollo armónico del medio rural mediante acciones concertadas, tomando acuerdos con todos los actores de la sociedad rural y promoviendo acciones que propicien la certidumbre legal en el medio rural (Calderón, 2007a).

De acuerdo al Primer Informe de Gobierno de Felipe Calderón, la Política Agraria se ha basado a los siguientes rubros:

- Resolución de Conflictos Agrarios
- Regularización de la Propiedad Rural
- Modernización del Catastro Rural Nacional, y
- Capacitación y Organización Agraria



El objetivo, según el Informe de Gobierno, es “...*facilitar la creación de empresas y el mejoramiento del ingreso a los emprendedores que habitan en los núcleos agrarios y las localidades rurales; fomentar el aprovechamiento sustentable de la tierra y los recursos naturales asociados a ella en los núcleos agrarios y las localidades rurales; y garantizar la igualdad de oportunidades a grupos prioritarios en el sector rural...*” (Calderón: 2007b, 2.8.4).

El problema que se enfrenta el actual sexenio es la apertura de gran parte del sector primario (principalmente el campo) al Tratado de Libre Comercio firmado con Estados Unidos y Canadá en el sexenio de Carlos Salinas, y al cual los tres subsecuentes gobiernos han apoyado. Aunque por otro lado, las organizaciones agrarias no gubernamentales, y diferentes a la tradicional CNC, han demostrado su desaprobación desde hace tiempo. Lo cierto es que hay aumentos en la importación de semillas como frijol y maíz, y como señala un investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana–Xochimilco, “*Es increíble que hoy México, cuna del maíz, criadero de la enorme diversidad de variedades que han sido el sustento de sus pueblos, quienes las utilizan de incontables maneras, y el origen de tanta riqueza para toda la humanidad, depende de las importaciones para alimentarse*” (Barkin, 2002, p. 3)

### La Producción Agrícola a partir de PROCAMPO

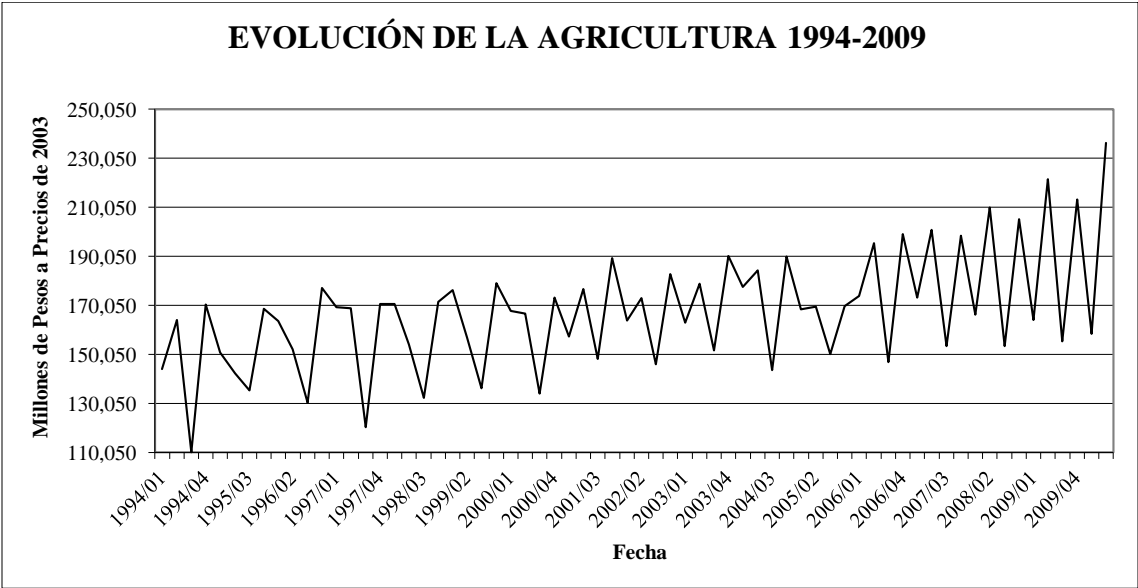
En esta parte se analiza sobre el comportamiento del sector agrícola a partir del decreto de PROCAMPO. Se trata de analizar principalmente el comportamiento de siete productos en particular: Maíz, Trigo, Frijol, Arroz, Sorgo, Algodón y Cebada.

Si bien es cierto que las políticas ya señaladas resolvían ciertos problemas en específico, también se ha visto que, ante el desarrollo industrial iniciado en los cuarenta, ha

dado pauta a la generación de nuevos conflictos. Estas situaciones, junto a los problemas de estructura social, generaron una serie de contrariedades con respecto a un acceso al mercado que se dificulta en mayor medida.

La instauración del programa PROCAMPO y la ley agraria de 1992 provocaron, sin duda alguna, una serie de transformaciones, tanto en lo jurídico, como en lo social y en lo económico. Estos cambios de estructura son evidentes, desde el momento en que muchas de las políticas agrarias aplicadas después del decreto del programa en cuestión, o han sido complementarias a los apoyos otorgados, o en todo caso, para satisfacer las necesidades de aquellos que no están en el padrón de dicho proyecto.

**FIGURA 2.2**

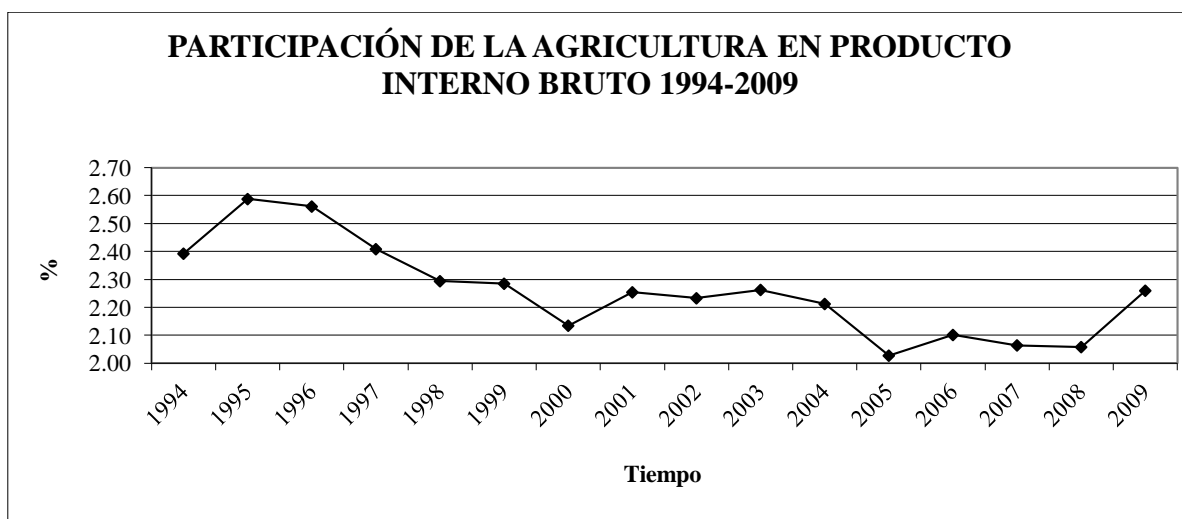


Fuente: <http://dgcnesyp.inegi.org.mx/cgi-win/bdieintsi.exe/Consultar>

De acuerdo a la información estadística mostrada en la Figura 2.2, para el periodo 1994-2009, creció aproximadamente 28.11% anual, y a pesar de todo esto, es evidente que la agricultura, sigue disminuyendo su participación en la conformación del Producto

Interno Bruto. Si bien esta tendencia es a nivel mundial<sup>2</sup>, se debe considerar que la agricultura es un sector productor, no sólo de materia prima, sino también de alimentos, por lo que la caída de la participación de la agricultura del 2.39% al 2.26%, de 1994 a 2009, aunque mínima, implica un severo deterioro (Figura 2.3).

**FIGURA 2.3**



Fuente: <http://dgcnesyp.inegi.org.mx/cgi-win/bdieintsi.exe/Consultar>

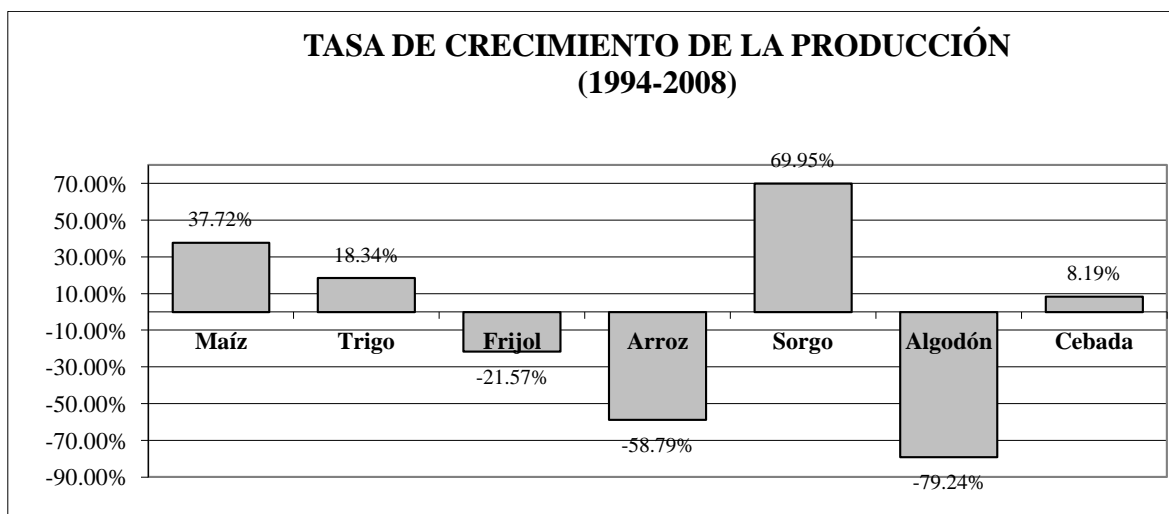
De los siete productos considerados, y que son cultivos elegibles del programa de apoyos, para el periodo comprendido de 1994 a 2006, se presenta una caída de la producción de Frijol, Arroz y Algodón, siendo esta última la que presenta un descenso más drástico de casi un 80%. Pero también, durante este periodo, el crecimiento agrícola más importante durante este periodo es el sorgo, pues la producción se incrementó en casi 70%

<sup>2</sup> En la página electrónica del Banco Mundial se señala una tremenda caída de la participación de la agricultura en el Producto mundial del 4.6% en 1994 a 3.0% en 2007 (<http://datos.bancomundial.org/indicador/NV.AGR.TOTL.ZS/countries/1w?display=graph>)

durante este periodo, mientras que la producción de maíz se acerca al 38% de incremento productivo.

El caso del sorgo, es excepcional pues parece que es el producto que ha obtenido mayor beneficios a partir del PROCAMPO, y de acuerdo a Financiera Rural, se ha pasado de producir de cerca de 3.7 millones de toneladas en 1994 a cerca de 6.29 millones para 2008<sup>3</sup> (Financiera Rural, 2008). Se puede pensar que este producto ha desplazado el cultivo de los otros considerados, incluyendo el maíz, puesto que es un bien que no sólo es fuente de materia prima de alimento para ganado, sino que también es recurso para la industria alimentaria en general, sobre todo para la producción de harinas diversas. Además, es un bien que soporta áreas cálidas y secas, lo que su rentabilidad es mucho mayor, incluso que la producción de maíz (SAGARPA, 2008).

**FIGURA 2.4**



Fuentes: Plan Rector del Sistema Producto y <http://www.financierarural.gob.mx>

<sup>3</sup> Dato estimado según la dependencia

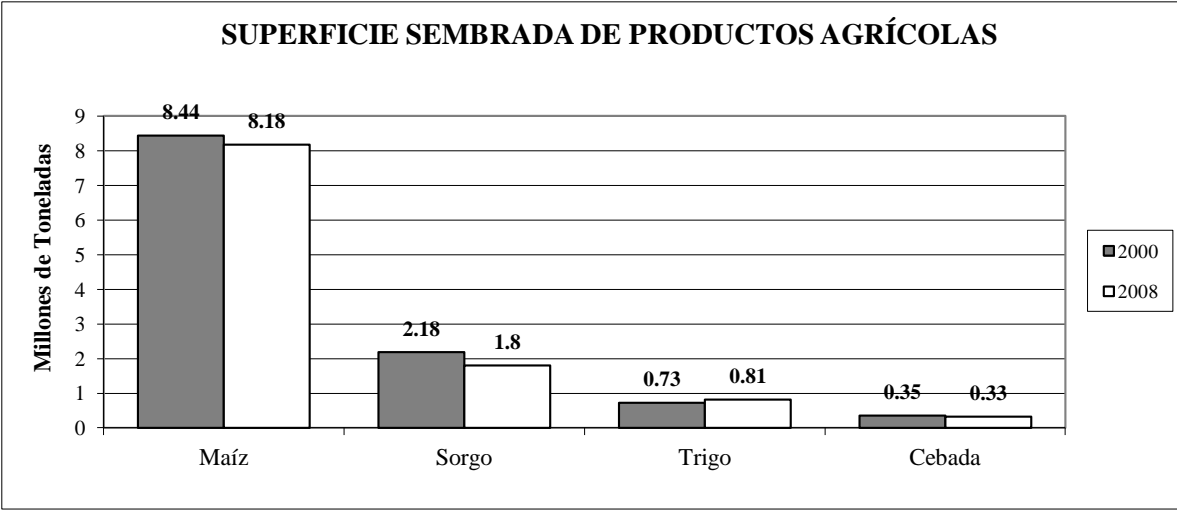
En primera instancia, se puede pensar que los productos beneficiados por el programa de apoyos son Cebada, Trigo, Maíz y Sorgo, mientras que los perjudicados, a pesar del programa, serían Algodón, Arroz y Frijol. Sin embargo, habría que partir de otra serie de elementos referentes a la productividad del campo, que nos permitiera, efectivamente, afirmar si se ha sustituido la producción de estos bienes por sorgo, o el aspecto propio de la competitividad de los mercados mundiales ha provocado estas caídas. El sorgo, al igual que el maíz y los otros productos, son bienes en que nuestro país es importador neto, por lo que existen otros elementos que de tratarse en este trabajo no sería lo apropiado.

De los cuatro productos que muestran crecimiento durante este periodo, es el maíz el que más se produce, de acuerdo con Financiera Rural (2009), para 2008 se calculaba una producción de 25.120 millones de toneladas, mientras que de sorgo eran 6.9 millones, mientras que para el trigo son 4.13 millones de toneladas y la cebada de 796.9 miles de toneladas. De igual forma, la extensión territorial para la producción de maíz en 2008 es mayor en comparación a los otros productos agrícolas, puesto que se siembra en una extensión 8.18 millones de hectáreas, mientras que para el sorgo, trigo y cebada se estima que fueron sembradas en una extensión de 2.96 millones de hectáreas en conjunto, a pesar de que las extensiones territoriales de sembrado de estos bienes agrícolas disminuyó del año 2000 al 2008.

Lo dicho hasta este momento se reafirma la postura de estudiar el PROCAMPO a partir de los productores de maíz, por encima de cualquier otro producto rural. La cantidad y la extensión territorial dedicada, implica la importancia que tiene la producción de este grano, tanto en lo económico como en lo cultural y en lo social. En la Figura 2.5, se puede ver esta importancia que impera en los ámbitos señalados, pues si bien lo mostrado en la

Figura 2.4 señala un comportamiento, en la figura mostrada abajo muestra las grandes cantidades de producción maicera por encima de los otros productos agrícolas que mostraron crecimiento. Aquí cabría saber si los incrementos mostrados en la figura anterior, se reitera, se deben a la presencia del Programa, por lo que se tiene que pasar a revisar las normas de operación de dicha política.

**FIGURA 2.5**



Fuente: <http://www.financiararural.gob.mx>

**PROCAMPO**

Hasta el momento se ha comentado que el presente trabajo se refiere a la evaluación de los productores de maíz frente al PROCAMPO. También se ha dicho sobre las políticas en materia agrícola antes y después de la implementación del programa mencionado. Si bien es cierto que las políticas de los últimos años se han desarrollado en torno a este programa, la pregunta clave en este momento es sobre que es propiamente el Programa de Apoyos Directos al Campo, objetivos y normatividad del programa.

PROCAMPO es un subsidio directo que el gobierno federal otorga a través de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA). Tiene como objetivo específico apoyar el ingreso de los productores rurales. Este apoyo de PROCAMPO consiste en la entrega de recursos monetarios por cada hectárea o fracción de ésta, que se efectúa cuando el productor siembra la superficie registrada (elegible) en el Programa, o bien la mantiene en explotación pecuaria, forestal o la destina a algún proyecto ecológico, y cumple con la normatividad operativa (ASERCA, 2010).

Como ya se mencionó más arriba, en Julio de 1994 se decreta la creación de PROCAMPO en el Diario Oficial de la Federación. El contexto bajo el cual surgió el Programa responde tanto al bajo nivel de participación de la producción agrícola en la economía nacional como a la naciente apertura a los mercados mundiales (SAGARPA, op. cit).

Este programa de apoyos, junto a la Ley Agraria de 1992 y las reformas constitucionales al artículo 27º, modifican la tradición política al campo, para replantear el concepto de modernización de la agricultura y de todo el sector primario.

El mecanismo de transferencia de recursos propuesto por el programa ha sido internacionalmente aceptado (ASERCA, 2010). La razón de dicha aceptación se debe a que anteriormente se aplicaba el subsidio bajo el concepto de precios de garantía<sup>4</sup>, el cual

---

<sup>4</sup> Durante el sexenio de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) para la protección a productores fijaron los llamados Precios de Garantía, que “... Fue el mecanismo usado por el Estado mexicano hasta la década de 1990 para promover la producción de cultivos considerados importantes en la dieta nacional ... A partir del control de las importaciones de estos bienes y de la fijación de precios en las compras de los mismos por

beneficiaba a sólo a pocos productores agrícolas. Con esta nueva política se busca compensar a los productores nacionales por los apoyos que obtienen sus competidores. Este último objetivo del programa queda establecido en el decreto de 1994, según ASERCA es el principal de ellos (ASERCA, op. cit.).

Existen otros objetivos del PROCAMPO, como el de lograr la capitalización del campo y promover la sustentabilidad del campo promoviendo el decreto de PROCAMPO Capitaliza y la Ley de Desarrollo Rural Sustentable a principios del sexenio de Vicente Fox (2000-2006). Esta última, junto al programa de apoyos, busca conservar los recursos del suelo y agua para su conversión productiva y aumentar su rentabilidad (ASERCA, op. cit.). La regularización sobre la propiedad agrícola, y la participación a los productores en la vigilancia de la aplicación de los recursos de PROCAMPO, también son objetivos que se establecen desde un inicio en el decreto de 1994.

A diferencia de programas públicos anteriores, el subsidio de PROCAMPO busca recomponer la estructura de la producción agrícola hacia el mercado sin generar distorsiones a los precios de los productos beneficiados. De acuerdo a SAGARPA, tampoco perjudica al mercado mismo, pues la decisión de qué y cómo producir es exclusividad del productor agrícola, pero eso sí, mediante este programa se busca ampliar y diversificar a los productores agrícolas mediante su incorporación al mismo (ASERCA, op. cit.). En otras palabras, considerando que la mayor parte de los productores beneficiarios son de bajos ingresos, por lo que su producción es básicamente de autoconsumo, con el programa se

---

*parte de Conasupo, el Estado aisló a los productores mexicanos de la competencia internacional” (Yúnez-Naude, 2010)*



busca romper ese círculo de pobreza y generar productores para el mercado en vistas de la apertura comercial.

Por dicha razón, esta política busca incentivar que los productores beneficiarios utilicen el apoyo para organizar su actividad productiva sobre el bien por el que reciben apoyos (SAGARPA, 2003). Con los signos de cambio de la política en materia, PROCAMPO forma parte de lo que se denomina “Alianza para el Campo” en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 durante el sexenio de Ernesto Zedillo (1994-2000) (ASERCA, op. cit.)

El PROCAMPO surge para que los productores agrícolas minifundistas, que fueron perjudicados por las políticas anteriores y que quedaron fuera de la competencia internacional, puedan coexistir con las nuevas tecnologías y productos, ante un mercado internacional cambiante ante las nuevas condiciones económicas. Ante la diversidad de climas que presenta el país, los resultados del programa pueden ser desiguales, por lo que los beneficios pueden ser diferentes (SAGARPA, 2004).

La regulación del PROCAMPO se establece en el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación en 1994 el cual “...tiene por objeto otorgar recursos en beneficio de la economía de los productores rurales que siembren la superficie elegible registrada en el directorio del programa; cumplan con los requisitos que establezca la normatividad, y acudan a solicitar por escrito el apoyo...” (ASERCA, op. cit.). De entre las reglas establecidas en la regulación destacan:

- a) que los apoyos estén dirigidos a los propietarios, titulares o posesionarios de los predios elegibles que se dediquen a la producción de los bienes suscritos en el programa, y,

- b) el beneficio se aplica sólo para el predio elegible y se mantenga sus condiciones productivas, es decir, que no cambie a algún cultivo perenne.

Además de las Reglas de Operación (de las cuales se anexan al final de este trabajo), PROCAMPO se integra a través del Procedimiento General Operativo (PGO), y otros Procedimiento Específicos (ASERCA, op. cit.).

La normatividad del programa ha evolucionado a lo largo del tiempo desde su instauración, puesto que ha considerado las opiniones y sugerencias de los involucrados (beneficiarios, autoridades y personal de ASERCA y SAGARPA), para garantizar que los subsidios de PROCAMPO lleguen a los productores cuyos cultivos y predios estén dentro de lo establecido por el decreto y las normativas regulatorias que se vayan incorporando en la operación del mismo (SAGARPA, 2009).

Con respecto a la superficie elegible, PROCAMPO define a la extensión de tierra en el que se siembra algún cultivo de los mencionados en el apartado sobre el decreto, renombrando: maíz, frijol, trigo, arroz, sorgo, soya, algodón cártamo y cebada, en alguno de los ciclos agrícolas, ya sea Otoño-Invierno o Primavera-Verano (ASERCA, op. cit.).

Los apoyos desde el año 2003 a 2009 han consistido en otorgar \$1,300.00 M.N. por hectárea a tierras de temporal para predios de hasta 5 hectáreas y de \$963.00 M.N. por hectárea para el resto de los predios, para el ciclo agrícola Primavera/Verano. Para el ciclo Otoño/Invierno se otorgan \$963.00 M.N. por hectárea para todos los predios.

Las reglas de operación que regulan el programa en la actualidad quedan establecidas en Febrero de 2002, y para su estudio se revisa el apéndice 3 al final del presente documento.

Esto, junto a lo explicado en apartados anteriores, se puede entender la razón por la que PROCAMPO, más que un programa de beneficios a los productores agrarios, se ha convertido en política de Estado para el campo.

### **Otros Programas Sociales y Productivos**

Esta parte, se refiere propiamente a la existencia de diversos programas gubernamentales, que han mostrado una importancia similar a PROCAMPO. En el mundo, los programas sociales y de apoyo están siempre vigentes, aunque la mayoría están vinculados con el combate a la pobreza. En muchos casos, los programas y financiamientos han mostrado resultados relevantes, no sólo en el aspecto de la mejora de ingresos, sino que han existido programas que han promovido la capacitación y focalización hacia el empleo, mejora de ingresos y poder adquisitivo, e incluso el incremento a ciertos sectores productivos.

Encontrar programas semejantes al que se analiza en este documento no es tarea sencilla, tanto en América Latina como en México se encuentran cuatro programas relevantes: el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) que se aplica en Chile desde 1990, el Programa de Ingreso Social con Trabajo (PROEMPLO) de Argentina, el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) para proyectos productivos rurales en café y PROGRESA, de los cuales se refiere a continuación.

#### **FOSIS**

El Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), se crea después de terminada la dictadura militar. Dicho proyecto gubernamental, iniciado en octubre de 1990, después de los altos grados de pobreza, marginación y desempleo que dejó la dictadura, se postula que se requiere *"...contribuir en el esfuerzo del país por la superación de la pobreza y disminución de la vulnerabilidad social de las personas y familias, aportando respuestas*

*originales en temas, áreas y enfoques de trabajo complementarios a los que abordan otros servicios del Estado" (Ministerio de Planificación, 2010).* El FOSIS es uno de los programas más completos y con mayor durabilidad de América Latina. Reconoce a la pobreza en un sentido multidimensional, que permite apoyar a las personas en estado de vulnerabilidad, por medio de apoyos y subsidios. Apoya la generación de empleo por medio de la creación de talleres de capacitación al trabajo, de igual manera, apoya proyectos de inversión a través del asesoramiento para la creación de microempresas. Por 20 años ha financiado “...programas destinados a personas, familias y organizaciones que necesitan una oportunidad para superar situación de pobreza en que viven y también a la población más vulnerable del país, es decir, aquellas personas que sin vivir en situación de pobreza, necesitan ayuda cuando han perdido el trabajo, tienen pocos ingresos, están enfermos ellos o alguien de su familia o no tienen estudios, entre otros...” (Ministerio de Planificación op. cit.). Otro de los aspectos a considerar de este programa, es que no sólo es de intervención pública, sino que también existe apoyo privado.

La evaluación de impacto, realizada por el mismo Ministerio de Planificación, ha señalado que existen mejoras en la calidad de vida de los inscritos del programa, no sólo por el incremento en sus ingresos salariales (lo cual representa un aumento de su poder adquisitivo), sino que también, y gracias al apoyo de la iniciativa privada, se generan más fuentes de empleo para los beneficiarios de este fondo (Ministerio de Planificación, op.cit.).

### PROEMPLEO

PROEMPLEO fue un programa piloto de subsidio salarial y formación para trabajadores desempleados. Los destinatarios del programa eran personas en situación de alta vulnerabilidad social, que no cuentan con otro ingreso proveniente del trabajo. Los

resultados han indicado la presencia de efectos significativos en los salarios, subsidio al empleo, a pesar de la baja aceptación de las empresas por este tipo de mecanismos (Ravallion, 2009), debido a que no aumentó la demanda de trabajo. El régimen se basaba en que el gobierno guardaba un 5 por ciento de los salarios de la fuerza de trabajo para el desarrollo de gastos en subsidios que representaban sólo el 10 por ciento de dicho ahorro, por lo que se subvencionaba el empleo por medio de cupones “...que habilitan a sus respectivos empleadores del sector privado a percibir un subsidio que cubría en parte el salario total que se les pagara como empleados...” (Galasso et. Al., 2004)

El impacto de dicho plan se encontró en la oferta de empleo, ya que el entrenamiento a los desempleados generó que estos tuvieran mayor información de cómo conseguir empleo (Ravallion, op. cit.). De igual forma, sólo el 14% de los beneficiarios del programa encontraron trabajos estables en el sector privado, mientras que el 9% del grupo de control lo había logrado, de acuerdo a una evaluación de impacto sobre este proyecto. El programa, en lugar de beneficiar al empleo formal, gracias a las capacitaciones laborales, incremento el empleo en la economía informal de Argentina (Galasso, et. al., op. cit.).

#### PRONASOL (Apoyo a productores de Café)

El Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) inicia en 1989 siendo el eje principal del sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994). Junto con ello, tras las heladas de 1989 y la desaparición del Instituto Mexicano del Café (INMECAFE) inicia el Programa de Apoyo a los Productores de Café en México, el cual financió a los productores que quedaron sin ayuda al desaparecer el INMECAFE. El programa estaba dividido en dos bloques, el primero para los cafeticultores de dos hectáreas y de mil a 2 mil plantas por hectárea; el segundo bloque conformado por los productores pobres. El programa de apoyo

productivo a cafetaleros fue parte primordial del PRONASOL puesto que el “...60 por ciento de los productores de café viven en extrema pobreza, y también hay 60 por ciento que son indígenas. Esto explica la estrecha colaboración de PRONASOL con el Instituto Nacional Indigenista (INI) en su trabajo en el sector del café...” (Hernández y Celis, 1994).

El objetivo principal era acercar a los productores de café al mercado fortaleciendo los procesos productivos. A través del financiamiento se buscó mejorar la infraestructura, insumos y recursos financieros de los cafeticultores (Ontiveros, 2005). Los apoyos a la producción cafetalera se enfocaron a apoyar las actividades de almacenamiento y comercialización del café.

*“El programa funcionó mediante un esfuerzo de coordinación interinstitucional, en particular con el INI –dependencia ejecutora del programa– que delimitaba su cobertura territorial de acuerdo con la ubicación de los centros coordinadores indigenistas del INI y los centros de apoyo del INMECAFE. Los centros coordinadores llevaron a cabo las acciones de seguimiento y recuperación de los recursos que servían para conformar una “bolsa” para realizar obras de beneficio comunitario que eran decididas colectivamente”* (Ontiveros, op. cit.).

Para fortalecer el programa de apoyo productivo se crea el Fideicomiso del Café (FIDECAFE), fondos creados con los importes recuperados de los préstamos a los productores dentro del programa, para validar los límites financieros por región y entidad para la buena conducción del programa a través de las dependencias involucradas (Hernández y Celis, op. cit.).

Ante lo expuesto, se puede pensar que PRONASOL es un precedente de lo que posteriormente sería PROCAMPO.

## OPORTUNIDADES

El Programa de Educación, Salud y Alimentación, PROGRESA, dio inicio en el año 1997, y fue concebido como una estrategia para combatir la extrema pobreza en zonas rurales del país, direccionando los apoyos a familias en condiciones precarias, por medio de la capacitación permanente y la mejora de habilidades de los habitantes de dichas poblaciones (Levy, 2006). Este programa de combate a la pobreza se centra en tres rubros: educación, salud y nutrición.

Un ejemplo de este programa es el componente educativo, el cual trata impulsar que los niños de tercero de primaria a tercero de secundaria asistan a clases y evitar la deserción escolar por algún motivo. Para tal fin, cada familia con hijos menores de 18 años recibe un subsidio por cada miembro de la familia que se encuentra en el rango de edad.

Uno de los éxitos comprobables a partir de las evaluaciones de impacto a PROGRESA es que se ha incrementado la asistencia escolar, pero no es claro que con esto haya aumentado el aprendizaje de los alumnos (Parker, 2003). Cabe también mencionar que el programa ha tenido mayores efectos para aumentar la asistencia de las niñas a la escuela, especialmente en la transición de primaria a secundaria.

Para el año 2003, este programa toma el nombre de OPORTUNIDADES y considera los mismo puntos especificados en PROGRESA y ampliando el número de beneficiarios del programa en términos de combate a la pobreza. Por ejemplo, se amplía la edad escolar de tercero de secundaria a tercero de bachiller, de igual forma se otorgan útiles escolares y fondos de ahorro para este grupo de estudiantes de familias de escasos recursos. También, se otorgan recursos y ayuda alimenticia a madres de familia e hijos en edad de lactancia o en estado de desnutrición para incrementar el ingreso familiar.

De acuerdo a la evaluación de impacto que realizó la dependencia se manifiesta que *“... el conjunto de individuos que recibe programas sociales percibe que tiene un mejor nivel económico y social... En general quien recibe programas sociales percibe que cuenta con mejores servicios públicos, condiciones de la vivienda y servicios de salud...”* (Hernández y Del Razo, 2004)

### Consideraciones de los Programas Públicos

La gran diferencia existente con PROCAMPO, es que este último, más allá de un programa de ingresos, es una política económica que busca incentivar la actividad de los ejidatarios, es decir, se premia la producción realizada, y con los mecanismos puestos en marcha, se busca capitalizar al campo.

A pesar de que programas como FOSIS y PROEMPLEO, de Chile y Argentina van directamente a resolver problemas de corte económico, no se dirigen hacia el aparato productivo. Por otro lado, Oportunidades, es un programa de apoyos a ingresos a las personas de escasos recursos. Lo más cercano a PROCAMPO, es sin duda PRONASOL en lo que se refiere al apoyo a los productores de café, puesto que son apoyos a la producción de un bien agrícola. De ahí que la ventaja de PROCAMPO sobre los demás es que va dirigido a una amplia gama de productos agrícolas para un grupo de ejidatarios de escasos recursos, y que además ha tenido una durabilidad muy similar a la de FOSIS en Chile. Lo cual implica su importancia en el campo mexicano.

### **Resumen**

En el presente capítulo se trató, en primer término, sobre las políticas agrarias que se han aplicado a lo largo del siglo, con tal de comparar, en términos históricos, las políticas al campo, en relación al programa aquí expuesto. Se revisa que las políticas aplicadas hasta



1982 tienen su base en el problema sobre la propiedad de la tierra teniendo como eje principal la creación de los ejidos, y a partir de eso, la creación de los créditos agrarios para poder fortalecer la producción del rubro.

Ante la baja producción agraria, en el sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988) se inició la revisión de las políticas en dicho sector cambiando las formas de hacer política, por lo que, para el periodo de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), se tuvo que modificar el Artículo 27° Constitucional para crear una nueva Ley Agraria en 1992 que sustituyera a la ley emitida en el periodo de gobierno de Luis Echeverría (1970-1976). En base a la nueva ley, se genera PROCAMPO, que va dirigido a incrementar los ingresos de los productores de maíz, frijol, trigo, arroz, sorgo, soya, algodón, cártamo y cebada.

PROCAMPO se convierte en el eje rector de las políticas agrarias de los siguientes periodos gubernamentales, debido a que los planes y programas en materia, han sido paralelas y complementarias a este programa de apoyos.

Al final se estudian programas públicos que han tenido impactos en América Latina, tales son los casos de FOSIS en Chile, PROEMPLEO en Argentina, PRONASOL y Oportunidades en México. A pesar de los resultados (o en su caso los desaciertos) de dichos programas públicos, han implicado su continuidad, ampliación y mejora (o incluso su final). El comparativo con PROCAMPO es que este último define, en primer lugar, la finalidad de incremento de la producción como la respuesta gubernamental, no sólo del plano de la propiedad de la tierra, sino que también es una respuesta para desarrollar, desde los hogares productores los bienes señalados, las condiciones productivas y de calidad de vida de las zonas rurales del país.

A partir de la información oficial, se ha visto que de 1994 a la fecha, el Producto Interno Bruto Agrícola se ha incrementado, aunque su participación en el total de la

economía sigue siendo inferior al 2.5%. Por otro lado, los bienes agrícolas que han incrementado su producción en los últimos años son maíz, trigo, sorgo y cebada, siendo el primero el que mantiene su lugar primordial en términos de ser el bien que más se siembra, tanto en cantidad como en extensión de tierra.