

T
648

 XOCHIMILCO SERVICIOS DE INFORMACION
ARCHIVO HISTORICO

98077



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTONOMA
METROPOLITANA

UNIDAD · XOCHIMILCO

DIVISION DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

MAESTRIA EN POLITICAS PUBLICAS

EVALUACION DEL IMPACTO DE LA
RECONVERSION PRODUCTIVA IMPULSADA POR EL
PROCAMPO; PERIODO DE ESTUDIO 1995-1997.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE

MAESTRIA EN POLITICAS PUBLICAS

P R E S E N T A :

ALICIA RIVERA LOPEZ

DIRECTOR DE TESIS: MTRO. LUCIANO CONCHEIRO BORQUEZ

MEXICO, D.F.

SEPTIEMBRE 2000

Agradecimientos

Al Dr. Luciano Concheiro Bórquez, por su disponibilidad y sugerencias manifestadas durante la dirección de la tesis

Al Dr. Roberto Diego Quintana, por la disposición manifestada para emitir su opinión sobre el trabajo.

Al Mtro. Pedro Moreno Salazar, coordinador de la Maestría de Políticas Públicas, por las facilidades para mi titulación

A los funcionarios de ASERCA que facilitaron el acceso a la información interna de la dependencia

A los docentes de la maestría en Políticas Públicas que me proporcionaron los elementos teóricos y metodológicos para la realización de este trabajo y para mi desempeño profesional.

A mis padres: Esther y Maurilio por el apoyo incondicional que siempre me han brindado

A todos aquellos que directa o indirectamente contribuyeron a la realización del presente trabajo.

GRACIAS

Dedicatoria

A mi esposo Jesús por su apoyo incondicional y sus palabras de aliento y a mi hija Elisabet Sarai que a pesar de su corta edad me brindo su comprensión. A ambos gracias por haber cedido parte del tiempo que convivimos como familia.

INDICE

	Pág.
Agradecimientos.....	2
Dedicatoria.....	3
Presentación.....	4
CAPITULO I. Enfoque de Políticas Públicas y marco conceptual.....	8
I.1. Enfoque de Políticas Públicas.....	8
I.2. La política y el problema público de estudio.....	17
I.3. Metodología.....	27
CAPITULO II. TLCAN y el Procampo.....	38
II.1. Contexto en que surge el Procampo.....	38
II.A. Situación estructural del agro mexicano.....	38
II.B. El TLCAN y el surgimiento del Procampo.....	58

CAPITULO III. El nuevo esquema de subsidios al campo: Procampo.....	63
III.1. La politica.....	63
III.1.1. Objetivos del Procampo.....	63
III.1.2 Caracterización del Procampo.....	66
III.1.3 Implementación del Procampo a nivel nacional.....	72
A. Estructura operativa del Procampo.....	72
B. Mecanismos de control.....	79
III.1.4. Proceso de inscripción.....	83
CAPITULO IV. El Modelo de Anatomía del Problema aplicado a la cuestión de la reconversión productiva.....	90
IV.1. Objetivos estratégicos del Procampo sobre la reconversión Productiva.....	90
IV.2. Mecanismos para el fomento de la reconversión productiva.....	94
IV.3. Factores que determinan la reconversión productiva y su influencia en la conducta de los productores beneficiados por el Procampo.....	97
IV.4. Anatomía del problema de reconversión productiva.....	105
IV.5. Efectos de la reconversión productiva.....	110

	Pág.
CAPITULO V Conclusiones y recomendaciones de políticas.....	134
V.1 Conclusiones.....	134
V.2 Sugerencias y recomendaciones de políticas.....	138
Bibliografía.....	142
1. Bibliografía Básica.....	142
2. Bibliografía Complementaria.....	146
Anexos.....	148
Anexo A: Guía de entrevista aplicada a funcionarios de ASERCA.....	149
Anexo B: Información estadística.....	151
B.1 Régimen hidrico 1995-1997.....	151
B.2. Reconversión productiva y granos básicos.....	157
B.3. Tipo de posesión.....	163
B.4. Cesión de derechos.....	165
B.5. Tipo de tenencia.....	167

PRESENTACION

En el presente trabajo se aborda la reconversión productiva impulsada en la agricultura mexicana, como uno de los problemas públicos producto de la acción de las autoridades públicas en el marco de globalización y liberalización de la economía mexicana.

Considerando que una de las premisas del análisis de políticas debe orientarse a determinar los efectos de la implementación de la política en estudio y en función de ello presentar alternativas que permitan modificarla a fin de aminorar o resolver el problema de estudio, el objetivo central del trabajo se orienta a evaluar el impacto de la reconversión productiva que se impulsa por medio del Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo) mismo que se sustenta en las orientaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) plasmadas en el acuerdo en materia agrícola. El periodo de estudio que se considera en la evaluación comprende los años 1995-1997

La estructura del trabajo se integra de cinco capítulos y dos anexos:

El Capítulo I juega tres papeles diferentes:

- a) Es un capítulo introductorio debido a que se hace un recuento de lo que se aborda en los capítulos posteriores.
- b) En el se plantea la metodología utilizada y que sustenta el trabajo.
- c) En el se justifica la reconversión productiva como un problema de políticas públicas.

El Capítulo II tiene como característica principal contextualizar el problema de estudio, es decir funge el papel de diagnóstico de la situación en que se encuentra la

agricultura mexicana. El desarrollo de este diagnóstico se orienta a identificar los problemas que enfrenta el sector agrícola.

En el Capítulo III se hace una reconstrucción del diseño de la política así como de la implementación de la misma con el objetivo de identificar si la acción de autoridades públicas se orienta a aminorar o resolver tales cuestiones y en este sentido lo que se espera lograr con ella.

En el Capítulo IV se aplica el Modelo de Anatomía del Problema Público a la cuestión de la reconversión productiva, lo cual permite sacar una radiografía de la problemática que se aborda y asimismo conduce directamente a determinar los efectos de la implementación del Procampo. En el desarrollo del capítulo se da cuenta de los resultados de la operación del Programa durante el periodo de estudio, a la vez que se establecen las conclusiones de los efectos del mismo.

Por último, en el Capítulo V se establecen las conclusiones generales tomando en consideración todos los elementos desarrollados en el trabajo, asimismo se plantean algunas sugerencias a través de escenarios ya que desde el enfoque de políticas públicas es a través de ellos que pueden o no ser introducidas modificaciones a la política implementada a fin de evitar el fracaso de la misma. En este sentido se plantean dos tipos de escenarios, el primero se orienta a los efectos que se producirían de continuar con la misma tendencia del Procampo; el segundo es un escenario alternativo orientado al funcionamiento del mismo bajo la concepción del Procampo como una política pública.

El trabajo también incluye dos anexos.

En el Anexo A se presenta la entrevista que fue aplicada a algunos funcionarios de ASERCA encargados tanto de la operación como de la implementación del Procampo.

En Anexo B se incluye la información estadística, misma que fue elaborada a partir de las variables cuantitativas que se plantean en la parte metodológica del capítulo I. Cabe señalar que esta es una de las partes más importantes del trabajo, ya que respalda los resultados presentados durante el periodo de estudio, y además se constituye en una fuente concreta de cuestionamiento sobre las funciones del aparato organizacional del Programa, ello debido a los siguientes aspectos:

- a) El banco de datos de esta instancia refleja una débil estructura en la compilación y sistematización de la información que se produce en las delegaciones estatales, centros de apoyo y distritos de desarrollo rural mismas que dependen directamente de la SAGAR, así como en la información generadas en las mismas direcciones regionales de ASERCA.
- b) Los resultados presentados en este trabajo en algunos aspectos no concuerdan con los presentados en las evaluaciones realizadas por ASERCA, no obstante que se parte de la misma fuente de información. En este sentido, la diferencia radica precisamente en que la compilación de la información estadística se realizó directamente de la base de datos de la dependencia así como de información que aún no está sistematizada pero que se encuentra en la misma instancia.

Sobre el método de evaluación que realiza ASERCA es importante comentar que se basa en el "Método de estratificación óptima" propuesto por Dalenius y Hodges, en base al cual se identificaron cinco estratos de productores y 2,918,307 unidades de producción. Para determinar a qué estrato pertenecía cada productor beneficiado por el Procampo, se recurrió a la estadística descriptiva y en específico a la distribución de frecuencias.

No obstante lo anterior, el cuestionamiento sobre la evaluación que realiza esta instancia se debe principalmente a la validez de la muestra debido a los siguientes aspectos:

- a) Se plantea que tiene un nivel de confiabilidad del 95 por ciento pero no se especifica el modelo de probabilidad que fue utilizado.
- b) El marco muestral de las unidades de producción con superficie elegible no es representativo. Ello debido a que el tamaño de la muestra considero únicamente 3,201 unidades de producción mismas que tienen en posesión 229,112 hectáreas las cuales equivalen únicamente el 1.6 por ciento de un total de 13,853,076 que representan el universo de la superficie elegible durante 1996, año en que se basa la evaluación.
- c) No se trata de una muestra aleatoria, debido a la aplicación de encuestas a los productores elegibles se realizó en función de la disponibilidad de los mismos.
- d) La pretensión de generalizar los resultados obtenidos respecto a 1996 como válidos para el periodo de 1997-1999, tampoco se justifica bajo ningún modelo de probabilidad.

Si bien en el desarrollo de la evaluación que se realiza en el presente trabajo únicamente se recurrió a la estadística descriptiva, esta se sustenta en información que es medible y que está exclusivamente referida a los años de los que se obtuvieron datos.

CAPITULO I

Enfoque de Políticas Públicas y marco conceptual.

I.1. Enfoque de políticas públicas

El interés de conocimiento y de intervención científica del enfoque de Políticas Públicas, o bien lo que Lasswell llamó las Ciencias de Políticas (policy sciences)¹, es el proceso decisorio relativo a problemas públicos precisos a través del cual se hace una política (policy).

En este sentido Meny y Thoenig, plantean que política pública es el programa de acción de una autoridad pública². Por tanto, una política pública se compone de todo aquello que los actores gubernamentales deciden hacer o no hacer, y tal como plantea Aguilar Villanueva, incorporando la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en calidad de ciudadanos electores y contribuyentes,³ es decir tomando en consideración el interés público

En este marco contextual, el interés público hace referencia y presupone la participación de la sociedad en aquellos aspectos que son de interés general o bien en aquellos aspectos o problemas estructurales de largo plazo que afectan la prosperidad de la sociedad y el bienestar público.

En este sentido y siguiendo a Aguilar Villanueva, una política pública debe ser concebida en términos de equidad y eficiencia. Lo cual significa tanto la búsqueda de la mejor distribución del ingreso como el logro de los objetivos perseguidos con los mínimos costos económicos, sociales y políticos.

¹ Lasswell D., Harold. (a), "La orientación hacia las políticas", en Aguilar Villanueva, Luis, (1996). **El estudio de las Políticas Públicas**, 2ª Edición. Edit. Miguel Angel Porrúa, México, pp. 79-103; y Lasswell D., Harold. (b), "La concepción emergente de las ciencias de políticas", en Aguilar Villanueva, Luis, (1996). Op. Cit., pp. 105-117.

² Meny y Thoenig, (1992). **Las políticas públicas**, 1ª edición, Edit. Ariel, Barcelona, P. 9.

³ Aguilar Villanueva, Luis. "Estudio Introductorio", en Aguilar Villanueva, Luis, (1996). Op. Cit. p.36.

En los países en vías de desarrollo como México, es evidente la ausencia del carácter público de las políticas, ya que tanto el interés público como la participación de los ciudadanos está prácticamente ausente. Ello nos lleva a establecer la diferencia que existe entre política pública y política gubernamental.

Concluyendo lo anterior, una política pública hace referencia a un programa de acción de las autoridades jurídicamente públicas orientado a un sector específico y con características espacio-temporales precisas, con el fin de atender y dar solución a los problemas que atentan contra el interés y el bienestar público.

A diferencia, de una política pública cuando se habla de una política gubernamental se hace referencia a las decisiones de gobierno, que sin la participación de los ciudadanos establecen estrategias de acción investidas de fundamentos legales basadas en el apoyo político y grupos de poder, y no precisamente en el interés y bienestar público. Es evidente que no toda acción gubernamental tiene carácter público.

Bajo este marco conceptual, la política agrícola se caracteriza como una política gubernamental ya que las acciones instrumentadas por las autoridades jurídicamente públicas, son decisiones basadas en los intereses del grupo gobernante y no están orientadas a dar atención a los problemas que aquejan al sector agrícola.

La situación actual de la agricultura mexicana da cuenta que las políticas gubernamentales presentes a lo largo de la historia más que atender al bienestar e interés público atentan contra él de tal manera que el resultado es la severa crisis estructural que vive el sector, misma que no sólo afecta a los productores agrícolas sino a la sociedad en su conjunto debido a la pérdida de bienestar y a la crisis alimentaria que afecta al país.

El proceso de crisis en que entra la agricultura mexicana a mediados de la década de los sesenta, afecta severamente las actividades del sector principalmente en materia de granos básicos. En este sentido el sector productor de granos básicos deja de ser

- la principal fuente de abastecimiento de alimentos baratos para el consumo interno,
- la principal fuente de generación de divisas via las agroexportaciones,
- el atractivo para la empresa agrícola de exportación como principal productora de granos básicos.

En la década de los setenta, esta situación conllevó al sector afectado por la crisis agrícola a un proceso de descapitalización y a un aumento de la incapacidad para abastecer el mercado nacional de granos básicos. Esta tendencia de crisis que afecta severamente a los productores de granos básicos, se vio reforzada por el proceso de ganaderización y transnacionalización el cual se constituyó en el principal aliciente para que la empresa agrícola transformara su padrón de cultivos a oleaginosas y forrajes.

Hasta los años ochenta la crisis agrícola no se caracteriza como un fenómeno generalizado, en la medida que cultivos industrializables como forrajes y oleaginosas, mostraron un importante dinamismo en su producción. Sin embargo, a partir de 1982 la pérdida de dinamismo de distintos cultivos comerciales y de las actividades ganaderas, se sumaron al estancamiento y comportamiento descendente de la producción de granos básicos, lo cual conllevó a una etapa de profundización y generalización de la crisis en las actividades agrícolas.

Los productos anteriormente dinámicos como el sorgo, soya, cebada, cártamo, ajonjolí, etc., dejan de ser rentables debido al decrecimiento de la demanda efectiva que inició el proceso de desganaderización del campo mexicano.

Asimismo, el estallido de crisis económica y financiera que experimentó la economía mexicana a lo largo de la década de los ochenta agudizó los conflictos productivos del sector agropecuario, pero la generalización del panorama recesivo en la agricultura se explica además por las políticas contraccionistas y la disminución de los apoyos

gubernamentales aplicados al sector, mismas que se ven reforzadas por la incorporación de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT)⁴, con lo cual se inicia un proceso de apertura del comercio agropecuario.

A partir de 1988 México realiza un cambio radical en la conducción económica del país, implantándose un nuevo modelo, caracterizado por la reducción de la participación del Estado en la economía; la privatización de órganos paraestatales; la creciente apertura hacia el mercado internacional y el control de salarios hacia la baja.

En este nuevo modelo, el sector agropecuario queda sujeto a una severa política de ajuste económico que significó el mantenimiento de precios adversos, reducción drástica de la inversión pública y la negación del crédito. Asimismo profundas reformas jurídicas con el objeto de adecuar este sector al nuevo modelo de desarrollo.

Respecto a las reformas económicas en el sector agrícola, destaca que bajo este modelo se canceló la participación del Estado y se dio paso a una política comercial y agrícola influenciada por la apertura comercial, en virtud que el objetivo era desincorporar las actividades que el Estado realizaba en materia de procesamiento y comercialización de productos (privatización de los órganos estatales que operaban en el ámbito de financiamiento, la producción, la comercialización y el consumo), así como reducir o cancelar los subsidios estatales a la actividad, suministrados tradicionalmente a través de insumos y servicios o los contenidos en los precios de garantía.

El resultado del proceso de privatización de los organismos de regulación, apoyo a los productores y de abasto agroalimentario, condujo a la reducción de los apoyos gubernamentales hacia los productores y a una elevación en los costos de la actividad agrícola. Sin embargo, la supresión de los precios de garantía de los bienes agrícolas (a excepción del maíz y el frijol) a partir de 1989 y su sustitución por precios de concertación

⁴ Por sus siglas en inglés.

cercanos en valor a los precios internacionales fue la medida de mayor impacto, ya que por esta vía se canalizaba la mayor parte de los subsidios a los productores.

La disminución de los créditos agrícolas (oficiales y privados), la menor cobertura de seguros agrícolas, las altas tasas de interés, el alza de los precios de los insumos y la caída de los precios de los productos agropecuarios han descapitalizado a los productores rurales y originado la multiplicación de las carteras vencidas.

Aunado a ello, la reforma al artículo 27 constitucional también significó un trastoque de la agricultura mexicana, ya que desembocó en la posibilidad de la transformación del Ejido en propiedad privada, abriendo con ello amplias oportunidades al libre mercado de tierras. Este marco de privatización de tierras da paso a una reconversión agraria debido a que se puede especular abiertamente con la tierra del sector social, venderla o rentarla.

El proceso de privatización de paraestatales del sector agropecuario, así como la privatización de tierras son cambios que obedecen a la lógica de ventajas comparativas como el eje que da sentido a la actividad productiva. Desde esta perspectiva, debe retirarse el apoyo a los sectores que carecen de competitividad, para dejar que las fuerzas del mercado decidan su destino.

La nueva lógica está orientada hacia aquellos sectores agrícolas que si bien son poco expresivos en términos de extensión física y de aporte en empleo, también son competitivos y prometen incrementos en ingresos al país por concepto de divisas.

En este sentido, la agricultura mexicana, compuesta en su mayor parte por cultivos que implican altos costos, bajos rendimientos y un escaso potencial de mejoría en su capacidad productiva, es un sector poco promisorio de la economía mexicana.

La liberalización de la agricultura mexicana tuvo como telón de fondo el prolongado debate en el seno del GATT, ya que el gobierno mexicano utilizó como justificación de sus

acciones la frágil legitimidad que en torno a dicha propuesta emanaba del debate multilateral. Los resultados de la Ronda de Uruguay y del GATT fueron distintos ya que optó por soluciones de compromiso o medidas para disciplinar el comercio agrícola pero no se establecieron acuerdos para la liberalización.

El elemento que contribuyó a que el gobierno inclinara la balanza hacia una política de mercados abiertos, fue la presión que ejerció Estados Unidos para que México abriera las fronteras a sus bienes agrícolas debido a la sobre oferta en granos. Este país vislumbró en México una demanda potencial de gran peso, razón por la cual buscó con tenacidad un pacto comercial flexible que lo favoreciera: el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

En este sentido, el TLCAN queda fuera de la tendencia internacional de protección a la agricultura, ya que plantea la liberalización total del sector agrícola inmediata y de los granos básicos en un plazo de diez a quince años.

Las nuevas determinaciones en materia de política agrícola llevaron al sector de granos a una crisis sin precedentes. La liberalización de los cultivos sujetos al paquete neoliberal -arroz, cebada, algodón, soya, sorgo, trigo, ajonjolí, cártamo-, aunada a la baja en los precios y subsidios provocó que los productores cayeran en una situación de insolvencia y cartera vencida.

En este contexto de crisis que afecta al conjunto de estos bienes, el maíz y el frijol sufrieron un proceso de abrupta expansión, debido a que los precios de estos granos fueron apuntalados en 1990 con un aumento importante. Situación que se debió a que para ambos granos se mantuvo la protección comercial hasta fines de 1993, disfrutando de permisos previos de importación y de precios de garantía muy superiores a los internacionales.

Esta tendencia de precios favorables del maíz y frijol, los hizo atractivos para muchos productores como opción de inversión presentando ambos cultivos una expansión

productiva sobre tierras de mejor calidad. Pero por otra parte, destaca que esta reconversión en el uso del suelo de las zonas de riego fue ampliamente estimulada por el gobierno, ya que junto con el factor de protección arancelaria y el de precios los productores de las zonas comerciales de punta recibieron estímulos adicionales: recursos tecnológicos y financieros.

En muchas regiones la apuesta al maíz significó, más que una expectativa de elevados réditos, la vía que aseguraba la simple sobrevivencia del agricultor y su familia, con los ingresos muy cercanos a los costos de producción. En otras llevó al empobrecimiento.

No obstante los estímulos que proporcionó el gobierno por medio de paquetes tecnológicos y financieros para incentivar la producción de maíz en las zonas de riego, hay que destacar que los productores se tuvieron que enfrentar el cambio al maíz en momentos de profunda descapitalización, cuando ya habían sido arrastrados financieramente por el colapso de los cultivos comerciales, lo cual obligó a muchos productores a recurrir al agio, por lo que acumularon deudas impagables.

A ello se añade el hecho de que el proceso de cambio de cultivos exigió alteraciones tecnológicas, con necesidades de adquisición de implementos agrícolas o ajuste de maquinaria adecuada al maíz. Así los productores se vieron obligados a enfrentar un proceso de conversión tecnológica en momentos de profunda carencia de recursos.

La política de protección al maíz y el frijol tendió a alimentar expectativas en torno al rescate de un antiguo y muy preciado objetivo que parecía haberse perdido en medio de las políticas de ajuste y la marea neoliberal: la autosuficiencia en estos bienes.

Esta visión optimista respecto a las posibilidades de permanencia del modelo maicero se fundaba en el argumento de que el costo social y económico del proceso de reconversión hacia el maíz había sido demasiado elevado para ser cancelado en un corto

plazo. El enorme esfuerzo de adaptación hecho por los productores, las deudas contraídas y los costos del ajuste tecnológico exigían del gobierno una actitud de continuidad en sus políticas.

Sin embargo, estos supuestos resultaron equivocados ya que el maíz y el frijol no quedaron excluidos en los acuerdos del TLCAN. En el capítulo agropecuario de dicho Tratado se estipula la cancelación del procedimiento de los permisos previos de importación y sustitución por un sistema de cuotas por tasa arancelaria que deberá eliminarse en el transcurso de 15 años.

En este acuerdo, es clara la tendencia del desmantelamiento de la producción de granos básicos y por tanto la pérdida de soberanía alimentaria. En este sentido, en el seno del TLCAN se acordó la disminución de los subsidios agrícolas, principalmente a los granos básicos, ya sea aquellos administrados tradicionalmente a través de insumos y servicios, o los contenidos en los precios de garantía.

Con la nueva política de subsidios en la agricultura mexicana cuya primera expresión es el Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo), se han eliminado los subsidios indirectos a la producción de granos básicos y se sustituyeron por el subsidio directo que intenta compensar las pérdidas en ingresos que sufrirán los agricultores frente a las nuevas orientaciones en materia de precios.

En el marco del Tratado a México se le permitió mantener este esquema de apoyo, pero con la condición que debería estar sujeto a un compromiso de reducción. Atendiendo a esta condicionante, el Procampo sólo tendrá una permanencia de 15 años.

El modelo liberal sigue su curso en las determinaciones que emanan del TLCAN y de Procampo respectivamente. En el primer caso México acordó una cuota inmediata sin aranceles de 2.5 millones de toneladas, esta cuota debe expandirse a un interés compuesto del 3 por ciento anual, para el decimoquinto todas las importaciones tendrán un arancel de

cero. En el segundo caso, se decide homologar los precios internos de los productos del agro con los de importación en el corto plazo (1995).

Es claro que con el Procampo se profundizan y pretenden hacer irreversibles la protección y el desmantelamiento de la agricultura en granos básicos, ya que no garantiza ventajas comparativas ni la autosuficiencia alimentaria. Asimismo se ha constituido en la vía para que México abandone su función de garantizar la seguridad alimentaria vía el incremento de las importaciones.

Al respecto destaca que la liberalización del sector maicero catalizó un incremento constante en las importaciones mexicanas de maíz estadounidense, con lo cual desde 1995 se incumple lo acordado respecto a los niveles de la cuota sin aranceles establecidas por el TLCAN.

La política de desestímulo a la producción de granos básicos se refuerza con la pretensión del Procampo de hacer rentables a los productores beneficiarios, a fin de integrarlos al mercado mundial al tratar de inducirlos a que sustituyan los cultivos no redituables (granos básicos) por otros que sí respondan a las nuevas exigencias. En este sentido, uno de los objetivos de Procampo es fomentar la reconversión productiva a fin de hacer competitivo al sector.

La relación entre el TLCAN y el Procampo, hace evidente la intervención de diversos actores en el proceso de decisión que determina la estrategia de acción del gobierno Mexicano. Pero también hace evidente la exclusión de los intereses de los actores a quien está dirigida la nueva política de subsidios al agro: los productores de granos básicos.

1.2. La política y el problema público de estudio

Tomando en consideración lo expuesto, la política agrícola y en el caso que nos ocupa: el Procampo, es una política gubernamental ya que es el resultado de las decisiones de los distintos actores gubernamentales y extragubernamentales que concretan un programa de acción de manera focalizada para hacer frente a una situación o problema, pero sin considerar el bienestar e interés de los ciudadanos, ya que sólo en el discurso están orientadas a mejorar la calidad de vida de los destinatarios.

Considerando que el campo de estudio de las políticas públicas se conforma por los problemas públicos y los procesos decisionales de las autoridades jurídicamente públicas, entonces se puede analizar el Programa de Apoyos Directos al Campo desde este enfoque.

Los problemas públicos o de política, son los problemas fundamentales del hombre en sociedad, los cuales son objeto de controversias públicas, y por tanto exigen la intervención de la autoridad pública.⁵

Aguilar Villanueva al igual que Meny y Thoenig, plantean que la estructura de los problemas públicos no es sencilla, ya que estos son de gran escala, complejos, interdependientes, subjetivos, tornadizos y conflictivos.⁶

Los problemas de política, se constituyen en el momento en que ciertos acontecimientos o situaciones se ponen en relación con determinados valores o determinados supuestos cognoscitivos de los sujetos que los viven. En este sentido los problemas públicos no son independientes de las valoraciones y las perspectivas de los ciudadanos y sus organizaciones.

⁵ Meny y Thoenig, Op. Cit., p. 114.

⁶ Aguilar Villanueva, Luis. "Estudio introductorio", en Aguilar Villanueva, Luis, (1993a). **Problemas Públicos y Agenda de Gobierno**, 1ª Edición, Editorial Miguel Angel Porrúa, México, p. 55; y Meny y Thoenig, Op. Cit. P. 121.

Al respecto, Bardach, plantea que la materia prima de los problemas de políticas se origina en los sentimientos de aflicción, descontento, molestia o infelicidad de alguna parte de la ciudadanía⁷. Es decir, las partes se sienten afectadas ante un problema que pone en cuestión principios fundamentales y valores absolutos.

Siguiendo al autor citado, cabe destacar que el estudio de un problema público nos remite necesariamente al conocimiento básico de la política en cuestión (diseño de la política), en este caso al Procampo. Es decir, cuáles son los problemas que pretende aminorar o resolver la política instrumentada, qué es lo que se espera lograr de la intervención gubernamental, como reflejo de su preferencia política.

El Procampo es consistente con las tendencias en las negociaciones comerciales internacionales en lo que se refiere a políticas de apoyo para la agricultura, ya que al ser concebido como un instrumento de apoyo directo al ingreso del productor que sustituye gradualmente el subsidio vinculado a la producción de algunos básicos, se pretende compensar las pérdidas de ingresos mientras los precios nacionales convergen con los precios internacionales.

Bajo este esquema, Procampo es concebido como el programa eje de reestructuración de las relaciones económicas agropecuarias para el mediano plazo.

El subsidio se otorga por hectárea sembrada independientemente del tipo o tamaño del predio, la región o zona productiva así como del régimen de tenencia de la tierra, y se caracteriza por ser un sistema de pagos fijos por hectárea.

La superficie apoyada ha sido registrada en el directorio de Procampo, levantado en 1993 por la entonces Secretaria de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH), y se identifica, documenta, reinscribe y opera en cada ciclo agrícola en función de que haya sido sembrada.

⁷ Bardach, Eugene. "Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas", en Aguilar

Una característica del nuevo esquema de subsidios que no puede pasar desapercibida, es precisamente el carácter electorero que ha estado presente en la operación del Procampo, ya que se pone en marcha en plenas elecciones de 1994. Esta característica ha estado presente desde su creación y fue reforzada por el uso que el partido de Estado, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), hizo con los fondos del programa para crear clientela electoral durante 1994-2000, lo cual ha sido bastante documentado por los medios de información.

No obstante que a partir del 1° de diciembre del año 2000 arribará al poder un nuevo instituto político que muestra características de ser un partido de Estado, representado por el Partido Acción Nacional (PAN), es probable que el Procampo será todavía utilizado como un medio para atraer votos, ya que le resta una vigencia de nueve años.

El Procampo está dirigido a 3.3 millones de productores rurales, que trabajan el 70% de la superficie cultivada en el país, y tiene formalmente como objetivos:

- Combatir la pobreza y promover la equidad en la asignación de apoyos entre los productores de subsistencia que por primera vez reciben apoyo.
- Compensar tanto a los productores de granos y oleaginosas como a los productores de autoconsumo la pérdida de ingresos por medio del ingreso directo.
- Estimular la organización de los productores por medio de las agroasociaciones con la pretensión de lograr una mejor eficiencia en el uso de los recursos productivos.
- Incidir para que los consumidores nacionales tengan acceso a alimentos a menor precio.

- Promover un proceso de reconversión productiva a mediano plazo por el mecanismo de una liberalización gradual y controlada.
- Promover una agricultura sustentable y el uso racional de los recursos naturales.

La puesta en marcha del programa consta de dos etapas: una etapa transitoria que operó durante el año agrícola de 1994 y otra definitiva que entra en vigor a partir de 1995.

Durante la etapa transitoria se apoyaron solamente los cultivos elegibles (maíz, frijol, arroz, trigo, soya, sorgo, cártamo, algodón y cebada) y tuvo como principal objetivo realizar la validación del Directorio de Productores de granos y oleaginosas en todo el país a fin de asegurar que a cada predio corresponda sólo una solicitud de apoyo.

En el periodo definitivo, la reconversión productiva se constituye en el eje central de la operación del programa, ya que seguirá siendo apoyada no sólo la superficie elegible que esté sembrada sino aquella que se mantenga en explotación pecuaria o forestal, o bien que se encuentre bajo proyecto ecológico.

Una vez que han sido establecidos los objetivos y metas previstas se diseña toda una estructura que permita la implementación de la nueva política.

La implementación -traducción al español de implementation-, es la siguiente etapa de las Políticas Públicas.⁸ Cuando se habla de implementación, se hace referencia al conjunto de acciones diseñadas para alcanzar los objetivos fijados. En este sentido, la implementación es el proceso de llevar a cabo la política.

⁸ Las fases del proceso de las Políticas Públicas son: Diseño de la política, implementación y ejecución de la política, y por último la evaluación de la política.

Al respecto Pressman y Wildavsky⁹, plantean que este conjunto de las acciones tendrá como consecuencia o efecto el acontecimiento previsto y preferido. Es decir la implementación de políticas son aquellas acciones enfocadas al logro de objetivos fijados. En este sentido la fase de implementación comienza una vez que las decisiones previas han establecido los objetivos y las metas¹⁰

Para llevar a cabo el Procampo se requiere de la acción administrativa, lo cual obviamente nos remite al aparato organizacional. La implementación y ejecución del Procampo está a cargo de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGAR), quien diseñó una estructura administrativa para el manejo del Programa. Esta comprende: Delegaciones Estatales, Distritos de Desarrollo Rural, Centros de Apoyo al Desarrollo Rural.

Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA)¹¹, participa con una estructura central y 16 centros regionales, y es la encargada de la implementación, ejecución, supervisión y evaluación del Procampo. Asimismo es la encargada de dictaminar las solicitudes de inscripción al registro de superficies y productores beneficiarios, fomenta la ejecución de proyectos viables de reconversión productiva, y se encarga de expedir y entregar el cheque a cada productor.

La estructura administrativa del Procampo, está sujeta a un control jerárquico, lo cual implica la existencia de una autoridad que controla y coordina. En este sentido la responsabilidad de la elaboración de los instrumentos y del desempeño general del sistema para el funcionamiento del Procampo reside en la cúspide de la administración (SAGAR), la cual distribuye las tareas específicas y los objetivos operativos entre unidades subordinadas.

⁹ Aguilar Villanueva, F. Luis, "Estudio Introductorio", en Aguilar Villanueva, F. Luis, (1993b) **La implementación de las Políticas**, Edit. Miguel Angel Porrúa, México, pp. 29-31

¹⁰ Van Meter, Donald y Van Horn, Carl, "El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual", en Aguilar Villanueva, F. Luis, (1993b). Op.Cit., p. 100.

¹¹ Órgano desconcentrado de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SAGAR).

La SAGAR, a través de su estructura operativa, instrumenta acciones de coordinación, supervisión y control para la operación del Programa.

Respecto a la supervisión y control del Procampo, se diseñaron diversos mecanismos

- Verificación física y documental de los predios y difusión del programa entre los productores y sus organizaciones, gobiernos estatales, empresas comercializadoras de insumos agrícolas e instituciones financieras relacionadas con el campo.
- Vigilancia en la entrega y distribución de los recursos por parte de la Contraloría General de la SAGAR, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, la Contraloría Interna de ASERCA, los Subcomités de Control y Vigilancia, y de la Contraloría Social.
- Fiscalización del gasto público y evaluación de la gestión gubernamental, en la cual participan el Órgano de Control Interno de ASERCA; la Unidad de Contraloría Interna de la SAGAR; los Comisarios y Auditores Gubernamentales y los Comités Técnicos y de Auditoría que están representados por diversas dependencias y la propia ASERCA.
- La participación activa de la ciudadanía y sus organizaciones sociales en las acciones del gobierno. La Contraloría Social tiene como función esencial la participación de la sociedad en el proceso de control y evaluación del quehacer gubernamental.
- La evaluación interna del Procampo, la cual es realizada por ASERCA y está enfocada a valorar los logros del Programa.

No obstante la existencia de controles (operativos, administrativos, sociales y la evaluación interna que realiza ASERCA) para la implementación del Procampo, en la práctica el sistema de controles que hace responsables a las autoridades encargadas del Programa tiene una estructura muy débil.

Otro de los aspectos importantes para la comprensión del Procampo, radica precisamente en el establecimiento de los lineamientos. La normatividad del Programa se caracteriza por que durante la etapa transitoria únicamente pudieron inscribirse los productores que sembraran los cultivos elegibles, mientras que en la etapa definitiva se elimina este criterio de elegibilidad para dar paso supuestamente a la reconversión productiva.

Durante la etapa de transición los productores elegibles presentaban la documentación solicitada atendiendo exclusivamente a dos parámetros: a su ubicación hidroagrícola y a su carácter fiscal, según fuera el caso: boletas de pago de agua, identificación oficial, talón comprobatorio de la encuesta del Directorio de Productores o documento testimonial con validez legal que lo acredite como usufructuario de los predios por los que solicita el apoyo.

En la etapa definitiva del Procampo, los lineamientos en la normatividad atienden a la eliminación de las barreras para la reconversión productiva, en virtud que se empieza a promover la inscripción de la superficie elegible que se oriente a cualquier otra actividad agropecuaria o al cambio de cultivos. Asimismo, se otorga el apoyo a aquellos predios elegibles que se encuentren bajo contratos de arrendamiento o hallan sido vendidos. Por otra parte, la normatividad brinda facilidades para que los productores beneficiados puedan adquirir en forma anticipada recursos e insumos agrícolas por medio de la celebración de contratos de cesión de derechos.

En este sentido, es evidente que es a través de la normatividad de Procampo como se establecen las condiciones para poder tener derecho a los apoyos del mismo.

El conocimiento de la política que nos ocupa, permite estructurar con mayor claridad el problema público. En este sentido hay que señalar que los teóricos del enfoque de política pública, plantean que los problemas públicos son construcciones sociales y

políticas de la realidad, son un hecho cultural que obedece a una estructura cognoscitiva y moral¹².

Los problemas de las políticas, como producto del pensamiento que actúa en su entorno deben conducir a una definición operativa que de pie y espacio a una intervención pública viable con los instrumentos y recursos a disposición del gobierno. Lo cual significa que la definición misma nos permite encuadrar las elecciones políticas y afirmar una concepción particular de la realidad; es decir, estructurar un problema público consiste en encontrar un problema acerca del cual se puede y se debe hacer algo.

Partiendo de esta óptica, el problema público a tratar es que la reconversión productiva impulsada por Procampo ya que la actividad agropecuaria actual no permite hacer rentables a los productores beneficiarios y tampoco es la vía para integrarlos al mercado mundial, sino que se constituye en el medio para hacer irreversibles la protección y el desmantelamiento de la agricultura en granos básicos, ya que no garantiza ventajas comparativas ni una autosuficiencia alimentaria

La reconversión productiva, es en la práctica, la continuidad de las políticas agresivas que han regido la agricultura mexicana; políticas que han estado canalizadas a la extinción gradual de aquellos productores que carecen de rentabilidad, los productores de subsistencia, y que históricamente se han orientado al cultivo de granos básicos

La crisis estructural en que esta inmersa la agricultura mexicana impacta directamente a la producción de granos básicos. Los efectos de la crisis han repercutido severamente en aquellos productores que poseen aquellas tierras de temporal poco favorables, y que además carecen de infraestructura, acceso a créditos, y de una política orientada a su desarrollo productivo. En menor medida los efectos se han visto reflejados en aquellos productores dueños de tierras con óptimo nivel de producción, y que debido a

¹² Aguilar Villanueva, Luis. (1993a), Op. Cit. Pp.51-71; Meny y Thoenig, Op. Cit. P. 120; Bardach, Eugene. Op.Cit., pp.219-233; y Elder y Cobb. "Formación de la Agenda," en Aguilar Villanueva, Luis. (1993a), Op. Cit., P. 77.

su rentabilidad no sólo son sujetos de crédito sino que cuentan con la infraestructura y los insumos de vanguardia, lo cual eleva relativamente la productividad de las tierras, aunado a ello destaca también que han sido los productores más favorecidos por parte de las políticas orientadas al campo.

Frente al decremento de rentabilidad de la producción de granos básicos y al aumento de las importaciones de los mismos, las políticas delineadas para el sector agrícola y específicamente para los productores comerciales se orientaron a la reconversión de cultivos.

El cambio de cultivos se manifestó en dos tendencias contrarias entre sí:

1. En la década de los setenta la sustitución de cultivos estuvo a favor de las oleaginosas y los forrajes, los cuales estaban ligados a la ganaderización y trasnacionalización por lo cual se constituyeron en cultivos con gran rentabilidad. Las zonas de riego fueron favorecidas en gran medida con apoyos por parte del gobierno para el cultivo de estos productos. En cambio los productores de subsistencia continuaron con el cultivo de granos básicos como una medida de sobrevivencia.
2. A mediados de la década de los ochenta y principios de los noventa, las zonas de riego en las que se producían oleaginosas y forrajes inician el cambio de cultivo a favor del maíz. Este cambio se dio debido a dos factores:
 - a) Este tipo de cultivos industriales presentaron una pérdida de rentabilidad, lo cual trajo consigo una disminución drástica de los apoyos gubernamentales hacia el sector comercial.
 - b) Durante el periodo de 1987-1993 la protección arancelaria, los precios de garantía superiores a los internacionales y los estímulos por parte del gobierno, se constituyeron en los principales factores que favorecieron a los productores de las zonas de riego para el cambio hacia el cultivo de maíz.

Con la firma del TLCAN, Estados Unidos presiona a México para poner en marcha una política de desestímulo para la producción maicera. Esta política consiste en eliminar gradualmente los precios de garantía, así como substituir los subsidios indirectos a la producción por el subsidio directo al productor, política que se pone en marcha con el Procampo.

Si bien las políticas hacia el sector agrícola, habían beneficiado ampliamente a los productores comerciales también fueron la causa de su descapitalización. La reconversión hacia el maíz, tuvo como resultado la descapitalización de este sector debido a las deudas contraídas por el ajuste tecnológico que represento este cultivo.

En este contexto de descapitalización Procampo se plantea como un programa que promueve la justicia social para aquel sector que había sido olvidado en las anteriores políticas agrícolas, los productores de subsistencia.

Bajo la promesa de justicia social, se esconde la tendencia de eliminar aquel sector que carece de competitividad. Ello se ve reflejado en la reconversión productiva que se promueve, debido a que:

- es una reconversión homogénea sustentada en el subsidio directo al productor que no hará rentables a aquellos productores que carezcan de tierras de riego o de buen temporal,
- es una reconversión salvaje para aquellos productores que tradicionalmente se han orientado al cultivo de granos básicos -los cuales carecen del soporte económico para iniciar el cambio de cultivo o un cambio en el uso del suelo- ya que no tienen las condiciones propicias para ser competitivos en el mercado internacional,
- es una reconversión que carece de apoyo tecnológico;

- es una reconversión promovida por mecanismos que tienden a beneficiar a aquellos productores elegibles que poseen ventajas competitivas: ubicación hidrológica y geográfica óptimas, sujetos de crédito, acceso a los avances tecnológicos;
- es una reconversión que transforma a los productores de subsistencia en arrendadores, o bien que terminarían por transformarse en jornaleros agrícolas debido a los contratos de compra-venta de sus tierras ¹³

1.3. Metodología

El enfoque de políticas públicas, tiene dos marcos de referencia separables pero entrelazados. el análisis de políticas (policy analysis) y el estudio de políticas (policy studies). En la visión de Laswell estas dos actividades de conocimiento son interdependientes y complementarias, además de interdisciplinarias y contextuales, le dan el carácter técnico-científico al enfoque de políticas públicas.

El análisis de políticas es la actividad normativa de construir y evaluar la(s) mejor(es) opción(es) de políticas, relativas a determinados problemas públicos. Este análisis es de carácter técnico ya que pretende definir los mejores instrumentos y procedimientos de la acción pública. Al respecto, Aguilar Villanueva citando a Dye, sostiene que el análisis de políticas busca describir y explicar las causas y las consecuencias de la actividad del gobierno ¹⁴. En este sentido, el análisis de políticas incluye todas aquellas actividades dirigidas a desarrollar conocimientos que sean relevantes para la formulación e implementación de las políticas públicas¹⁵.

¹³ Esta caracterización de los productores de subsistencia esta sustentada en la reconversión agraria que trajeron consigo las reformas al artículo 27 constitucional.

¹⁴ Aguilar Villanueva, Luis. (1996a). Op. Cit. P 66.

¹⁵ Torgerson, Douglas. "Entre el conocimiento y la política: tres caras del análisis de políticas", en Aguilar Villanueva, Luis. (1996). Op. Cit. P 198.

Por otra parte, el estudio de políticas busca producir descripciones, definiciones, clasificaciones, explicaciones del proceso por medio del cual un sistema político dado elabora y desarrolla las decisiones relativas a asuntos políticos, las políticas públicas. Concretamente busca saber cómo y por qué los gobiernos tienden a elegir ciertos cursos de acción, a privilegiar ciertos instrumentos, a acentuar ciertos aspectos de la acción pública, y descartan otros cursos, instrumentos o aspectos.

El desarrollo del presente trabajo se ubica en el análisis de políticas, ya que el objetivo es describir, explicar las causas y las consecuencias de las decisiones gubernamentales respecto a la reconversión productiva en el marco de una economía de mercados abiertos.

Para el análisis del problema público, se ha recurrido a una diversidad de métodos a fin de poder realizar el diagnóstico del contexto en que surge el Procampo, así como la descripción del mismo, la construcción del problema que se trata y por consiguiente su evaluación.

Lo anterior se sustenta precisamente en el carácter multi-interdisciplinario de las Políticas Públicas, lo cual significa que los métodos utilizados son múltiples y diversos debido al conjunto de disciplinas que como parte de este enfoque se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, y se encargan de localizar datos y elaborar interpretaciones relevantes para los problemas de políticas de un periodo determinado.¹⁶

El análisis del problema de reconversión productiva, es abordado a partir del modelo propuesto por Mark H. Moore¹⁷. Si bien el modelo que propone fue aplicado para el

¹⁶ Aguilar Villanueva, Luis. (1996), Op. Cit. P. 102.

¹⁷ Moore H. Mark. "Anatomía del problema de la heroína: un ejercicio de definición de problemas", en Aguilar Villanueva, Luis. (1993a), pp.189-218. Moore H., Mark. (1971), **Economics of Heroin Distribution**, Materiales de Investigación y Docencia, Cambridge, Mass: Programa de Políticas Públicas, Harvard University.

estudio del problema de la heroína, cabe señalar que aporta elementos importantes a partir de los cuales puede ser abordado cualquier problema de políticas.

Moore, plantea que el gran número de objetivos y la diversidad de instrumentos de políticas complican el diseño de la política, por ello la necesidad de un modelo sencillo que aborde el problema público, el cual permita concentrarnos en pequeños componentes sin perder de vista la forma en que se combinan entre sí.

Si bien Moore a lo largo de sus trabajos de investigación no da un nombre específico a su modelo, por una cuestión práctica para el desarrollo de este trabajo y debido sobre todo a sus características, haré referencia a él como *Modelo de Anatomía del Problema*.

El Modelo de Anatomía del Problema está estructurado de la siguiente manera:

1. Deben ser planteados los objetivos estratégicos de la política sobre el problema a estudiar. Dados estos objetivos estratégicos, serán mayores las oportunidades para una intervención gubernamental exitosa.
2. Paralelamente al punto anterior, se debe identificar las principales clases de instrumentos de políticas que ejercen cierta influencia en la cuestión a tratar.
3. Indicar los factores que determinan el problema de estudio. Se trata de enlistar a aquellos aspectos que se ven afectados significativamente por la política diseñada respecto a la cuestión a tratar. Estos factores deben incluir aquellos indicadores del estado actual del problema.

Estos factores son los parámetros que determinan los flujos hacia adentro y hacia afuera de la política de la población objetivo. Los flujos hacia adentro, hacen referencia a aquella parte de la población objetivo que están atrapados en el problema. Los flujos hacia afuera, consideran a aquella parte de la población objetivo que participan en el desarrollo de la política.

Cada uno de estos flujos debería ser un blanco importante de los programas y políticas de gobierno. Al respecto Moore sostiene que los objetivos del gobierno deberían expandir los flujos hacia afuera de la población y reducir los flujos hacia adentro.

4. Determinar los factores que influyen en la conducta y en la condición de la población objetivo. Estos factores son interdependientes, ya que cada uno de ellos tiene un impacto sobre los demás
5. Elaborar una anatomía sencilla a partir de la cual se pueda razonar desde los efectos inmediatos de los instrumentos de políticas hasta su impacto agregado en el problema.

Para Moore, la anatomía del problema de políticas significa mostrar un amplio y ordenado esquema de recuento para distinguir los cambios importantes en la concepción del problema o los efectos que implica utilizar algún instrumento particular de la política en cuestión para tratar el problema.¹⁸ Esta anatomía o diagrama permitirá tener un panorama que ilustre los objetivos de la acción gubernamental.

6. Relacionar el Modelo y los efectos del problema en estudio. Estos efectos son los que a fin de cuentas son de interés público, son el criterio con el que se debería evaluar el impacto de las políticas o bien de los instrumentos de la política

El *Modelo de Anatomía del Problema*, si bien tiene una estructura sencilla, ello no le resta importancia ya que no sólo permite elaborar una definición del problema público, sino que tiene como principal característica que se cuenta con la estructura necesaria para realizar el análisis del mismo.

¹⁸Moore H. Mark. (1993), Op. Cit. p. 193.

Respecto a la tónica de análisis, permite ordenar la secuencia en la que se analizan los diversos instrumentos de políticas, para prevenirnos de olvidar oportunidades e interdependencias importantes que se pueden aprovechar y para desarrollar nociones generales de cómo los instrumentos específicos de políticas pueden empaquetarse en estrategias globalizadoras concertadas.

No obstante la sencillez del Modelo planteado, Moore considera que éste debe ser capaz de cubrir los siguientes aspectos:

- a) Sugerir términos sencillos para sintetizar y comparar los efectos de la política.
- b) Identificar los principales componentes del problema que se pueden atacar por medio de la intervención gubernamental.
- c) Facilitar el ordenamiento de los instrumentos de políticas en los varios subgrupos que atacan el mismo componente del problema.
- d) Alertarnos acerca de la interdependencia de los diversos ataques dirigidos a los diferentes componentes.
- e) Introducir explícitamente la dinámica que determina la magnitud y el carácter del problema a lo largo del tiempo.

El Modelo de Anatomía del Problema proporciona una visión amplia de la reconversión productiva, lo cual permite determinar el éxito o fracaso del Procampo en el cumplimiento de este objetivo. Los efectos e impactos reales que genera la política implementada se determinan por medio de la evaluación del Programa.

En este sentido, y retomando Meny y Tohenig¹⁹ la evaluación es un juicio de hecho sobre un dato con referencia a un valor. En términos de evaluación de políticas públicas, se

¹⁹ Meny y Thoening, Op. Cit. P. 195.

tienen que elaborar conceptos y métodos que permitan describir, explicar y valorar de forma científica los resultados de la acción gubernamental.

Bajo estos parámetros se desarrolló el diagnóstico y para la descripción de la política se recurrió al análisis documental y a la entrevista

Respecto al análisis documental, cabe destacar que se revisaron diversos documentos internos de ASERCA sobre la instrumentación de Procampo y la reconversión productiva, y otros que son del dominio público tales como: los Planes Nacionales de Desarrollo; Diario Oficial de la Federación; documentos emitidos por la SAGAR relativos al Procampo; anuarios estadísticos de la producción agrícola. Asimismo se realizó una amplia revisión bibliográfica sobre el tema.

En lo relativo a la entrevista, cabe mencionar que fueron realizadas principalmente a funcionarios de ASERCA por ser la institución que se encarga prácticamente de la puesta en marcha y evaluación del Procampo. En virtud que la información relativa a las cuestiones técnicas del Programa y muy en especial de la reconversión productiva no es del dominio público, la entrevista diseñada (ver Anexo A) se caracterizó por contener preguntas abiertas y fue aplicada por bloques espaciados, a fin de evitar bombardear a los entrevistados con demasiadas preguntas. El resultado de las mismas fue la confirmación o corrección de la información obtenida en la revisión documental, y en algunos casos la obtención de información nueva.

El análisis científico-técnico del enfoque de políticas públicas trata de acrecentar la consideración de hechos concretos en detrimento de la influencia de los prejuicios. En este sentido, si la evaluación implica establecer juicios, estos deben resultar de observaciones concretas basadas en normas o valores lo más objetivos posible.²⁰ Lo cual significa que se tienen que identificar y medir los efectos propios de la acción gubernamental.

²⁰ Ibidem.

Es precisamente a través del Modelo de Moore aplicado al problema de la reconversión productiva que pudo lograrse lo anterior. Para ello se partió del diagnóstico y se realizó la compilación de información para reconstruir la política en estudio.

En lo que respecta a los aspectos cuantitativos respecto a la reconversión productiva se recurrió al sistema de información de ASERCA, aunque cabe mencionar que en la mayoría de los casos ésta no está totalmente sistematizada frente a lo cual se tuvo que hacer una revisión general de las treinta y tres delegaciones estatales que tiene delimitada esta institución y así poder obtener la información lo más completa posible.

Con el objetivo de realizar un mejor manejo de la información cuantitativa y poder identificar el nivel de reconversión productiva, se consideró necesario trabajar las delegaciones estatales por regiones agrícolas²¹, las cuales se agrupan en las siguientes zonas económicas:

- a) Noroeste
- b) Norte
- c) Noreste
- d) Centro-Occidente
- e) Centro-Este
- f) Pacífico-Sur
- g) Golfo
- h) Península de Yucatán

²¹ Metodología propuesta por Bassols Batalla para los estudios de regionalización, la cual se encuentra sustentada en la geografía económica. Sobre ello ver: Bassols Batalla, (1971), *Geografía económica de México de hoy y de mañana*, Nuestro Tiempo, México, y Bassols Batalla, (1986), *Geografía económica de México*, Trillas, México.

Para medir los efectos del Procampo en torno al problema de la reconversión productiva se establecieron las siguientes variables cuantitativas:

1. Superficie elegible
 - 1.1. Hectáreas registradas

2. Régimen hídrico
 - 2.1. Temporal
 - 2.2. Riego

3. Tipo de tenencia
 - 3.1. Social
 - 3.2. Privada

4. Tipo de posesión
 - 4.1. Propia
 - 4.2. Rentada

5. Reconversión productiva
 - 5.1. Cambio del uso del suelo
 - 5.2. Cambio de cultivos

6. Superficie sembrada
 - 6.1. Granos básicos
 - 6.2. Maíz

7. Cesión de derechos
 - 7.1. Con cesión
 - 7.2. Sin cesión

- 8. Infraestructura Tecnológica
- 8.1. Obsoleta
- 8.2. Innovación tecnológica

Si bien la aplicación del Modelo de Anatomía del Problema a la cuestión de la reconversión productiva nos remite a la consideración de otras variables que pueden ser consideradas como cuantitativas, sin embargo la falta de una base de datos relativa a ellas no permite medirlas. En este sentido son consideradas como variables cualitativas.

- 9. Tipo de productor
- 9.1. Productores de subsistencia
- 9.2. Pequeños productores comerciales
- 9.3. Medianos productores agrícolas
- 9.4. Grandes productores agrícolas

- 10. Agroasociaciones

- 11. Jornaleros agrícolas

- 12. Capacidad productiva
- 12.1. Con capacidad productiva
- 12.2. Sin capacidad productiva

- 13. Costos de producción
- 13.1. Bajos costos de producción
- 13.2. Altos costos de producción

Para poder establecer la interrelación entre los dos tipos de variables se realizó un cruce de las mismas. Respecto al manejo de la información disponible en base a este tipo de variables, se establecen juicios de valor basados en apreciaciones lo más objetivas posibles

para las variables cualitativas, y se recurre a la estadística descriptiva para el análisis de las variables cuantitativas.

La evaluación que se plantea en este trabajo es una evaluación ex post, la cual se realiza cuando la política o programa en estudio está en ejecución o bien en el caso de que halla concluido (evaluación terminal).²²

Con la evaluación ex post, se busca precisar la eficiencia operacional de la política y al mismo tiempo apreciar en que medida el proyecto alcanza sus objetivos y cuáles son sus efectos secundarios (previstos o no previstos), lo cual permite hacer recomendaciones en torno, adecuaciones o correcciones, o bien descubrir las causas por las que no está funcionando.

El modelo de evaluación al que se recurrió es el no experimental de sólo después el cual considera únicamente la población objetivo del programa y no se establece comparación alguna con un grupo testigo.²³

Ello implica reconstruir la situación que existía antes de ponerse en marcha el Procampo. En este sentido, la comparación entre los datos de la medición con los obtenidos mediante el diagnóstico permiten emitir un juicio sobre el impacto.

El periodo de estudio que comprende la evaluación es 1995-1997, sin embargo ello no limita las posibilidades de poder establecer de manera efectiva y válida los resultados de la acción gubernamental. La delimitación del mismo se debe a las siguientes razones:

1. Es en 1995 cuando inicia la reconversión productiva.

²² Cohen, Ernesto y Franco, Rolando, (1992). *Evaluación de proyectos sociales*, Edit. Siglo XXI, México, P.110.

²³ Cohen, Ernesto y Franco, Rolando, Op Cit. Pp. 136-138.

2. La información estadística de la que dispone ASERCA no está sistematizada, lo cual dificulta no sólo su acceso sino el manejo de la misma.
3. La información estadística no esta vigente al año de operación que corre (2000), ni siquiera de manera preliminar.
4. Los datos cuantitativos que se obtuvieron respecto a las variables planteadas de manera más completa corresponden a 1997.

Los aspectos anteriores explican el por qué las últimas evaluaciones –Diciembre de 1998 y Enero del 2000- que realizó ASERCA consideran como año de referencia 1996 exclusivamente.

CAPITULO II

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y el Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo)

II.1. Contexto en que surge el Procampo

El desarrollo del contexto en que surge el Procampo, si bien no es exhaustivo, tiene como objetivo destacar los aspectos de mayor relevancia a fin de contar con los elementos más significativos que permitan entender el por qué la reconversión productiva, puede ser abordado como un problema público.

En este sentido hay que destacar que el Enfoque de Políticas Públicas exige tomar en cuenta el contexto completo de los eventos significativos, debido a que los problemas de políticas son problemas de densidad y complejidad histórica los cuales son determinantes para el futuro social preferido. Atendiendo a ello, se hace un recuento de la situación estructural de la agricultura mexicana y se ubica históricamente el surgimiento del Procampo.

A. Situación estructural del agro mexicano

El agro mexicano está inmerso en una crisis que se ha desplegado a lo largo de varias décadas de manera prácticamente ininterrumpida, por ello es importante no perder de vista los cambios que a lo largo de este tiempo han venido ocurriendo en el sector y en sus relaciones con el resto de la economía nacional e internacional.

Durante la década de los cincuenta y la primera mitad de los sesenta, las agroexportaciones representaron la principal fuente de divisas (entre 1948 y 1956 el 76% de las importaciones se cubrieron con la aportación de la agricultura), llegando a representar el

55% del intercambio con el exterior, desplazando así a los minerales de las primeras posiciones.

Al iniciar la década de los sesenta, esta favorable situación para los productos agrícolas en el mercado mundial declinó, el auge de las exportaciones agrícolas mexicanas empezó a manifestar una tendencia negativa, mientras que las ventas al exterior de los productos manufacturados registraron un aumento significativo: representaban el 6.7% del total de las exportaciones en 1950, mientras que para 1960 representaron el 18.6%.

A mediados de la década de los sesenta, la agricultura mexicana entra en un proceso de crisis que le impide seguir funcionando como apoyo al sector urbano industrial, lo cual cumplía a través de diferentes mecanismos:¹

- Abastecimiento de alimentos baratos para el consumo interno, que permitían mantener bajos salarios industriales.
- Generación de divisas por medio de la agroexportación.
- Contribución a la expansión de la empresa agrícola de exportación, proporcionándole una gran cantidad de fuerza de trabajo barata y abundante, sostenida parcialmente por la economía campesina, principal productora a su vez de granos básicos.

La crisis que se desencadena a fines de la década de los sesenta se manifiesta en los siguientes datos: en el periodo 1940-1966, la población creció a una tasa del 3.2% anual, y la producción agrícola en un 7.1%. A partir de 1966, el ritmo de crecimiento de la producción agrícola (2%), ha sido inferior al de la población, la producción por habitante decreció en un 1.4% y la producción de maíz y frijol disminuyó en términos absolutos.²

¹ Massieu Trigo, Yolanda Cristina, (1990). "Crisis agropecuaria, neoliberalismo y biotecnología", en *Sociológica*, Crisis Agrícola y Políticas de Modernización, año 5, núm. 13, UAM-Azcapotzalco, México.

Para 1970 la agricultura mexicana entra en un periodo de descapitalización tal que ya no le permite satisfacer la demanda interna de granos básicos. En este contexto la empresa agrícola, por su parte, transforma su padrón de cultivos, y se dedica a las oleaginosas y a los forrajes, cultivos que muestran un gran crecimiento en la década de los setenta y están íntimamente relacionados con la ganaderización y transicionalización que conforma el cuadro productivo en estos años. Asimismo, es destacable que se da una mayor tendencia a la industrialización de estos productos agropecuarios, como lo demuestra el hecho de que la demanda intermedia para la agricultura pasa del 50.6% en 1960 al 57.8% en 1970.³

De hecho, parte de la explicación de la incapacidad para abastecer el mercado nacional de granos básicos se ubica en la importante sustitución de cultivos en favor de productos como el sorgo, que sirven para apoyar el crecimiento de la ganadería intensiva y extensiva.

Desde mediados de la década de los sesenta hasta inicios de los años ochenta, la crisis del sector agropecuario se manifiesta en el comportamiento errático de la agricultura atribuible al estancamiento de la superficie cultivada, que tiende a fluctuar alrededor de los 20 millones de hectáreas como consecuencia de la disminución de la superficie de temporal que contrarresta los incrementos registrados en la superficie de riego.⁴ Las principales contracciones en la superficie corresponden a los cultivos de granos básicos cuya producción es incapaz de responder al crecimiento de la demanda nacional, incrementándose las importaciones de estos productos.⁵

² Ibidem.

³ Ibidem.

⁴ Romero Polanco, Emilio, 1995. "La modernización del campo mexicano: saldos y perspectivas", en Encinas, Alejandro (compilador). *El campo mexicano en el umbral del siglo XXI*. Espasa-Calpe, México.

⁵ Ibidem.

En este sentido, destaca que en los años ochenta la crisis agrícola no puede caracterizarse como un fenómeno generalizado, en la medida que cultivos industrializables como forrajes y oleaginosas, muestran un importante dinamismo en su producción.

La incapacidad de la oferta nacional de granos y oleaginosas para hacer frente al crecimiento de demanda origina un incremento en las importaciones de estos productos generando déficit recurrentes en la balanza comercial agropecuaria. Al respecto destaca que en el periodo 1983-1987 la importación anual media de granos alcanzó los 6.9 millones de toneladas, más del 20% del consumo interno.⁶

A partir de 1982 se observa una etapa de profundización y generalización de la crisis en el sector, en la medida en que al estancamiento y comportamiento descendente de la producción de granos básicos se empieza a sumar la propia pérdida de dinamismo de distintos cultivos comerciales y de las actividades ganaderas.

En el caso de la agricultura se observa que los productos anteriormente dinámicos como el sorgo, soya, cebada, cártamo, ajonjolí, etc., comienzan a enfrentar caídas en su rentabilidad, en virtud que muestran un comportamiento negativo en sus volúmenes de producción. Por su parte la producción de los principales granos básicos continúa registrando índices decrecientes. En relación al maíz principal cultivo en el plano nacional, en varios de los años de la década no se rebasaron los doce millones de toneladas anuales, mientras que las importaciones superaron los 23 millones de toneladas durante el periodo, al tiempo que los rendimientos se mantuvieron 1.3 toneladas por abajo de los promedios mundiales.⁷

El estallido de la crisis económica y financiera que experimentó la economía mexicana a lo largo de la década de los ochenta agudizó los conflictos productivos del

⁶ Calva, José Luis, (1988). *Crisis agrícola y alimentaria en México: 1982 - 1988*, Fontamara, México.

⁷ Moguel, Julio y Robles, Rosario, (1990). "Agricultura y proyecto neoliberal", en *El Cotidiano*, marzo - abril, UAM-Azacapotzalco, México.

sector agropecuario como consecuencia de la caída de la demanda efectiva que inició un proceso de desganaderización del campo mexicano ⁸

Además de las consecuencias negativas para el sector originadas por la pérdida del poder adquisitivo de la población, como consecuencia de la crisis, la inflación y el desempleo, la generalización del panorama recesivo en la agricultura se explica por las políticas contraccionistas y la disminución de los apoyos gubernamentales aplicados al sector.

En este contexto de crisis económica, México se incorpora al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT),⁹ con lo cual se inicia un proceso de apertura del comercio agropecuario. Dicho proceso se inscribe en las líneas de la política de ajuste macroeconómico y cambio estructural. Sin embargo, es a partir de 1988 cuando se inicia un acelerado proceso de apertura comercial y de liberalización arancelaria.

A partir de ese año, las intenciones liberalizantes se convirtieron en políticas deliberadas,¹⁰ se realiza un cambio radical en la conducción económica del país, implantándose un nuevo modelo caracterizado por reducir la participación del Estado en la economía, la privatización, la creciente apertura hacia el mercado internacional y el control de salarios hacia la baja, como medidas necesarias para superar la crisis y acceder a la modernización del país. En este nuevo modelo, el sector agropecuario es relegado dentro

⁸ Romero Polanco Op. Cit.

⁹ El GATT (siglas en inglés) se instaló a fines de 1986 y concluyó, siete años después, en diciembre de 1993, su principal objetivo era la liberalización de las relaciones comerciales de la agricultura, distorsionadas por la vigencia de barreras a las importaciones y subsidios.

¹⁰ Hernández Trujillo, (1996) "Apertura comercial y producción agrícola en México, 1987 - 1993", en Barrón, A. y Hernández Trujillo, M. (coordinadores). **La agricultura mexicana y la apertura comercial**, UNAM y UAM, México. Aquí el autor, hace un bosquejo detallado del proceso de apertura comercial, desde principios de los años ochenta, y de su impacto en el campo mexicano.

Por otra parte, diversos autores han abordado de manera general el análisis del Modelo Neoliberal en México desde sus inicios, en el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado, hasta el endurecimiento de la política neoliberal por parte del gobierno de Salinas de Gortari. Entre estos autores cabe mencionar a: Hiernaux, Daniel, (1995). "Reestructuración económica y cambios territoriales en México. Un balance 1982-1995", en *Revista de Estudios Regionales*, No. 43, Universidad de Andalucía, Sevilla, pp 151-176, Rello, F. y Pérez, A. "Liberalización económica y política agrícola: el caso de México", en Barrón, A. y Hernández Trujillo, Op. Cit.

de las nuevas estrategias y queda sujeto a una severa política de ajuste económico que significó el mantenimiento de precios adversos, reducción drástica de la inversión pública y la negación del crédito.¹¹

El Modelo Neoliberal, fue consolidándose bajo la administración salinista a través de profundas reformas económicas y jurídicas en el campo, instrumentadas bajo el Programa Nacional de Modernización del Campo (Pronamoca)¹² y la reforma al artículo 27 constitucional con el objeto de adecuar este sector al nuevo modelo de desarrollo.

La aplicación del Pronamoca canceló la participación del Estado, marcando el fin del Estado benefactor, y dando paso a una política comercial y agrícola influenciada por la apertura comercial. Ello debido a que tenía como objetivo particular desincorporar las actividades que el Estado realizaba en materia de procesamiento y comercialización de productos.¹³ En dichas acciones están incluidas las tendencias a reducir o cancelar los subsidios estatales a la actividad, ya sea aquellos administrados tradicionalmente a través insumos y servicios o los contenidos en los precios de garantía.

Al respecto, destaca la privatización de los aparatos estatales¹⁴ que producían insumos tales como Fertimex y Pronase, así como el desmantelamiento de la Compañía

¹¹ Carlsen, L. y Robles, R., (1991). "Agricultura y Acuerdo de Libre Comercio", en *El Cotidiano*, marzo-abril, UAM-Azacapatzalco, México.

¹² El Pronamoca (1990-1994), tenía como objetivo principal crear las condiciones para incrementar la inversión privada en la producción agropecuaria, dar garantías a los poseedores actuales de la tierra, pero al mismo tiempo dinamizar el mercado libre de tierras abriendo la posibilidad de que el ejido se venda, hacer más eficiente el sistema financiero que apoya al campo, incorporar lo más eficiente de la ciencia y la tecnología al desarrollo de la producción agropecuaria, integrar plenamente a la agricultura, y en especial se buscaba liberar todas las funciones que venía cumpliendo el Estado para que fueran cumplidas por particulares. Ver Valtierra Pacheco, Esteban, 1995. "La privatización de la extensión agrícola", en *El cambio en el desarrollo rural*, Colegio de Posgraduados, México.

¹³ Ver Rodríguez Maldonado, Jubenal y Suárez Carrera, Víctor, (1998) "Privatización de ANDSA y BUROCONSA: el fin de la soberanía alimentaria nacional y el principio de la soberanía de las corporaciones agroalimentarias multinacionales", en Concheiro Bórquez, Luciano y Tarrío García María (Coordinadores) *Privatización en el mundo rural*, UAM- Xochimilco, pp. 156-159.

¹⁴ El proceso de privatización que afecta radicalmente la actividad agrícola del país inicia en 1988 y termina en 1998 con el desmantelamiento de Conasupo. Ver Rodríguez Maldonado, Jubenal y Suárez Carrera, Víctor. *Op. Cit.*, pp. 143-200.

Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo) via la privatización de ANDSA y la extinción de Bodegas Rurales Conasupo (Boruconsa).¹⁵

El resultado evidente de este proceso de privatización de los organismos de regulación, apoyo a los productores y de abasto agroalimentario, es un proceso que automáticamente condujo a la reducción de los apoyos gubernamentales hacia los productores y a una elevación en los costos de la actividad agrícola. Este golpe bajo a la actividad agrícola, transforma la lógica operativa de los aparatos estatales al convertir las metas de fomento en metas comerciales. Al respecto Rodríguez y Suárez¹⁶ destacan que este proceso de privatización de las paraestatales, obedeció más a la lógica de reordenamiento de los mercados financieros y agrícolas internacionales, que a las necesidades económicas y sociales del país en el marco de un proyecto de nación a largo plazo.

Dentro de este proceso de privatización, cabe hacer mención al proceso de conversión de la banca de fomento en una institución cuya operación debe regirse por las leyes del mercado. Ello constituyó un rudo golpe a los productores rurales acostumbrados a disfrutar de tasas de interés subvencionadas, más aún cuando las tasas de mercado sufrieron en este periodo una brusca elevación a consecuencia de políticas destinadas a apuntalar la rentabilidad de las instituciones financieras.

La reestructuración del sector también conllevó una brusca caída en el monto del crédito y del área atendida, lo que obligó a los productores a recurrir no pocas veces al agio, con todo lo que ello implica en cuanto a aumento en los costos de producción y merma en los ingresos.

¹⁵ Con la desaparición de Conasupo y la desincorporación de ANDSA y Boruconsa el Estado renuncia a su rectoría y responsabilidad en materia de seguridad alimentaria y traslada al mercado la función de garante principal en esta materia. Ello debido a que ANDSA y Boruconsa representaban el tejido de las relaciones de intercambio en especial de acopio y almacenamiento de granos básicos y expresaban el nudo gordiano de la privatización de los mercados agrícolas. Ver Rodríguez Maldonado, Jubenal y Suárez Carrera, Víctor. Op. Cit.

Sin embargo, la supresión de los precios de garantía de los bienes agrícolas (a excepción del maíz y el frijol) a partir de 1989 y su sustitución por precios de concertación cercanos en valor a los precios internacionales fue la medida de mayor impacto en esta trayectoria de desregulación, ya que era por esta vía como se canalizaban la mayor parte de los subsidios a los productores.

La aplicación de estas políticas al campo en los últimos cinco años siguió su curso, si bien sufrió reformulaciones en lo que se refiere a aranceles y precios, según se hicieron sentir las presiones de los grupos afectados.

La crisis que repercutió en los productores de los bienes que quedaron desprotegidos fue tal que obligó a la reinstalación temporal de aranceles. Así también algunos precios que se acercaron peligrosamente a los vigentes en el mercado internacional entre 1989 y 1990 tuvieron ligeros ascensos en el último trienio. Hacia fines de 1992 las estadísticas oficiales indicaban precios internos más elevados que los precios de importación (a excepción del sorgo y el arroz)

En este sentido, la descapitalización y pérdida de rentabilidad del campo a partir de los años ochenta es el resultado de los bajos niveles de inversión pública y financiamiento bancario y del deterioro de los precios relativos de los productos primarios frente a los productos y servicios industriales y urbanos. Tan sólo durante el periodo 1980-1988, la inversión pública en el sector agropecuario cayó 85% en términos reales y su participación relativa dentro de la inversión pública total se redujo de 18.9 a sólo 6%. Por su parte, el valor de los subsidios financieros como proporción del PIB representaba 0.42% del total en 1982 y sólo 0.09 en 1989.

¹⁶ Rodríguez Maldonado, Jubenal y Suárez Carrera, Víctor, Op. Cit., p.190.

Hacia finales de los ochenta la formación bruta de capital fijo en el agro apenas alcanzaba en términos reales los niveles registrados en 1960.¹⁷ La caída en la rentabilidad de las actividades agropecuarias se tradujo en un creciente desinterés del sistema bancario por el sector, de tal manera que para 1989, a pesar de cierto repunte de la derrama crediticia, los recursos financieros canalizados tuvieron un saldo real inferior en 30% al de 1980.¹⁸

La disminución de las derramas crediticias (oficiales y privadas), la menor cobertura de seguros agrícolas, las altas tasas de interés, el alza de los precios de los insumos y la caída de los precios de los productos agropecuarios han descapitalizado a los productores rurales y originado la multiplicación de las carteras vencidas ante sus acreedores bancarios.¹⁹

A lo anterior también ha contribuido el deterioro de los términos de intercambio que tan sólo entre 1981 y 1988 provocó que los campesinos productores de granos básicos sufrieran una pérdida en su poder adquisitivo de 48.7%, al incrementarse de manera más acelerada el precio de los insumos que el precio de los productos básicos.²⁰

Asimismo, la contracción del gasto público, deterioró seriamente los programas de investigación agropecuaria y el mantenimiento de la infraestructura hidráulica.

La caída de la rentabilidad en el campo se ha expresado en bajas sistemáticas en la inversión, aunando al carácter recesivo de la política sectorial, aceleración de la descapitalización del agro, reduciéndose de manera significativa el parque de tractores y

¹⁷ Gordillo, Gustavo, (1990). "La inserción de la comunidad rural en la sociedad global", en *Comercio Exterior*, Vol. 46, núm. 9, Septiembre, México.

¹⁸ Mora Gómez, Jaime, (1990). "La banca de desarrollo en la modernización del campo", en *Comercio Exterior*, Vol. 40, Núm. 10, Octubre, México.

¹⁹ Rubio, Blanca, (1994). "La política neoliberal y sus efectos sobre el campo mexicano", en *Apertura económica y perspectivas del sector agropecuario hacia el año 2000*, México, UNAM.

²⁰ Calva, José Luis, (1991). *Probables efectos de un Tratado de Libre Comercio en el campo mexicano*, Fontamara, México.

maquinaria agrícola, las áreas de granos básicos sembradas con semillas mejoradas y la aplicación de fertilizantes y plaguicidas.

Por otra parte y como un eslabón necesario de la política de apertura comercial, el proceso irreversible plasmado en el Pronamoca en torno al libre mercado de tierras se concretiza con la reforma al artículo 27 constitucional misma que desembocó en la transformación del Ejido en propiedad privada, abriendo con ello amplias posibilidades a la inversión privada. Es evidente, como apuntan Concheiro y Tarrío, que la reforma al artículo 27 abre la puerta a la privatización de las tierras del sector social en la perspectiva del funcionamiento de ventajas comparativas y competitivas²¹.

La privatización de tierras ejidales está ligada a un proceso de certeza agraria, en este sentido se crea el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (Procede) el cual está fundamentado en proporcionar certidumbre jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, mediante la entrega de certificados parcelarios y/o certificados de derechos sobre tierras de uso común, o ambos.

El Programa de certificación agraria se aplica en todos los ejidos en que por acuerdo de la asamblea lo solicitan, es decir que a solicitud de cada uno de los individuos con derechos que integran los ejidos del país el Procede entrega los títulos de los solares.

A pesar que la certificación agraria es un acto voluntario, prevalece una tendencia de presión sobre los ejidatarios para imponerla. Esta imposición se explica en torno a que en este marco de privatización de tierras, las nuevas atribuciones jurídicas de la propiedad social se reflejan en el cambio de la estructura agraria del ejido. Es decir, la reforma al artículo 27 da paso a una reconversión agraria -debido a que se abre la posibilidad de hacer productiva la tierra del sector social, venderla o rentarla- y la certidumbre jurídica de la tenencia de la tierra se constituye en una pieza fundamental para el libre mercado de tierras.

²¹ Concheiro Bórquez, Luciano y Tarrío García, María (1998). Op. Cit Pp 87-88.

No obstante el reconocimiento jurídico al mercado de tierras ejidales, la privatización de la tierra no se ha transformado en una venta masiva de las mismas, como señala Almeyra²² debido a su mala calidad, a la falta de infraestructuras, a la erosión y a la desertificación, a la lejanía de dichas parcelas de los mercados consumidores y también a las resistencias de los ejidatarios así como a la falta de oportunidades de empleo en las ciudades y a las crecientes dificultades a la emigración hacia Estados Unidos.

En este marco de la búsqueda de la privatización de las tierras, las nuevas atribuciones jurídicas de la propiedad social se reflejan en el cambio de la estructura agraria del ejido. Es decir, la reforma al artículo 27 da paso a una reconversión agraria debido a que se abre la posibilidad de hacer productiva tierra del sector social, venderla o rentarla.

El proceso de privatización de paraestatales del sector agropecuario, así como la privatización de tierras son cambios que obedecen en primera instancia a una concepción macroeconómica que apunta hacia la lógica de ventajas comparativas como el eje que da sentido a la actividad productiva. Desde esta perspectiva, debe retirarse el apoyo a los sectores que carecen de competitividad, para dejar que las fuerzas del mercado decidan su destino.

La agricultura mexicana, compuesta en su mayor parte por cultivos que implican altos costos, bajos rendimientos y un escaso potencial de mejora en su capacidad productiva, es un sector poco promisorio de la economía mexicana. Ello es particularmente cierto en el caso de los granos básicos y forrajeros, que ocupan más de 68% de la superficie cosechada, cuyo proceso de expansión se debió a políticas protectoras vigentes en décadas pasadas.

La nueva concepción obliga a reconsiderar estas estrategias históricas de apoyo y dirigir la mirada preferentemente hacia aquellos sectores agrícolas que, si bien son poco

²² Almeyra, Guillermo. (1998) "Privatización del sector agropecuario en América Latina", en Op. Cit. P. 47

expresivos en términos de extensión física y de aporte en empleo, también son competitivos y prometen incrementos en ingresos al país por concepto de divisas

Dentro de la misma lógica, circunstancias adicionales reforzaron la opción neoliberal para el campo mexicano. La necesidad de estabilizar la economía, amenazada por las fuertes tendencias inflacionarias de la segunda mitad de la década de los ochenta, inducía tanto a restringir los costos de apoyo a la actividad como a limitar el alza en el precio de los alimentos. Se imponía así, desde la perspectiva del gobierno, el abandono de la política de precios administrados y de fronteras cerradas.

La sobrevaloración del peso, fenómeno que poco a poco emergió como efecto del nuevo modelo estabilizador, fue un factor que golpeó adicionalmente a los productores mexicanos en su capacidad para competir, pues elevó artificialmente los costos internos y estimuló las importaciones. Productos agrícolas estadounidenses penetraron ampliamente en el mercado mexicano, cerrando por ejemplo los ojos a los enormes subsidios que recibe el sector agrícola norteamericano.²³

Por otro lado, la apuesta gubernamental a la liberalización de la agricultura mexicana tuvo como telón de fondo el prolongado debate en el seno del GATT sobre la posibilidad de una reforma agrícola mundial, que erradicara el proteccionismo en el agro de los países participantes.²⁴

Adelantándose a las conclusiones de la Ronda de Uruguay, y apostando equivocadamente a un desenlace rápido en favor de la liberalización, el gobierno mexicano utilizó como justificación de sus acciones la frágil legitimidad que en torno a dicha propuesta emanaba del debate multilateral. Los resultados de la Ronda de Uruguay y del GATT dejaron claro que en el nivel mundial no se pudo optar por una vía para liberalizar la agricultura, principalmente por las posiciones de los países desarrollados, que definen y

²³ Hiernaux, D., Op. Cit.

conducen las políticas económicas. La Ronda optó por soluciones de compromiso o medidas para disciplinar el comercio agrícola pero no logró un método para la liberalización.²⁵

En este sentido, el TLCAN²⁶ queda totalmente fuera de esta tendencia internacional de protección a la agricultura, ya que plantea la liberalización total del sector agrícola en un plazo de diez a quince años.

Por último, un elemento adicional que ayudó al gobierno a inclinar la balanza hacia una política de mercados abiertos, fue la presión que ejercieron los Estados Unidos para que México abriera las fronteras a sus bienes agrícolas. Enfrentando la situación de sobre oferta en granos y urgido de clientes, dadas las recientes pérdidas de mercados como el europeo y el soviético, este país vislumbró en México una demanda potencial de gran peso, razón por la cual buscó con tenacidad un pacto comercial flexible que lo favoreciera.

Congruentemente con este conjunto de lineamientos, a partir de 1988, el gobierno mexicano buscó eliminar la protección comercial al agro en un proceso de abrupta supresión de los permisos de importación y de implantación de tarifas y aranceles reducidos, que en muchos casos fueron cercanos a cero en este primer momento. Hacia 1990, más del 80% de las fracciones arancelarias de las principales cadenas productivas habían sido liberadas de las restricciones para importar: en el caso de los granos a excepción del maíz, el frijol y el trigo, ello se hizo extensivo a todos los demás.²⁷

²⁴ Para las conclusiones sobre la Ronda Uruguay y del GATT, véase "El Acta final de Ronda Uruguay" en *Comercio Exterior*, vol. 44, núm. 6, junio de 1994, México.

²⁵ Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio, (1996). "Acceso a mercados: problemática e impactos sectoriales", en *Espejismo y realidad: el TLCAN tres años después, análisis y propuestas desde la sociedad civil*, edición La RMALC, México.

²⁶ En 1990, inicia la negociación del TLCAN con Estados Unidos y Canadá. El documento final del Tratado se aprueba en 1993 y entra en vigor en enero de 1994.

²⁷ Los aranceles para los granos se fijaron en torno a un promedio de 8.4%, en algunos casos, como en el caso del sorgo fueron nulos. SARH, "Programa de Ajuste del Sector Agropecuario", octubre, de 1990, México.

Estas medidas, asumidas en forma espontánea e irregular en los años iniciales, luego adquirieron un cariz definitivo en el marco del TLCAN, mediante el compromiso de cancelar en un plazo de 15 años, todas las barreras que hoy regulan el comercio bilateral de productos agropecuarios.

Las nuevas determinaciones en materia de política agrícola llevaron al sector de granos a una crisis sin precedentes. Una parte importante de los productores dedicados a los cultivos sujetos al paquete neoliberal (del cual sólo se excluyeron el maíz y el frijol) no soportó la baja en los precios y subsidios y en muchos casos cayó en una situación de insolvencia y cartera vencida.

Ya para 1990 un estudio realizado por la SARH informaba que 21.5% de la superficie sembrada con trigo operaba con pérdidas; en arroz ello ocurría en 72% de las tierras, en cebada con 84%, en algodón con 54.8%, en soya con 48% y en sorgo con 17.6%.²⁸ Hoy esta situación crítica se ha profundizado y de ello nos habla la sustantiva reducción en el área sembrada y cosechada de estos cultivos.

Si comparamos los datos al respecto, de los años 1987 (previo a la apertura comercial) y 1993, registramos una disminución de orden del 43.1% en cuanto a superficie cosechada de productos como el arroz, el trigo, el ajonjolí, el cártamo, la soya, el algodón, el sorgo y la cebada y de 40.9% en lo que atañe a la producción. De ello resulta que si en 1987 la participación de estos bienes en el conjunto de la producción nacional de granos era equivalente a 51.5%, en 1993 no superó el 29%.²⁹

En el presente, una parte creciente de estos productos es proporcionada por importaciones, situación que se expresa en un crecimiento inusitado del valor agrícola

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ Carlos Salinas de Gortari, V informe de gobierno, anexo estadístico, México 1993.

importado en el último quinquenio, al pasar de 971 millones de dólares en 1988 a 2 402 millones en 1993.³⁰

Cabe resaltar que la mayoría de estos cultivos han proporcionado tradicionalmente la parte más favorecida de las tierras agrícolas, las de riego y buen temporal, y que sus productores fueron históricamente privilegiados por las políticas gubernamentales (protección comercial, crédito, subsidios y precios).

En los últimos años tales bienes perdieron casi todas estas prerrogativas, lo que ha convertido estas regiones en el escenario central de la crisis. De esta manera en las tierras de riego la caída fue más drástica que la escenificada en el ámbito nacional: los cultivos comerciales señalados cayeron el 49.7% en superficie. Ello significa que si en 1987 respondían por 77% del área total de granos, ahora quedaron reducidos a 36.7 por ciento.³¹

A diferencia de la situación de crisis que afecta al conjunto de estos bienes, el maíz y el frijol sufrieron un proceso de abrupta expansión. Ello se debió a que en medio de la tormenta desvalorizadora que arrastró a los demás granos, los precios del maíz y del frijol fueron apuntalados en 1990 con un aumento importante.

El hecho de que ambos granos hayan quedado hasta fines de 1993 al margen de la apertura comercial, disfrutando de permisos previos de importación y de precios de garantía muy superiores a los internacionales, los hizo atractivos para muchos productores, como opción de inversión.

Ubicados tradicionalmente en las zonas de temporal menos favorecidas, ambos cultivos presentaron una expansión productiva sobre tierras de mejor calidad. Llegando a ocupar en las superficies de riego el 63.3% de las tierras, cuando en años anteriores su participación no excedía la tercera parte de la superficie total.

³⁰ Ibidem.

³¹ Ibidem.

Respecto al maíz, el crecimiento en la producción nacional fue muy significativo debido a la ampliación de las zonas cultivadas (Cuadro II.1).

Cuadro II.1
Superficie sembrada y nivel de producción de maíz (1985-1999)

Año	Granos Básicos (millones de hectáreas)	Superficie sembrada (millones de hectáreas)	Producción (millones de toneladas)
1985	15,523	8,366	14,103
1986	15,047	8,077	11,721
1987	15,405	8,294	11,607
1988	14,538	8,029	10,600
1989	13,779	7,561	10,945
1990	14,306	7,918	14,635
1991	13,645	7,730	14,252
1992	13,215	8,003	16,929
1993	13,019	8,248	18,125
1994	14,856	9,196	18,236
1995	14,927	9,080	18,353
1996	15,035	8,639	18,026
1997	15,348	9,133	17,656
1998	14,868	8,521	18,455
1999*	15,561	8,482	18,314

* Cifras preliminares

Fuentes: Cuadro 7 del Estudio temático 1: El maíz en México, Op. Cit. p.93; Sagar, Cultivos Básicos: Principales Indicadores 1960-1991; INEGI, Boletín de información oportuna del sector alimentario, Núm. 134, 1997; Sagar, Anuario Estadístico de la Producción Agrícola, años 1998-1999; y Concheiro, Luciano y Tarrío María, (1999). "El Tratado de Libre Comercio de América del Norte y la agricultura mexicana", Anexo estadístico, en Concheiro, Luciano y Tarrío María (coordinadores) La sociedad frente al mercado, UAM.

El promedio en la superficie sembrada en el periodo 1985-1989, pasó del 54% a un 60% en 1990-1995. Durante el primer periodo mencionado la producción alcanzó en promedio 11,795 millones de toneladas, mientras que en el segundo periodo se llegó a 16,755 millones de toneladas.

El estudio que realizan conjuntamente las comisiones CCE, CCA y CEC³² refuerza lo aquí planteado al hacer mención que el acelerado cambio al cultivo de maíz se refleja en aquellos suelos de mejor calidad y por tanto más propicios al uso de paquetes tecnológicos. Tal fue el caso de Sinaloa, uno de los estados con mayor infraestructura de riego, años atrás productor marginal de maíz se constituyó en el mayor productor nacional de este cereal.

Por un lado, como lo menciona el estudio citado, la producción de maíz en zonas de riego obedeció a que se mantuvo la protección comercial del maíz y el frijol, en tanto que el régimen comercial para el resto de los cereales y oleaginosas se liberalizó. En este sentido, el precio relativamente alto del maíz frente a los cultivos alternativos podría explicar por qué los productores prefirieron el maíz en vez de otros granos como el trigo, la soya o el sorgo.

Pero por otra parte, destaca que esta reconversión en el uso del suelo de las zonas de riego fue ampliamente estimulada por el gobierno. Junto con el factor de protección arancelaria y el de precios, los productores de las zonas comerciales de punta recibieron estímulos adicionales³³.

En este sentido, el Pronamap (Programa Nacional de Maíz de Alta Productividad) alentó, con recursos tecnológicos y financieros considerables, a los productores del grano localizados en tierras de alto potencial productivo.

Con todos estos apoyos logísticos a un cultivo antes marginal, los productores con altos rendimientos y con el potencial para incrementar su producción, se dispusieron a

³² "Estudio Temático I. El Maíz en México: Algunas implicaciones ambientales del Tratado de Libre Comercio de América del Norte", Capítulo III, pp. 107-114, en *Evaluación de los efectos ambientales del Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, Commission de Cooperation Environnementale (CCE), Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA), Commission for Environmental Cooperation (CEC), 1999.

³³ SARH, Propuesta Integral de Apoyos a Productos Básicos, México, Noviembre de 1992.

sembrar el maíz obteniendo elevadas ganancias en tanto que para otros se convirtió en una opción de sobrevivencia, al ofrecer una mayor rentabilidad que los granos desprotegidos.

El análisis de la rentabilidad en los granos permite entender las profundas modificaciones en la estructura nacional de cultivos, en particular en las zonas más importantes de la agricultura comercial y explica porqué se impone el maíz como cultivo preferencial para los agricultores más pudientes.

Sin embargo, la magnitud del cambio en la estructura de la producción de los granos sugiere que también allí en donde sólo hubo certidumbre de rentabilidad se produjo la conversión del maíz, a causa ciertamente, de que el cereal constituyó una mejor opción que los cultivos sujetos al paquete neoliberal.

En muchas regiones la apuesta por el maíz significó, más que una expectativa de elevados réditos, la elección de una vía que aseguraba la simple sobrevivencia del agricultor y su familia, con los ingresos muy cercanos a los costos de producción. En otras llevó al empobrecimiento.

En este sentido, destaca que los productores se tuvieron que enfrentar el cambio al maíz en momentos de profunda descapitalización, cuando ya habían sido arrastrados financieramente por el colapso de los cultivos tradicionales.

Los obstáculos para renovar el financiamiento con un aparato bancario que en esos momentos se volvía extremadamente selectivo, obligaron a muchos productores a recurrir al agio, por lo que acumularon deudas impagables con ambos acreedores.

A ello se añade el hecho de que el proceso de cambio de cultivos exigió alteraciones tecnológicas, con necesidades de adquisición de implementos o ajuste de maquinaria adecuada al maíz. Así los productores se vieron obligados a enfrentar un proceso de conversión tecnológica en momentos de profunda carencia de recursos.

Por otro lado, el mencionado cambio productivo deja en desuso equipo e infraestructura adquiridos anteriormente para los cultivos tradicionales, situación que causa pérdidas adicionales ya que impide la adecuada amortización de inversiones previas.³⁴

En muchos casos la insolvencia financiera también se expresó en la imposibilidad de adquirir los insumos químicos del paquete tecnológico, tales como fertilizantes y semillas, con lo cual los productores no pueden aspirar a la productividad requerida para la obtención de utilidades.

El planteamiento que se ha hecho es indicativo de que la oferta oficial durante los últimos años de un estatuto privilegiado para el maíz, tuvo efectos restringidos y sus beneficios no pudieron extenderse más allá de un sector de productores nacionales.

La política de protección al maíz y el frijol tendió a alimentar expectativas en torno al rescate de un antiguo y muypreciado objetivo que parecía haberse perdido en medio de las políticas de ajuste y la marea neoliberal: la autosuficiencia en estos bienes. Asimismo, la supresión de los apoyos al sorgo y a la soya actuaba en el mismo sentido, sugiera que los términos de la historia disyuntiva “granos básicos o forrajes” se resolvía finalmente en favor de los primeros.

A ello se añadían las declaraciones reiterativas de los funcionarios del ramo en los primeros años de esta década, relativas a que ni el maíz ni el frijol serían incluidos en las negociaciones del TLCAN. La experiencia del Acuerdo de Libre Comercio (ALC) entre Canadá y los Estados Unidos, que en el ramo agropecuario excluía a productos canadienses no competitivos (lácteos y avícolas), llevada a creer que el Tratado entre México, Canadá y

³⁴ Fritscher, Magda y Steffen, Cristina, “Políticas neoliberales y cambio productivo en el agro mexicano: su impacto regional”, en *Ciudad y Campo en una Era de Transición: Problemas, Tendencias y Perspectivas*, México, Departamento de Sociología, UAM-Iztapalapa. 1994.

los Estados Unidos podría avalar una situación similar para los productos más sensibles de la parte mexicana.³⁵

Finalmente, un último eslabón en esta visión optimista respecto a las posibilidades de permanencia del modelo maicero se fundaba en el argumento de que el costo social y económico del proceso de reconversión hacia el maíz había sido demasiado elevado para ser cancelado en un corto plazo. El enorme esfuerzo de adaptación hecho por los productores, las deudas contraídas y los costos del ajuste tecnológico, exigían del gobierno una actitud de continuidad en sus políticas.

No obstante la gran importancia y el marcado carácter centralizado de la producción de maíz, estos supuestos resultaron equivocados y los compromisos gubernamentales de excluir ambos productos del TLCAN no se cumplieron.

De ello da cuenta el capítulo VII del TLCAN, donde se estipula la cancelación del procedimiento de los permisos previos de importación y sustitución por un sistema de cuotas por tasa arancelaria que deberá eliminarse en el transcurso de 15 años (año 2008) por ser un producto sensible.

En este acuerdo, es clara la tendencia de que la soberanía alimentaria del país está en manos de Estados Unidos ya que no hay marcha atrás en el desmantelamiento de la producción de granos básicos; y de ello da cuenta la nueva política de subsidios en la agricultura mexicana cuya primera expresión es el Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo).

³⁵ El ALC entre los Estados Unidos y Canadá está en vigencia desde 1989 y hoy se ha integrado al TLCAN. Sobre el capítulo agropecuario véase Theodore Cohn, "Canadá y las negociaciones agropecuarias del TLC",

B. El TLCAN y el surgimiento del Procampo

En el renglón agrícola del TLCAN, se establece que dadas las distorsiones generadas por los subsidios internos en la medida que alguno de los países determine apoyar a sus productores agropecuarios, deberá comprometerse a que tendrán efectos mínimos de distorsión sobre el comercio o la producción.

En este sentido, en el seno del TLCAN se acordó la disminución de los subsidios agrícolas, principalmente a los granos básicos, ya sea aquellos administrados tradicionalmente a través de insumos y servicios, o los contenidos en los precios de garantía. Bajo los lineamientos de este acuerdo se han eliminado los subsidios indirectos a la producción de granos básicos y se sustituyeron por el Procampo, programa gubernamental que mediante el subsidio directo intenta compensar las pérdidas en ingresos que sufrirán los agricultores frente a las nuevas orientaciones en materia de precios, por eso se decidió cambiar de un sistema basado en la protección comercial a otro basado en un esquema de pago directo a los productores.

En el marco del Tratado a México se le permitió mantener este esquema de apoyo, pero con la condición que debe estar sujeto a un compromiso de reducción. Atendiendo a esta condicionante, el Procampo es diseñado como un programa que tendrá una permanencia de 15 años (1994-2008), durante los cuales los apoyos serán constantes los primeros diez años y decrecientes a partir del décimo primer año, hasta tender a desaparecer a partir del décimo quinto año.

El nuevo subsidio es así introducido en México en forma apresurada y unilateral, sin exigencia de reciprocidad, reforzando el estatuto de desigualdad que rige en las relaciones comerciales con los Estados Unidos en el sector agrícola.

El modelo liberal sigue su curso en forma inexorable, situación que se hace evidente en las determinaciones que emanan del TLCAN y de Procampo respectivamente.

En el primer caso, México acordó una cuota inmediata sin aranceles de 2.5 millones de toneladas, esta cuota debe expandirse a un interés compuesto del 3 por ciento anual, a partir de 1995. Para el décimo cuarto año del TLCAN, la cuota sin aranceles para las importaciones de maíz representará 3.6 millones de toneladas, y para el decimoquinto todas las importaciones tendrán un arancel cero³⁶ (ver Cuadro II.2). En el segundo caso, se decide homologar los precios internos de los productos del agro con los de importación en el corto plazo (1995).

Con el TLCAN, México se involucró en una ruta ambiciosa y suicida. Siendo un país sin nivel alguno de competitividad se abrió totalmente y se lanzó a una batalla comercial sin armas, en un mundo estructurado en torno a la protección y a los subsidios. Para hacer frente a esta incapacidad en el libre mercado la panacea se cifró en el Procampo; sin embargo, hay que destacar su escasa eficiencia compensatoria y la falta de capacidad para que los productores puedan enfrentarse a la competencia externa.

Por tanto, es claro que con el Procampo se profundizan y pretenden hacer irreversibles la protección y el desmantelamiento de la agricultura en granos básicos, ya que no garantiza ventajas comparativas ni la autosuficiencia alimentaria. Asimismo se ha constituido en la vía para que el Estado mexicano abandone su función de garantizar la seguridad alimentaria.

En este sentido, es clara la relación de Procampo con el TLCAN ya que no obstante la cuota establecida de importación en TLCAN, la liberalización del sector maicero catalizó un incremento constante en las importaciones mexicanas de maíz estadounidense (Cuadro II.2).

³⁶ "Estudio Temático I. El Maíz en México: Algunas implicaciones ambientales del Tratado de Libre Comercio de América del Norte", Capítulo III. Pp. 107. Op. Cit.

Cuadro II.2
Acceso de maíz al mercado mexicano

Año	Cuota de importación fijada por el TLCAN Toneladas	Importaciones durante 1994-1999 Miles de Toneladas
1994	2,500,000	2,262
1995	2,575,000	2,661
1996	2,652,250	5,844
1997	2,731,817	2,500
1998	2,813,771	5,219
1999	2,898,184	5,300
2000	2,985,129	
2001	3,074,682	
2002	3,166,992	
2003	3,261,929	
2004	3,359,786	
2005	3,460,579	
2006	3,564,396	
2007	3,671,327	
2008		

Fuente: Cuadro 18 del Estudio temático 1. El maíz en México, Op. Cit. p.108, Concheiro, Luciano y Tarrío, María, Op. Cit. y Sagar, "Situación actual y perspectiva de la producción de maíz en México", 1990-1999.

Ciertamente, desde 1995 las importaciones de maíz en México excedieron en un ocho por ciento los niveles de la cuota sin aranceles establecidas por el TLCAN. Sin embargo, para 1996, se realizaron importaciones sin precedentes alcanzando los 5.9 millones de toneladas -lo cual excedió incluso en un 157 por ciento la cuota de importación libre de aranceles que regirará para el decimocuarto año del periodo de transición-, con lo cual México rebasó en más del doble la cuota de importación de maíz que para 1996 era de 2,652,250 toneladas (ver cuadro II.2).

Lo anterior, no obstante que los años 1995 y 1996 fueron buenos para la producción maicera nacional, con rendimientos de 18.3 y 18.2 millones de toneladas respectivamente

(ver Cuadro II 1). No obstante, se autorizaron importaciones extraordinarias en el momento en que los precios internacionales habían alcanzado su mayor nivel en años.³⁷

Ello incumple lo acordado en el TLCAN, ya que no hay una transición gradual, debido a que en tres años ya existe una liberalización total del maíz y no en quince años como lo estipula el capítulo VII del Tratado.

La política de desestímulo a la producción de granos básicos está plasmada en el Procampo, con lo cual México atiende a lo acordado en el Tratado, al sustituir los subsidios indirectos a la producción por el subsidio directo al productor. Esta tendencia, se refuerza con la pretensión del Procampo de hacer rentables a los productores beneficiarios, a fin de integrarlos al mercado mundial al tratar de inducirlos a que sustituyan los cultivos no redituables (granos básicos) por otros que sí respondan a las nuevas exigencias. En este sentido, uno de los objetivos de Procampo es fomentar la reconversión productiva a fin de hacer competitivo al sector.

El planteamiento esbozado confirma que el binomio TLCAN-Procampo significa la continuación de desmantelamiento de la producción nacional de granos básicos, la exclusión de los pequeños y medianos productores y el aumento en la dependencia alimentaria.

Considerando tanto el contexto de la crisis estructural del agro así como la relación tan estrecha que guardan el TLCAN y el Procampo, es evidente que la nueva política de subsidios al campo que se delineó a partir de 1994 y que se concreta en una primer instancia con la creación y puesta en marcha de dicho programa es el resultado de una serie de decisiones y acciones de actores gubernamentales y extragubernamentales (Estados Unidos

³⁷ En el año de 1996, el precio del maíz en la Bolsa de Chicago se elevó 19 de febrero de 149 dólares a 186 dólares por tonelada el 6 de mayo. Para el 1° de julio, el precio del maíz rompió récord y alcanzó los 212 dólares por tonelada. Ver "Estudio Temático 1. El Maíz en México: Algunas implicaciones ambientales del Tratado de Libre Comercio de América del Norte", Capítulo III, pp. 109. Op. Cit.

principalmente). Esta aseveración, se refuerza con el planteamiento de Aguilar Villanueva³⁸ respecto a que son los actores gubernamentales y extragubernamentales que en sus diversas intenciones han preparado y condicionado la decisión central.

Respecto a los actores extragubernamentales, cabe destacar la exclusión de los intereses de los actores a quien está dirigida la política de subsidios al agro en el marco del TLCAN, los productores de granos básicos.

³⁸ Aguilar Villanueva, F. Luis,(1992). "Estudio Introductorio", en Aguilar Villanueva, F. Luis, **La Hechura de las Políticas**, Edit. Miguel Angel Porrúa, México, p.25.

CAPITULO III

El nuevo esquema de subsidios al campo: Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo)

III.1. La política

Tomando en consideración que una política es un curso de acción deliberadamente diseñado y un curso de acción efectivamente seguido,¹ Procampo se caracteriza porque su diseño y ejecución atienden a los acuerdos establecidos en el TLCAN.

En este sentido y considerando que el estudio de la reconversión productiva como problema público requiere de un conocimiento completo de la política en cuestión se hace un planteamiento detallado de los objetivos del Procampo, así como la caracterización del mismo, y un planteamiento técnico de la cuestión operativa. Aspectos que en su conjunto proporcionan una visión global de esta nueva política de subsidios al agro.

III.1.1 Objetivos de Procampo

El nuevo esquema de subsidios está dirigido a 3.3 millones de productores rurales - de los cuales, 1.1 millones son productores comerciales y 2.2 millones son productores de autoconsumo- que trabajan el 70% de la superficie cultivada en el país.

Con el Procampo se busca estimular la organización de los productores del sector para modernizar la comercialización de productos agropecuarios, así como incrementar la competitividad de las cadenas productivas relacionadas con el sector agrícola, en especial la actividad pecuaria. Por medio de las agroasociaciones la pretensión es lograr una mejor eficiencia en el uso de los recursos productivos para alcanzar niveles de competitividad internacional.²

¹ Meny y Thoening, (1992) Op. Cit. P. 9-17.

² ASERCA, (1995a). "Programa de Apoyos Directos al Campo", En *Claridades Agropecuarias*, No. 24, Agosto.

Asimismo, se pretende combatir la pobreza y promover la equidad en la asignación de apoyos, ya que los productores de subsistencia no sólo por primera vez reciben apoyo, sino que serán apoyados proporcionalmente más que los productores de alto rendimiento.³

En este sentido, Procampo se define como un programa que canaliza nuevos y significativos recursos hacia el sector más desprotegido del campo, sin que ello signifique el abandono de los apoyos a los núcleos de mayor capacidad productiva⁴. Al respecto, Luis Tellez consideraba que el Procampo es la respuesta no sólo a los problemas de rentabilidad en el campo, sino a la pobreza y equidad en la asignación de apoyos en el sector agropecuario.⁵

Se decía que con el esquema de precios de garantía se contribuyó a acrecentar la desigualdad en la distribución del ingreso ya que se benefició en mayor medida a los productores con mayores rendimientos -misma que se acrecentó con los efectos de la apertura del mercado interno a las importaciones-, con el Procampo se pretende compensar no sólo a los productores de granos y oleaginosas la pérdida de ingresos, sino también a los productores de autoconsumo que no tienen acceso al mercado formal de venta de cultivos.⁶ Además, estos últimos destinan una mayor proporción de su ingreso a productos de primera necesidad.

Asimismo, se busca lograr que los consumidores nacionales tengan acceso a alimentos a menor precio, a fin de incidir en el bienestar de las familias de bajos ingresos, sobre todo las que viven en zonas rurales.

No obstante que Procampo es un programa desvinculado de la producción, ajeno a toda política de fomento y del manejo de programas de mejoramiento productivo, así como de las transferencias tecnológicas. Con tales características induce y promueve un proceso

³ SARH, (1994). **Procampo: Vamos al grano para progresar**.

⁴ Moguel, Julio (1993). "Procampo y la agricultura: ¿Por un México sin campesinos?", en *El Cotidiano*, No. 59, México.

⁵ Tellez, Luis, (1993). "Vamos al grano con Procampo", En *La Jornada*, 26 de octubre.

⁶ Tellez, Luis (1994). "Campo", en Warman, Arturo (compilador). *La política social en México*, FCE, México.

de reconversión productiva a mediano plazo por el mecanismo de una liberalización gradual y controlada: el desplazamiento de cultivos tradicionales y no competitivos por otros que gocen de ventajas comparativas frente a los productos agrícolas del extranjero ⁷

Ligado a esta tónica de reconversión productiva con el Procampo, se pretende promover una agricultura sustentable y el uso racional de los recursos naturales. En este sentido se pretende impedir el deterioro ambiental, mejorando la calidad de vida de los productores y reduciendo la incertidumbre de los flujos de ingresos a través del subsidio directo al productor. La pretensión es promover la reforestación, mediante la orientación de los productores a la silvicultura con lo cual se busca impedir que los agricultores cultiven en laderas, donde es alto el riesgo de erosión. Además, al eliminar las distorsiones en los precios, su intención es estimular una producción aceptable en términos ambientales y la diversificación de cultivos por productor ⁸

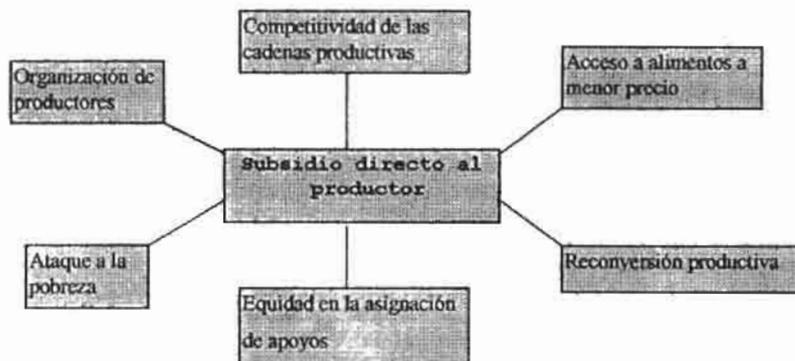
En este sentido, y desde el discurso oficial el Procampo, no tiene otro condicionamiento que el de destinar los apoyos a actividades que generen ingresos, bienestar o coadyuven a la preservación del medio ambiente⁹, ya que la pretensión es la conservación y recuperación de bosques y selvas, así como la de coadyuvar a reducir la erosión de suelos y la contaminación de las aguas causada por el uso excesivo de agroquímicos, en beneficio del ambiente y del desarrollo sustentable.

⁷ Moguel (1993). Op. Cit., y Vázquez Nava María Elena. (1994). **Procampo, respuesta clara del régimen para procurar mayor bienestar en las familias del medio rural**. Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Febrero.

⁸ "Estudio Temático 1. El Maíz en México: Algunas implicaciones ambientales del Tratado de Libre Comercio de América del Norte", Capítulo IV, pp. 115-118, en Op. Cit.

⁹ *Ibidem*. y Tellez, Luis (1994) Op. Cit.

Diagrama III.1
Diagrama de los objetivos de Procampo



III.1.2 Caracterización del Procampo

El Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo), fue anunciado por el presidente Carlos Salinas de Gortari el 4 de octubre de 1993 y empieza a funcionar en 1994, es decir se crea y pone en marcha en plenas elecciones.

En este sentido, y como apuntan Concheiro y Tarrío¹⁰, Procampo nació como un programa electorero. Al respecto cabe señalar que ha sido bastante documentado por los medios de información las denuncias sobre el uso que el partido de Estado hace con los fondos del programa para crear clientela electoral. Esta característica electorera de

¹⁰ Concheiro Bórquez, Luciano y Tarrío García, María (1998). Op. Cit. pp. 116-117.

Procampo ha estado vigente en las elecciones del país, las denuncias más recientes al respecto fueron en referencia a la campaña para la presidencia de la República por parte del abanderado del PRI, Francisco Labastida Ochoa.

Es importante señalar que a partir del 1º de diciembre del año 2000 Procampo entra en una nueva etapa al respecto, ello debido al cambio de administración y al arribo al poder de un partido distinto (el PAN) al que ha hecho uso del Procampo como un medio para atraer votos. Sin embargo, este partido muestra tener características de un partido de Estado, por lo que es probable que el Programa sea utilizado como un medio para atraer votos durante el tiempo que le resta de operación (2008).

El Programa se presenta como la transición a un esquema de subsidios directos al ingreso del productor y fue diseñado con el propósito de hacer más eficiente, equitativo y transparente el otorgamiento de subsidios al campo. Asimismo fue pensado como un instrumento de apoyo directo que sustituye gradualmente los precios de garantía -subsidio vinculado a la producción de algunos básicos.¹¹

Procampo es concebido como un programa de apoyo al ingreso¹² -por lo que no se asocian las distorsiones inherentes a cualquier esquema de subsidios a la producción- que se caracteriza por ser un sistema de pagos fijos por hectárea en contraste con los anteriores programas de apoyo que se relacionaban estrictamente con el nivel de producción.

El Procampo es consistente con las tendencias en las negociaciones comerciales internacionales en lo que se refiere a políticas de apoyo para la agricultura. Es por ello que el subsidio directo a los productores fue diseñado para compensar las pérdidas de ingresos durante el periodo de transición, mientras los precios nacionales convergen con los precios internacionales. Se ideó para que actúe como una fuerza neutral sobre decisiones de los productores respecto a la asignación de recursos. De este modo, elimina la relación entre subsidios de ayuda y cultivos específicos, permitiendo que los productores respondan a las

¹¹ Sagar y ASERCA, (1997) "Procampo", en *Agrobusiness*, mayo.

¹² *Ibidem*.

señales del mercado. En este sentido, Procampo es concebido como el programa eje de reestructuración de las relaciones económicas agropecuarias para el mediano plazo.¹³

Con la nueva política, el ingreso del productor ya no está en función del nivel de producción (tonelaje), sino que ahora se garantiza un ingreso cuyo monto es igual y único por cada hectárea sembrada, ya sea que se siembre de maíz, trigo, sorgo o no la siembre.¹⁴

El subsidio se otorga por hectárea sembrada independientemente del tipo y tamaño del predio, la región o zona productiva y régimen de tenencia de la tierra, siempre y cuando no rebase lo establecido en la Constitución Política del país y en la Ley Agraria.¹⁵

El apoyo que otorga Procampo, consiste en la entrega de un cheque a nombre del productor, abono en su cuenta bancaria u orden de pago.¹⁶ Esta superficie ha sido registrada en el directorio de Procampo y se identifica, documenta, reinscribe y opera en cada ciclo agrícola en función de que haya sido sembrada. Al respecto cabe destacar que no hay nuevas inscripciones al Programa.

La población beneficiada por el nuevo esquema de subsidios a la agricultura, está constituida por productores, dueños o usufructuarios que cultiven tierras en las superficies elegidas, ya sean personas físicas o morales.

La puesta en marcha del programa consta de dos etapas: una etapa transitoria que estuvo integrada por los ciclos agrícolas Otoño-Invierno 1993/1994 y Primavera-Verano de 1994; y otra definitiva a partir del ciclo O-I 1994/1995 (Cuadro IV). Durante la etapa transitoria se apoyan solamente los cultivos elegibles y en el periodo definitivo (a partir del ciclo Primavera-Verano 1995), se contempla la reconversión productiva.

¹³ Moguel, Julio (1993), Op. Cit.

¹⁴ Conchello, José Angel, (1993). "TLC, ¿Procampo o Anticampo?", en *El Financiero*, 19 de Octubre

¹⁵ SAGAR, (1995a). *Alianza para el Campo*

¹⁶ El cheque, orden de pago o bien la notificación de depósito bancario, se recogerá en el mismo CADER, al que corresponde su predio. Ver SARH, (1994), Op. Cit.

La etapa transitoria atendió a dos razones.

- a) Procampo representa un cambio muy importante en el criterio de asignación de recursos al sector rural. Por ello se puso en marcha un esquema transitorio, para permitir que los productores se familiarizaran con los apoyos directos y pudieran aplicar gradualmente sus métodos productivos al nuevo entorno de apertura para la comercialización de sus cosechas.¹⁷
- b) El esquema transitorio permitió contar con tiempo para realizar la validación del Directorio de Productores de granos y oleaginosas en todo el país para asegurar que a cada predio correspondiera sólo una solicitud de apoyo.¹⁸

Durante el periodo transitorio, la canalización de los recursos estuvo basada en el padrón de productores mismo que fue levantado en 1993 por la entonces Secretaria de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH), en el que se consideraron sólo aquellos campesinos que durante 1990 y 1992 se dedicaron al cultivo de maíz, frijol, arroz, trigo, soya, sorgo, cártamo, algodón y cebada.

El programa, en su fase transitoria, canalizó los apoyos sólo a los predios en que fueron sembrados los cultivos elegibles. Para ello ASERCA informó a los productores beneficiados, que serían excluidas del programa aquellas superficies que fueran sembradas en alternancia con algún cultivo perenne, caña de azúcar o similar, o bien aquellos productores que utilizaron los cultivos elegibles como nodriza para el establecimiento de pastizales.

En 1995 el presidente Ernesto Zedillo en el marco de la Alianza para el Campo, anuncia que los apoyos de Procampo tendrán una permanencia definitiva durante 15 años¹⁹ (constantes los primeros diez años y decrecientes a partir del décimo primer año).

¹⁷ ASERCA, (1995a), Op. Cit.

¹⁸ SARH, (1994), Op. Cit.

¹⁹ SAGAR, (1995a), Op. Cit.

Bajo el esquema del Procampo definitivo, los productores que a partir del ciclo Otoño -Invierno 1994/1995 se encuentren registrados en el directorio de Procampo, tendrán derecho definitivo a los apoyos directos durante la vigencia del Programa, es decir hasta el año 2009.²⁰ Asimismo se anunció que seguirá siendo apoyada no sólo la superficie elegible que esté sembrada sino aquella que se mantenga en explotación pecuaria o forestal, o bien que se encuentre bajo proyecto ecológico.²¹

En este sentido, a partir de 1995 el subsidio es canalizado a los agricultores que produzcan los productos elegibles, aunque estos abandonen su cultivo por otros más rentables en el ciclo inmediato posterior a aquel en el que se inició la canalización del nuevo recurso. Por lo tanto no existe ninguna obligación por parte de los productores beneficiados de continuar cultivando únicamente los cultivos elegibles.

²⁰ ASERCA, (1995a). Op. Cit.

²¹ *Ibidem*.

Cuadro III.1
MONTO OTORGADO POR PROCAMPO POR CICLO AGRICOLA

FASE TRANSITORIA				
Año agrícola	Ciclo agrícola	Monto por Ha.	Superficie (Ha)	Productores beneficiados (millones)
1994	O-I 1993/1994	330	13,625,067	3.3
	P-V 1994	350		

FASE DEFINITIVA				
1995	O-I 1994/1995	400	13,321,271	2.7
	P-V 1995	440		
1996	O-I 1995/1996	440	13,853,076	2.9
	P-V 1996	484		
1997	O-I 1996/1997	484	13,984,408	2.9
	P-V 1997	556		
1998	O-I 1997/1998	556	10,708,332	2.7
	P-V 1998	626		
1999	O-I 1998/1999	626	13,525,012	2.9
	P-V 1999	708		
2000*	O-I 1999/2000	708	13,595,054	2.9
	P-V 2000	778.6		

*Ciclo Otoño-Invierno (O-I) y Ciclo Primavera-Verano (P-V)

*Cifras preliminares

Fuente: Elaborado con datos de ASERCA, SAGAR, *El Financiero* y *La Jornada* durante el periodo de 1994-2000.

III.1.3 Implementación del Procampo a nivel nacional

Con la firma del TLCAN, México acepta sin cuestionamiento alguno los acuerdos establecidos en materia agropecuaria y pone en práctica la política de reducción de subsidios al agro. En este sentido se establecen los objetivos y metas previstas por el Procampo, y posteriormente se diseña toda una estructura que permita llevar a cabo la nueva política, para lo cual se requiere de la acción administrativa. Ello obviamente nos remite al aparato organizacional.

Al respecto Nakamura y Elmore²², coinciden en la importancia que tiene dentro del proceso de implementación la creación de una maquinaria organizacional para poder ejecutar el programa, puesto que virtualmente todas las políticas públicas son implementadas por grandes organizaciones públicas.

A. Estructura Operativa del Procampo²³

La estructura organizativa del Procampo, puede explicarse a partir del "Modelo I: La implementación como administración de sistemas"²⁴, debido a que está tiende a tener un carácter normativo.

La implementación y ejecución del Procampo está a cargo de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGAR) -antes Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH)-, cuya estructura administrativa para el manejo del programa comprende 33 Delegaciones Estatales (DE); 192 Distritos de Desarrollo Rural (DDR) y 712 Centros de Apoyo al Desarrollo Rural (CADER) -ubicados en los DDR. En

²² Elmore, Richard, F. "Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales", en Aguilar Villanueva, F. Luis, (1993), Op.Cit., p. 185-249 y Nakamura, Robert and Smallwood, Frank. *The politics of policy implementation*, St. Martin's Press, New York, USA, 1980.

²³ Para el desarrollo de este apartado las fuentes de consulta fueron: ASERCA, "Manual de Organización", ASERCA, "Sistemas de Control", SARH, "Procampo", 1994; ASERCA, "Manual de Organización", y Tellez, Luis (1994), Op. Cit.

²⁴ Es uno de los cuatro modelos propuestos por Elmore para analizar el proceso de implementación a través de modelos organizacionales. Ver, Elmore, Richard, F. Op. Cit., pp.192-205.

la ejecución de Procampo también participa ASERCA, con una estructura central y 16 centros regionales.

Inicialmente Solidaridad, Procuraduría Agraria, la SRA, Agroasemex, Conasupo, Boruconsa, ANDSA y Banrural se encargaban a través de sus delegaciones de proporcionar información y apoyo respecto a la operación del programa. Sin embargo debido al proceso de privatización y achicamiento algunas de estas instancias -al que estuvieran sujetas durante el periodo de 1988-1998 (ver capítulo II)-, actualmente sólo participa la SRA a través de la Procuraduría Agraria.

El Modelo organizacional de la implementación como administración de sistemas, presupone que las organizaciones se estructuran bajo un control jerárquico, lo cual implica la existencia de una autoridad que controla y coordina.

En este sentido, la SAGAR a través de su estructura operativa es responsable de que no se apoye una extensión superior a la superficie elegible. Asimismo, instrumenta acciones de coordinación, supervisión y control para la operación del Programa.

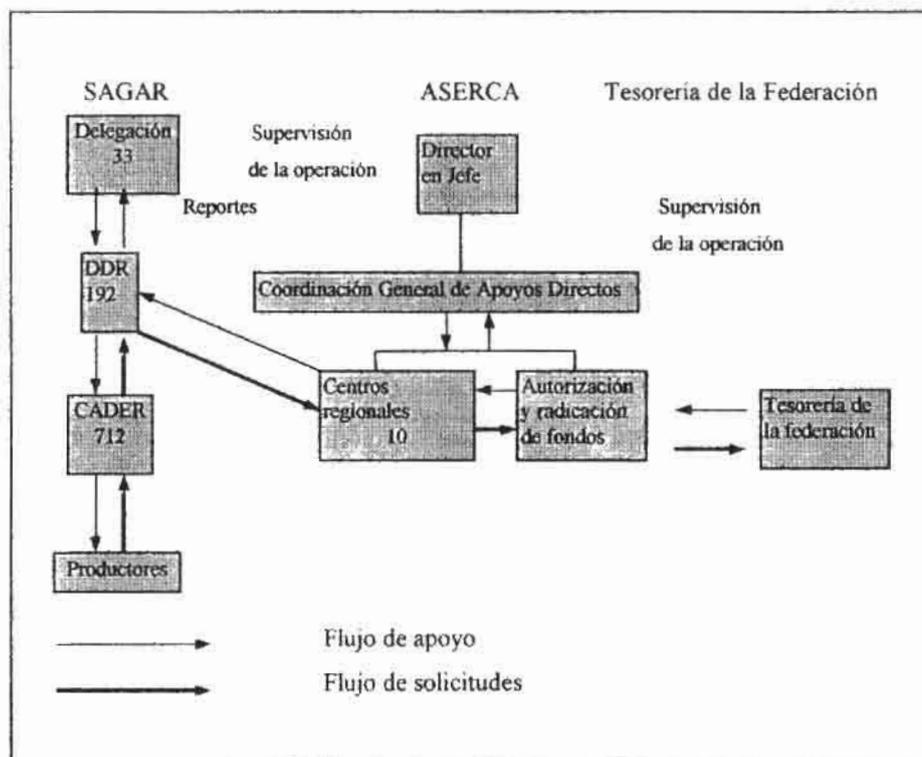
Es a través de los CADER mediante los que la SAGAR supervisa y controla la operación del Programa. Los CADER son el lugar físico donde se ubican las ventanillas de atención a los productores y tienen como funciones principales: orientar a los productores que no cuenten con la documentación requerida para que puedan obtenerla; atender, asistir y orientar a los productores en casos de controversias para que acudan a las instancias correctas a resolver sus problemas; tramitar las solicitudes de los productores con información y documentación completa; revisar y participar en la validación de la información proporcionada por los productores; y entregar los apoyos.

En este sentido la responsabilidad de la elaboración de los instrumentos y del desempeño general del sistema para el funcionamiento del Procampo reside en la cúspide de la administración (SAGAR), la cual distribuye las tareas específicas y los objetivos operativos entre unidades subordinadas. En el modelo de la administración de sistemas,

esta autoridad recibe el nombre de "subsistemas de administración" la fuente de los pronunciamientos obligatorios y el lugar en el que se lleva a cabo el proceso de toma de decisiones.

Bajo este planteamiento la SAGAR, se constituye en un medio para asegurar el cumplimiento de las funciones, reemplazar a los miembros faltantes, coordinar a los diversos subsistemas de la organización, responder a los cambios externos y tomar decisiones sobre la mejor manera de lograr todas esas cosas. En este sentido, el control jerárquico es el elemento indispensable para asegurar que las organizaciones se comporten como sistemas.

Diagrama III.2
ESTRUCTURA OPERATIVA DE PROCAMPO



Fuente: ASERCA, Informes internos de la Dirección General de Sistemas de Información para la Operación de los Apoyos Directos; y SARH, (1994). *Procampo, Vamos al grano para progresar*.

En tanto que ASERCA, a través de su Coordinación General de Apoyos Directos, es la encargada de la implementación, ejecución, supervisión y evaluación del Procampo. Dictamina las solicitudes de inscripción al registro de superficies y productores beneficiarios, fomenta la ejecución de proyectos viables de reconversión productiva, y se encarga de expedir y entregar el cheque a cada productor.

La estructura interna de esta coordinación, se integra por cinco direcciones generales. A continuación se menciona cada una de estas direcciones así como sus funciones específicas.

1. *Dirección General de Programación y Evaluación de Apoyos Directos.* Dirige e instrumenta la operación de apoyos directos a los productores; valida formas de registro; sanciona, controla y supervisa la ejecución y aplicación de los procedimientos de apoyos directos; administra el Procampo en el plano nacional; dirige la integración de estadísticas catastral y agrícola.
2. *Dirección General de Medios de Pago.* Controla y da seguimiento al presupuesto de Procampo. Asimismo se encarga de la elaboración de autorizaciones para imprimir los cheques.
3. *Dirección General de Sistemas.* Instrumenta los sistemas de cómputo, comunicaciones e informática requeridos para las funciones operativas de Procampo; coordina el sistema operativo del Procampo para el registro, verificación, cálculo de apoyos fiscales y entrega de los mismos. Ello lo realiza mediante dos sistemas. El primero es el *Sistema de Pago a Productores*, a través del cual se diseña el control de pago a productores conforme a la normatividad establecida; se definen los sistemas de registro relativos al pago a productores, y se mantiene actualizada la base de datos nacional de productores, hectáreas, y productos. El segundo es el *Sistema Cartográfico*, cuyas funciones se relacionan con la generación de elementos necesarios de tipo cartográfico para realizar verificaciones de campo, con lo cual se permite detectar irregularidades en los productores inscritos al Procampo.
4. *Dirección General de Sistemas de Información para la operación de los Apoyos Directos.* Vigila el desarrollo y establecimiento de sistemas de comunicación que permitan identificar la problemática agropecuaria con el fin de establecer canales de comunicación, atiende y desahoga quejas y peticiones presentadas a

la Contraloría Social de Procampo, participa en la integración, difusión y cierre de Procampo y en el envío de informes para la integración de la Carpeta del Consejo Técnico.

5. *Direcciones Regionales:* ASERCA cuenta con 16 direcciones regionales, los cuales tienen como función identificar la problemática agropecuaria, capturar la información del Procampo para alimentar el sistema a nivel nacional, desarrolla mecanismos de operación de entrega de apoyos a los productores conforme a los lineamientos establecidos por el programa, proporciona a las ventanillas de servicio/pago listados de productores debidamente validados; vigila el desahogo de controversias detectadas en las ventanillas de servicio/pago y las presentadas al Subcomité de Contraloría Social, analiza las quejas y peticiones expuestas al Subcomité de Contraloría Social en las ventanillas de servicio/pago y su trámite correspondiente; elabora, autoriza y controla los cheques, órdenes de pago y depósitos en cuenta que cubran los apoyos a los productores dando el debido seguimiento de los reportes de entrega; instrumenta mecanismos de supervisión y control que permitan dar seguimiento a los programas de trabajo en los CADER. Cada Dirección Regional cuenta con un Departamento de Atención, de Control y de Operación

El Departamento de Atención elabora un programa de atención y supervisión a ventanillas, genera informes periódicos de la problemática presentada en ventanilla, recibe de los CADER los requerimientos de solicitudes de inscripción de los productores; y elabora el calendario de atención del personal para vigilar el funcionamiento y operatividad de los Subcomités de Control de Vigilancia. Por su parte el Departamento de Control envía al CADER los materiales impresos necesarios para el registro de productores: solicitudes prellenadas, solicitudes en blanco (ambas foliadas), formatos de superficie sembrada por cultivo y listados cruzados que permiten ubicar alfabéticamente a los productores dentro de cada conglomerado o localidad. Posteriormente, el Departamento de Control recibe los paquetes de solicitudes provenientes del

CADER y procede a la verificación y depuración de los paquetes de solicitudes, y por último registra la entrada de paquetes y de solicitudes que estén debidamente registradas. Por su parte, el Departamento de Operación elabora y ejecuta el programa de captura de solicitudes, imprime listado de solicitudes y genera los apoyos correspondientes del Procampo, comprueba que los datos asentados en las solicitudes sean verídicos mediante la verificación de predios; como resultado de la verificación puede retener el pago hasta que la Delegación de la SAGAR defina la situación del productor; hace entrega de los cheques de Procampo a la Delegación de la SAGAR.

Las direcciones generales se constituyen en un subsistema administrativo creado por la acción administrativa de ASERCA con el fin de asegurar el cumplimiento de sus funciones. Es precisamente a través de este subsistema mediante el cual distribuye tareas específicas y determina los objetivos operativos.

En este subsistema administrativo, se hace evidente que para cada una de las tareas que desarrolla cada una de las direcciones generales existe una asignación óptima de las responsabilidades entre las unidades subordinadas.

Bajo la óptica del Modelo organizacional “La implementación como administración de sistemas”, las organizaciones tienen como atributo racional el comportamiento orientado a fines, en este sentido destaca que cada una de las funciones desempeñadas tanto por la SAGAR y ASERCA contribuyen al logro de los objetivos delineados en el diseño del Procampo. Bajo esta interpretación, las organizaciones son eficaces en la medida en que maximizan el cumplimiento de sus fines y objetivos prioritarios.

En este sentido, queda de manifiesto que no obstante el comportamiento racional que manifiesta ASERCA y el control jerárquico bajo el cual se encuentra para garantizar el buen funcionamiento del Procampo, no se puede hablar de la eficiencia total de la misma. Ello debido principalmente a que la estructura burocrática de su subsistema administrativo se ha caracterizado tanto por el retraso en la emisión de cheques como por el endeble

sistema informativo de su base de datos. Esto último tiene un impacto directo en el sistema de evaluación que realiza la institución al carecer de una fuente sólida y al corriente de la información que genera cada una de las treinta y tres delegaciones demarcadas por la SAGAR.

Diagrama III.3
Estructura Operativa de ASERCA para el funcionamiento del Procampo



Fuente: Elaboración propia basada en la información proporcionada por la Dirección General de Sistemas de Información para la operación de los Apoyos Directos.

B. Mecanismos de control

En coordinación con la estructura operativa de la SAGAR, en las entidades se ha establecido un programa de verificación física y documental de los predios y un esquema de difusión del programa entre los productores y sus organizaciones, gobiernos estatales, empresas comercializadoras de insumos agrícolas e instituciones financieras relacionadas con el campo. Se han ampliado la impartición de cursos de capacitación sobre las normas

de operación, seguimiento operativo y llenado de formatos entre el personal encargado de la atención directa a productores.

En la vigilancia de los mecanismos de entrega y distribución de los recursos participan conjuntamente la Contraloría General de la SAGAR, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, la Contraloría Interna de ASERCA, los Subcomités de Control y Vigilancia, así como la Contraloría Social.²⁵

Respecto a los mecanismos de control la SECODAM ha establecido una estrategia de control encaminada a dar cumplimiento a los propósitos que han alentado este programa y fortalecer las acciones e instrumentos con que opera. Esta estrategia está conformada por dos instancias de control: la Institucional y la Social.²⁶

El ámbito de acción de control institucional, se orienta hacia la fiscalización del gasto público y la evaluación de la gestión gubernamental a través de la cual participan el Órgano de Control Interno de ASERCA; la Unidad de Contraloría Interna de la SAGAR; los Comisarios y Auditores Gubernamentales y los Comités Técnicos y de Auditoría que están representados por diversas dependencias y la propia ASERCA.

La segunda vertiente de control se manifiesta en la participación activa de la ciudadanía y sus organizaciones sociales en las acciones del gobierno. En este sentido, la Contraloría Social tiene como función esencial la participación de la sociedad en el proceso de control y evaluación del quehacer gubernamental, lo que se traduce en el desarrollo y fortalecimiento de una nueva cultura administrativa, donde el ciudadano al conocer sus facultades y obligaciones cuenta con mayores elementos para exigir que las autoridades realicen sus funciones conforme a las disposiciones vigentes y bajo criterios de legalidad, eficiencia y vocación de servicio y, en su caso, haga respetar sus derechos denunciando actos irregulares y deficiencias detectadas.

²⁵ SARH (1994), Op. Cit.

²⁶ ASERCA, (1995a), Op. Cit.

Con la Contraloría Social, se pretende dar cuenta que hay un avance en México sobre el carácter público de los programas. Si bien a través de esta instancia se otorga a los beneficiarios la capacidad para poder validar o no las acciones de los actores gubernamentales que intervienen en la operación del Procampo, así como la capacidad de exigir el rendimiento de cuentas sobre las mismas, el espacio para ello se reduce a las ventanillas de servicio y pago que coordinan los mismos actores de gobierno. Lo anterior significa, que las pretensiones de poder exigir el rendimiento de cuentas y de validar la acción de las autoridades públicas quedan reducidas a simples quejas de ventanilla.

Lo anterior evidencia la falta de marcos legales que permitan exigir el rendimiento de cuentas a los funcionarios que intervienen en la operación de todo programa que involucre el carácter público de la sociedad.

Por último destaca el control interno que realiza ASERCA a través de su Dirección General de Programación y Evaluación. El mecanismo de control que utiliza es la evaluación, la cual se enfoca a valorar los logros del Programa. Evaluación que a lo largo de siete años de operación del Procampo únicamente se han realizado tres evaluaciones.²⁷

Desde la visión conceptual del modelo organizacional aquí citado, se trata tanto de un control operativo, como de un control administrativo. El primero hace referencia al proceso por medio del cual los administradores aseguran que los recursos se obtengan y sean utilizados efectiva y eficientemente para dar cumplimiento a los objetivos de la organización, y el segundo se refiere al proceso que consiste en asegurar que las tareas específicas se realicen con eficacia y eficiencia. Asimismo, se hace referencia a un control social, mismo que no es contemplado por el modelo organizacional citado, pero cuya

²⁷ La primera evaluación se realizó en 1995, la segunda en 1998 y la tercera en enero del 2000. De las cuales se puede mencionar que presentan la misma estructura del manejo de información, en la cual se considera el impacto económico del apoyo del Procampo, los efectos del apoyo directo, la percepción que tienen los beneficiarios sobre el programa y por último se consideran opiniones relacionadas a la efectividad de la contraloría social y sobre la cuestión administrativa. Asimismo hay que destacar que en las dos últimas evaluaciones no existe diferencia alguna, ya que el año que integró el marco muestral fue 1996 para ambos casos. En lo que respecta a la primera evaluación sólo se hacen algunas apreciaciones de la operación del Programa después de un año de haberse puesto en marcha, presentándose información relativa a los objetivos del programa, y aspectos relativos a la operación técnica del mismo. Ver "Programa de Apoyos Directos al

función general es hacer responsables a las organizaciones públicas de su propio desempeño.

Desde la perspectiva del modelo organizacional de la implementación como administración de sistemas, la implementación de una política requiere de cuatro elementos:

1. tareas y objetivos claramente especificados, que reflejen con exactitud la intención fundamental de la política,
2. un plan administrativo que asigne tareas y normas de desempeño a las unidades subordinadas,
3. un instrumento objetivo para medir el desempeño de las unidades subordinadas,
y
4. un sistema suficiente de controles administrativos y de sanciones sociales capaz de hacer responsables a los subordinados de su propio desempeño.

En la implementación del Procampo, están presentes estos elementos, sin embargo hay que destacar que en lo que respecta a la existencia de un sistema de controles que haga responsables a las autoridades encargadas del Programa esta tiene una estructura muy débil.

No obstante, la existencia de los mecanismos de control (operativos, administrativos, sociales y la evaluación interna que realiza ASERCA), aún no se puede hablar que en el Procampo esté presente la accountability, la cual hace referencia al rendimiento de cuentas de la autoridad pública encargada del Programa.

La accountability se refiere a la posibilidad de tener el derecho y la capacidad efectiva de exigir a una autoridad pública que explique sus acciones, lo cual requiere de

Campo”, en *Claridades Agropecuarias*, Agosto, 1995a; “Procampo”, en *Op. Cit.*, Diciembre, 1998; y “Procampo”, en *Op. Cit.*, Enero, 2000.

marcos legales que lo hagan posible como en los sistemas políticos democráticos actuales.²⁸ En dichos sistemas, la evaluación se constituye en un medio de control que permite asegurar la accountability -responsabilidad- de los funcionarios encargados. Al respecto destaca que el poder legislativo tiene a su alcance recursos materiales, políticos e institucionales para evaluar programas públicos a fin de controlarle al ejecutivo en el uso de los recursos, lo cual es condición necesaria para que se disfrute de gobiernos que respondan por sus actuaciones y ofrezcan cuentas claras a los ciudadanos.²⁹

Sin embargo, en México y en el caso específico del Procampo el control que el Poder Legislativo ejerce, se concreta solamente en la comparecencia del Secretario de la SAGAR para rendir un informe anual en el que se presenta la evaluación de cada uno de los programas que dependencia tiene bajo su cargo.

III. 1. 4. Proceso de inscripción³⁰

El proceso de inscripción al Procampo ha presentado cambios importantes, debido a la reestructuración en la normatividad del Programa. En este sentido, la caracterización del proceso de inscripción atiende a las dos etapas del Procampo: en la etapa transitoria únicamente pudieron inscribirse los productores que sembraran los cultivos elegibles, mientras que en la etapa definitiva se elimina este criterio de elegibilidad para dar paso a la reconversión productiva.

Durante la etapa de transición para poder tener derecho a los apoyos del Procampo, los productores elegibles presentaban la siguiente documentación atendiendo exclusivamente a dos parámetros: a su ubicación hidroagrícola y a su carácter fiscal, según fuera el caso:

²⁸ Guerrero Amparán, Juan Pablo. "La evaluación de políticas públicas: enfoques teóricos y realidades en nueve países desarrollados", en *Gestión y Política Pública*, Vol. IV, núm. 1, primer semestre de 1995, pp. 47-115.

²⁹ *Ibidem*.

i) En los distritos de riego, se requiere presentar al menos dos boletas de pago de agua: una boleta de pago de agua de los ciclos Otoño-Invierno 1993/1994 y/o Primavera-Verano 1994 en el que se especifique la siembra de algún cultivo y superficie elegible, y al menos otra boleta de alguno de los tres ciclos agrícolas homólogos anteriores en que se especifiquen cultivos elegibles y la superficie sembrada. En este caso la superficie a inscribir del predio quedará determinada por la superficie que se va a regar, de acuerdo a las boletas de pago de agua, y no podrá ser mayor a la asentada en las boletas de ciclos anteriores.

iii) *Las Personas Físicas* deberán presentar los siguiente documentos:

- Identificación oficial con fotografía, firma o huella: Cartilla del Servicio Militar Mexicano, pasaporte, licencia de conducir, credencial de elector, credencial del IMSS o credencial del ISSSTE.
- Talón comprobatorio de la encuesta del Directorio de Productores, en caso de tenerlo.
- Documento testimonial con validez legal que lo acredite como usufructuario de los predios por los que solicita el apoyo. Tratándose de superficies ejidales los documentos testimoniales podrán ser: Certificado de Derechos Agrarios o Comunales, Cesión de Derechos de los mismos que deberá estar inscrita en el Registro Agrario Nacional; y acta de asamblea con fecha posterior al 31 de agosto de 1993 en que usufructo. Tratándose de propiedades rurales: escritura pública inscrita en el Registro Público de la Propiedad

ii) *Las Asociaciones Agrícolas* (también las Uniones y Confederaciones agrícolas que no dupliquen su representación), las Uniones de Crédito, así como las Asociaciones y usuarios de los distritos de riego podrán gestionar la inscripción

³⁰ Al respecto ver "El Programa de Procampo", en el *Diario Oficial de la Federación* del 15 de julio de 1994; "Normas de Operación del Procampo", en el *Diario Oficial de la Federación* del 19 de junio de 1995; y ASERCA, (1995a), Op. Cit.

de sus miembros a través de los CADER y DDR de su jurisdicción, presentando los siguientes requisitos:

- ❖ Presentar Acta de Asamblea Protocolizar ante Notario Público o cualquier otra autoridad para tal efecto por la ley con firma de todos y cada uno de los productores otorgándoles a su representante poder para actos de administración y para pleitos y cobranzas. La organización deberá comprometerse en ésta misma Acta, a que una vez recibidos los certificados de pago de apoyos correspondientes a los individuos a nombre de quienes se hizo la gestión, en un plazo máximo de diez días hábiles, entregará a cada uno de ellos, estos mismos certificados de pago.
- ❖ Firmar convenio con la Secretaria de Agricultura y ASERCA para hacer cumplir por sus miembros la normatividad de Procampo.
- ❖ Acta constitutiva legalmente registrada.
- ❖ Identificación oficial del representante legal con fotografía, firma y/o huella y poder notarial para actos de administración o mandato privado suscrito ante dos testigos y ratificado por las autoridades facultadas por la ley para ese efecto.

iv) *Las Personas Morales* (Empresas o Sociedades), deben presentar los siguientes documentos:

- ❖ El talón comprobatorio de la encuesta del Directorio de Productores, en caso de tenerlo.
- ❖ El documento testimonial con validez legal que lo acredite como usufructuario de los predios por los que solicita el apoyo, que puede ser: Escritura Pública que lo acredite como propietario o Contrato de Arrendamiento que lo acredite como legal usufructuario.
- ❖ Escritura Constitutiva o Acta de Constitución de la Empresa o Sociedad, debidamente inscrita en el registro que le corresponda.

- ❖ El poder notarial donde consten las facultades del apoderado para actos de administración y pleitos y cobranzas. A su vez, el representante legal deberá identificarse con credencial oficial con fotografía y firma.

La etapa definitiva del Procampo arriba con nuevos lineamientos en la normatividad³¹, los cuales atendieron a la eliminación de las barreras para la reconversión productiva, en virtud que se empieza a promover la inscripción de productores que orienten la superficie elegible a cualquier otra actividad agropecuaria y de aquellos predios elegibles que se encuentren en arrendamiento o hallan sido vendidos. Si bien se sigue apoyando a aquellos productores que continúan sembrando cultivos básicos, ello ya no constituye el punto nodal del Programa. Asimismo la normatividad brinda facilidades para que los productores beneficiados puedan adquirir en forma anticipada recursos e insumos agrícolas³² por parte de empresas comercializadoras e instituciones financieras por medio de la celebración de contratos de cesión de derechos.

Considerando los cambios en la normatividad del Procampo, durante el proceso de inscripción los productores deberán:

- a) Presentar solicitud de cambio de productor aquellos que por cualquier causa legal sean los nuevos usufructuarios de predios inscritos en Procampo, ya sea por operaciones tales como: compra-venta, herencia, donación, renta, asociación en participación, comodato, etc., previa presentación del documento y entrega de una copia que demuestre que se encuentra en legal explotación de la superficie elegible.
- b) Presentar solicitud de reinscripción aquellos predios que por alguna razón hayan sido objeto de una división o una integración de lotes, siempre y cuando éstos hayan sido beneficiarios de Procampo en su situación original, otorgando

³¹ Los cambios en la normatividad del Procampo, se emitieron a lo largo del año agrícola 1995: Ciclo Otoño-Invierno 1994/1995 y Ciclo Primavera-Verano 1995.

dicho apoyo a quien se encuentre en legal explotación del predio. De la misma manera, es para el caso de los terrenos federales en explotación, siempre y cuando presenten documentos formales en los que se otorga el permiso para ser explotados.³³

- c) Pueden presentar solicitud de inscripción aquellos predios elegibles en los que se pretende la reconversión productiva.
- d) Respecto a la cesión de Derechos, los productores deberán presentar:
 - ❖ Los contratos de cesión de derechos, los cuales deberán estar requisitados en los formatos que para tal efecto emitieron ASERCA y la Dirección General Jurídica de la SAGAR. En caso de no emplear estos formatos, los alternativos deberán estar dictaminados y aprobados en su contenido por la Coordinación General Operativa de ASERCA, antes de proceder a su firma y registro en la Dirección Regional respectiva.
 - ❖ El R.F.C. de la empresa o institución. Sólo en estos casos ASERCA entregará el apoyo parcial o total a quien los productores designen de manera individual en el contrato.
- e) En el caso de cesión de derechos de agua, el productor deberá entregar la documentación correspondiente de los folios de los predios que cedieron su derecho a efecto de dejar sin apoyo a dichos predios.

El proceso de inscripción del Procampo remite necesariamente a la elaboración de lineamientos, mismos que tienden a convertirse en reglamentos administrativos. Aunque la elaboración de lineamientos, parece sencilla y muy técnica es evidente que es un punto de gran importancia para entender el desarrollo del Procampo, ya que es aquí donde se

³² SAGAR, (1995a). **Informe de labores 1995-1996**.

³³ ASERCA (1995f), *Ibidem*.

estipulan las líneas a seguir. En este sentido Rein y Rabinovitz³⁴ plantean que es evidente que muchas decisiones para hacer que los programas funcionen se encuentran ocultas en los lineamientos.

Este planteamiento queda evidenciado en la normatividad de Procampo, en virtud que es precisamente a través de ella donde se establecen las condiciones para continuar siendo beneficiario del mismo.

Es precisamente en los lineamientos donde se encuentra la esencia del Procampo, misma que esta plasmada en los acuerdos establecidos durante la firma del TLCAN. Asimismo es en la normatividad donde se establecen los condicionamientos para seguir obteniendo el apoyo que ofrece el programa. A este respecto destacan los siguientes aspectos:

- Los lineamientos existentes restringen la posibilidad de que productores que no fueron inscritos en el padrón de 1993, tengan la posibilidad de inscribirse al Procampo.
- Se abren las posibilidades para que los inversionistas privados tengan la posibilidad de comprar o rentar las tierras con mayores ventajas de producción debido a su ubicación geográfica y características hidrológicas, con lo cual se constituyen también en beneficiarios del Programa.
- Se garantiza la certidumbre jurídica de estas tierras con ventajas, condicionando el apoyo directo a la certificación agraria, lo cual se constituye en un acto ilegal ya que se supone esta es un acto voluntario con autorización de la asamblea.
- Se condicionan los apoyos al pago corriente del derecho de agua en los distritos de riego.

³⁴ Rein, Martin y Rabinovitz, Francine F. "La implementación: una perspectiva teórica. Entre la intención y la acción, en Aguilar, Villanueva, Luis, F., (1993) Op.Cit. pp. 147.184.

- Se incentiva el desarrollo para la organización de los productores como un medio para hacerlos competitivos
- Se impulsa la reconversión productiva con el objetivo de reforzar la tendencia de pulverización de los granos básicos. Ello se sustenta en la premisa de rentabilidad de los productores agrícolas y competitividad en el mercado de agroexportación.
- Se abre la posibilidad de que las instituciones de crédito y empresas de insumos agrícolas tengan la garantía de pago en un plazo no mayor a 60 días al ofrecerse el apoyo directo como forma de pago anticipada.

Es evidente que así como se restringe el apoyo a los productores beneficiados, se abren nuevas opciones mismas que no están diseñadas para ellos ya que la rentabilidad y competitividad que plantea el Procampo no puede alcanzarse en el plazo de 15 años que se estableció tanto para la operación del Programa como para el periodo de transición hacia una economía abierta (1994-2008).

Lo anterior, se debe a dos elementos que caracterizan a la agricultura mexicana y de manera muy particular presentes en el tipo de productores para los que inicialmente fue diseñado el Procampo: la crisis estructural e histórica en que se encuentran los productores de subsistencia y por el proceso de descapitalización en que están inmersos los pequeños productores comerciales.

Asimismo, es obvio que las opciones que abre el Procampo para los productores con capacidades de rentabilidad y competitividad es la vía para eliminar a esta parte del sector agrícola que posee una estructura productiva con altos costos de producción y bajos rendimientos y que por tanto representan un obstáculo para la competitividad del mercado agrícola mexicano en su inserción al mercado agroexportador.

CAPITULO IV

Modelo de Anatomía del Problema aplicado a la cuestión de la reconversión productiva

IV.1. Objetivos estratégicos del Procampo para promover la reconversión productiva

Debido a que la lógica delineada en la vigente política agrícola consiste en reducir significativamente en un lapso de 15 años la producción nacional de granos para convertirlos finalmente en productos de importación,¹ el objetivo del Procampo es orientar a los productores agrícolas a optar por la reconversión productiva.

En este sentido, la etapa del Procampo definitivo, y específicamente a partir del ciclo Primavera-Verano 1995, se induce y promueve un proceso de reconversión productiva a mediano plazo por el mecanismo de una liberalización gradual y controlada.

Bajo este esquema, la reconversión productiva está orientada a sustituir los granos y semillas tradicionales, así como el cambio del uso de suelo por uno que no sea agrícola (agrícola)².

Al respecto se puede observar que el Procampo plantea una reconversión productiva en dos niveles. El primero, hace referencia a un desplazamiento de cultivos tradicionales y no competitivos por otros que gozan de ventajas comparativas frente a los productos agrícolas del extranjero. El segundo, se refiere al cambio de las actividades agrícolas hacia actividades de mayor rentabilidad, tales como la ganadería, plantaciones forestales (reforestación), explotación pecuaria o turismo.

¹ Cabe señalar que para la Secretaría de Agricultura la producción de granos básicos se constituye como una limitante para la reconversión productiva. Al respecto ver SARH. (1992). *Propuesta del Programa Integral de Apoyos a Productos Básicos*, Noviembre.

² De Vries, Pieter. *Procampo and the politics of state intervention: A case study Direct Subsidies Programme*, El Colegio de Michoacán, México.

Desde la óptica gubernamental la pretensión es que el productor tenga la posibilidad de dedicar su tierra hacia cualquier actividad productiva, sin que por ello deje de ser objeto de apoyo. Por lo tanto, a partir de 1995 no existe ninguna obligación por parte de los productores beneficiados de continuar únicamente con los cultivos que fueron elegibles para integrarse al Programa.

Bajo este mismo discurso, el productor no sólo puede utilizar con libertad y responsabilidad los recursos que la sociedad le transfiere³, sino que con el Procampo definitivo existe menos intervención por parte del gobierno en las decisiones productivas de los agricultores⁴.

La reconversión productiva, tiene su base jurídica en la reconversión agraria plasmada en las reformas al artículo 27 constitucional y fomentarla corresponde al Procampo atendiendo al plazo marcado por el TLCAN (el año 2008) para liberar completamente al sector agropecuario.

La nueva normatividad señalada en el artículo 27, sienta las bases jurídicas que posibilitan el mercado de tierras ejidales y que al mismo tiempo garantizan la liberalización de la agricultura. La normatividad agraria vigente da un carácter legal a la reconversión agraria, la cual no implica otra cosa que la capacidad jurídica del ejidatario para poder vender o rentar su tierra.

En este sentido, destaca que la reconversión agraria genera formalmente la atracción del capital productivo al campo y dinamiza la concentración de tierras de mejor calidad. Por ello es que el Procampo condiciona el registro al Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (Procede) de la superficie elegible, lo cual se constituye en un acto ilegal porque el registro al mismo se supone como una decisión tanto colectiva como individual, que debe ser tomada libremente por decisión de asamblea. Sin embargo, el Procampo no reconoce esta colectividad ya que al ser los

³ Tellez, Luis (1993). Op. Cit.

⁴ Conchello (1993), Op. Cit.

individuos los que están inscritos en el padrón lo considera como una decisión que sólo involucra este nivel

Bajo las premisas económicas de apertura del mercado, desregulación generalizada y drástica supresión de subsidios, es clara la relación que existe entre la reconversión agraria, el Procampo y el TLCAN respecto a la reconversión productiva: volver rentable - en términos de la exportación- la producción agropecuaria y dismantelar la producción campesina ineficiente con el propósito de liberar sus recursos productivos para la inversión capitalista.

Sin embargo, la pretensión de modificar la estructura productiva del sector para ajustarla a las condiciones del mercado, interno y básicamente externo, no tomó en cuenta que el sector agropecuario se encuentra sumergido en una serie de deficiencias estructurales.

Este cambio de política, donde el Estado rechaza apoyar estructuras de producción ineficientes (producción de granos básicos), trata de sustentarse en la teoría de las ventajas comparativas para defender la necesidad de transformar la estructura productiva del campo mexicano: su análisis demuestra que debido a que México es productor eficiente de una amplia gama de frutas y verduras y productor costoso de granos básicos en sus zonas de temporal, no tiene razones económicas lógicas para seguir protegiendo a los granjeros tradicionales que cosechan los granos básicos.⁵

En este sentido, la reconversión productiva que promueve Procampo, es una reconversión agresiva que amenaza con desaparecer a los campesinos prácticamente en un abrir y cerrar de ojos, al tratar de romper los fundamentos del modo de vida de millones de familias campesinas, en aras de las ventajas comparativas y de los beneficios del libre comercio internacional.

⁵ *Ibidem*.

Asimismo, se trata de una reconversión productiva inactiva, homogénea y poco promisoría. Por un lado, debido a que se enfoca a un sector que carece de rentabilidad y competitividad, y que no puede llegar a tenerlas en el corto y largo plazo. El 64 por ciento en promedio de los productores beneficiados por el Procampo forma parte del sector agrícola de subsistencia, en el cual los efectos de la crisis han repercutido severamente –ya que son productores que poseen las tierras de temporal poco favorables y que además carecen tanto de infraestructura como de acceso a créditos.

Por otra parte, se trata de una reconversión que sustentada en el subsidio directo al ingreso del productor esta desvinculada del nivel de producción, y por consecuencia es ajena a toda política de fomento y del manejo de programas de mejoramiento productivo, así como de las transferencias tecnológicas de punta.

Al respecto cabe señalar, que estas premisas inherentes a la reconversión productiva no harán rentables tampoco a la parte de productores beneficiados por el Procampo (pequeños productores comerciales) que poseen (dos) ventajas competitivas: ubicación hidrológica y geográfica óptimas, ya que el proceso de descapitalización en que se encuentran no los hace sujetos de crédito para tener acceso a las innovaciones tecnológicas en materia agrícola.

En este sentido, el objetivo del Procampo de promover la reconversión productiva no es funcional ya que ni los productores que tradicionalmente se han orientado al cultivo de granos básicos ni los que carecen de tierras de riego o de buen temporal pueden en el periodo de transición hacia una economía abierta –estipulado en la firma del TLCAN– obtener las condiciones propicias para ser rentables y competitivos en el mercado internacional.

Por ello es que el discurso oficial respecto a la reconversión productiva resulta intolerante, ya que ésta no representa la panacea frente al decremento de rentabilidad de la producción de granos básicos, ni se constituye en el antídoto para hacer frente al proceso

de descapitalización del sector agrícola, ni mucho menos permite incrementar la producción y la productividad para alcanzar los niveles de competitividad internacional.

Otro elemento que confirma que el Procampo, no es funcional al mercado ni mucho menos a la reconversión productiva, se debe a que se constituye como una política gubernamental y electorera. Ello debido a que no se orienta al bienestar e interés de los productores agrícolas, sino que fue diseñada en función de intereses de los propios actores gubernamentales y extragubernamentales.

En este sentido, la intervención de la autoridad pública vía el Procampo al imponer la reconversión productiva en condiciones no favorables, no se constituye en el medio para hacer rentables a los productores beneficiarios ni mucho menos es la vía para integrarlos al mercado mundial. Asimismo, destaca que la acción de la autoridad jurídicamente pública no se orienta a la atención del problema de descapitalización y crisis estructural en que encuentran sumergidos los productores agrícolas mexicanos, sino que se constituye en el medio para hacer irreversibles la protección y el desmantelamiento de la agricultura de granos básicos, ya que debido a sus altos costos de producción y bajos rendimientos no garantiza las famosas ventajas comparativas.

IV.2. Instrumentos para la reconversión productiva

Procampo arriba a una etapa definitiva, ciclo Otoño-Invierno 1994/1995, en la que se pretende impulsar la reconversión productiva en los predios elegibles, con una estructura endeble debido a que no obstante que la pretensión de hacer rentable al sector agropecuario, en el diseño del Procampo sólo se contempla uno de los instrumentos para promover esta reconversión: la creación y fortalecimiento de las agroasociaciones (Asociaciones y Empresas Agrícolas). Es a través de las agroasociaciones que se pretende

alcanzar mejores niveles de competitividad internacional, además de que se supone permiten un mejor y más eficiente uso de los recursos productivos⁶.

No obstante la importancia de las agroasociaciones como uno de los mecanismos para incentivar los niveles de competitividad de los productores agrícolas, su función parece haber quedado únicamente en el discurso, ya que ASERCA, institución encargada de la operación del Procampo no tiene registrados datos que permitan medir su participación en la reconversión agrícola.

Es hasta el ciclo Primavera-Verano 1995, cuando en la normatividad emitida por ASERCA se marcan algunos lineamientos que se orientan a este objetivo a fin de alcanzar la competitividad del sector agropecuario.

La normatividad mencionada establece que se podrá presentar solicitud de cambio de productor, cuando haya nuevos usufructuarios de predios inscritos en el Procampo, ya sea por renta o compra-venta de dichos predios. El nuevo usufructuario podrá ser sujeto de apoyo sólo si demuestra que se encuentra en legal explotación de la superficie elegible.⁷

Con base en estos nuevos lineamientos, aquellos dueños de predios elegibles que no tengan la capacidad técnica y económica para iniciar un cambio en sus cultivos y/o uso de suelo, así como para lograr competir en el mercado, tienen como alternativa rentar o vender sus predios. Sin embargo, estas prácticas se constituyen en un medio para despojar de sus medios de producción a aquellos sujetos que no cuentan con los requisitos necesarios para hacer rentable su actividad agrícola.

Otro elemento mediante el que se aspira promover la reconversión productiva es la cesión de derechos a empresas distribuidoras de insumos y servicios, organizaciones de

⁶ Al respecto ver: ASERCA, (1995b). *Claridades Agropecuarias*, No. 24, Agosto, México, *Diario Oficial de la Federación* (1994), Op. Cit. *Diario Oficial de la Federación* (1995) Op. Cit., SARH (1994), Op. Cit.

⁷ Al momento de presentar el cambio de productor, el arrendatario o nuevo dueño del predio elegible tendrá que presentar el documento de arrendamiento o de compra-venta según sea el caso. Sobre ello ver ASERCA, (1995c). *Claridades Agropecuarias*, No. 25, septiembre, México.

productores, instituciones financieras y de seguros, gobiernos de los estados y personas físicas.⁸

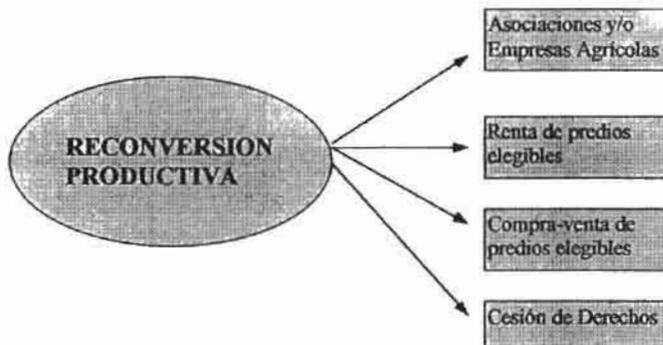
La cesión de derechos se refiere al establecimiento de un contrato con determinada empresa o institución que permiten la canalización anticipada de recursos para la adquisición de insumos agrícolas en el tiempo requerido. Asimismo, mediante este mecanismo se espera una mayor producción y mejora del ingreso de los productores beneficiados por el programa.⁹

Para que estas empresas e instituciones puedan recibir el apoyo a nombre de los productores tienen que registrarse ante ASERCA como cesionarios de Procampo. En este caso los apoyos serán entregados a la institución y/o empresa con la que el productor haya establecido el contrato en un plazo máximo de 60 días después de la administración del crédito al productor.

⁸ Al respecto ver: ASERCA (1995b), Op. Cit., y **Diario Oficial de la Federación** (1995), Op. Cit.

⁹ Ver: **Agrobusiness**, (1997). "Un nuevo esquema: Créditos de Avío de Banrural con garantía de Procampo", Julio, México; "Programa 1997 para el financiamiento de la producción en el agro utilizando el Procampo como respaldo", Sistema de información electrónica; e INCA RURAL - SAGAR. "Guía del cesionario", 1998.

Diagrama IV.1
Mecanismos para promover la reconversión productiva bajo el esquema de Procampo



IV.3. Factores que determinan la reconversión productiva como problema público y que influyen en la conducta de los productores beneficiados por el Procampo

Los aspectos que son afectados significativamente por el impulso de la reconversión productiva a través del Procampo se manifiestan abiertamente aún detrás de la pretensión de justicia social que se promueve con el Programa.

Al respecto podemos distinguir los siguientes factores que se constituyen en elementos que atentan contra el interés y bienestar público de los productores rurales y cuyas consecuencias también se ven reflejadas en la sociedad en general:

1. Sustitución del subsidio indirecto a la producción por el subsidio directo al productor, mismo que se traduce en un apoyo al ingreso del productor.

Con el TLCAN y con la eliminación de los subsidios directos en el año 2008 muchos productos no podrán competir en el mercado y tenderán a desaparecer. Ello debido a que gran parte de los agricultores beneficiados por el Procampo no son competitivos en el nivel internacional y carecen de las condiciones para serlo en el mediano plazo. En este sentido, los productores que no tienen tierras de riego ni de buen temporal, habrá que buscarles otra actividad, debido a que ni con los subsidios serán rentables.¹⁰

2. Desmantelamiento de la estructura productiva de granos básicos. Esta tendencia se refleja en que el subsidio directo al ingreso del productor está dirigido:
 - a) Los productores de subsistencia que se han caracterizado por producir históricamente granos básicos -especialmente el maíz.
 - b) Los productores comerciales que cuentan con una relativa capacidad para emprender cambios de cultivos o bien para iniciar el cambio hacia actividades más rentables (reconversión productiva).
3. Impulso de una reconversión productiva agresiva que no toma en consideración que los predios elegibles tienen como característica ser tierras de temporal con poca capacidad productiva y que requieren una gran inversión en materia de infraestructura tecnológica, asesoría técnica e insumos agrícolas. Además la reconversión productiva tiende a ser homogénea, lo cual significa que no existe una diferenciación entre regiones agrícolas.

Estos factores traen como consecuencia directa efectos irreversibles y de gran impacto en la sociedad en general:

- Extinción gradual de aquellos productores que carecen de rentabilidad y que históricamente se han dedicado a la producción de granos básicos.

¹⁰ García, Zamora Rodolfo. (1997). *La agricultura en el laberinto de la modernidad*, Facultad de

- Pérdida de la soberanía alimentaria al supeditarla a la importación de granos básicos provenientes de Estados Unidos principalmente.
- Búsqueda de otras opciones de sobrevivencia tales como: venta o renta del predio elegible; convertirse en jornalero agrícola o bien emigrar hacia las grandes ciudades o a los Estados Unidos.

Ello significa que la reconversión productiva representa la estrategia adecuada para los objetivos planteados por el gobierno mexicano en el TLCAN, pero esto no significa que sea la opción óptima para los productores

Esto último debido tanto a la trayectoria histórica de las políticas agrícolas, como a las condiciones naturales, geográficas, tecnológicas, económicas y culturales que forman parte del campo mexicano.

Al respecto, como ya se expuso en los primeros capítulos, los resultados de la política agrícola son contundentes. Desde la década de los setenta ha estado presente la tendencia de impulsar el cambio de cultivos. En una primera instancia este cambio estuvo orientado hacia las oleaginosas y forrajes, debido al favorable desarrollo del proceso de ganaderización y transnacionalización. En una segunda instancia, el cambio se orientó hacia la producción del maíz, en virtud que el grano contaba con precios favorables debido a que fueron excluidos de la liberalización total hasta 1993.

Ambas tendencias, favorecieron a aquellos productores que contaban con ventajas como: tierras de riego o buen temporal, sujetos de crédito, acceso a infraestructura, tecnología e insumos. Obviamente, los productores menos favorecidos fueron aquellos pequeños productores que carecían de la infraestructura y apoyos apropiados, los excluidos de los beneficios del cambio de cultivos fueron y son los productores de subsistencia, ya que la estructura productiva de granos básicos representa su medio de sobrevivencia.

Por otra parte, el cambio hacia actividades no agrícolas, tampoco se constituye en una vía para hacer competitivos y rentables a los productores beneficiados por el Procampo. Al respecto hay que destacar, que si se reconoce que México no cuenta con especiales ventajas comparativas en la producción de granos y oleaginosas, como es el caso de Estados Unidos, Canadá y la Unión Europea, entre otros, también hay que reconocer las limitadas ventajas comparativas que tenemos en los sectores forestal, ganadero, hortofrutícola y tropical

En este sentido, José Luis Calva apunta algunas de las desventajas en dichos sectores¹¹: En el sector forestal, se requieren montos elevados de capital, amplios plazos para su recuperación, se necesitan financiamientos adecuados y de largo plazo. En lo que respecta al sector ganadero, éste requiere modernizarse y tener acceso a insumos a costos competitivos. Por su parte la hortofruticultura y los cultivos tropicales, requieren en términos relativos de menor superficie pero mayor capitalización, esquemas de financiamiento y tecnología, así como de una integración hacia los mercados terminales.

Asimismo, cabe señalar que inducir a la reconversión productiva de superficies destinadas a cultivos básicos, por cultivos perennes, actividades pecuarias o forestales, con un sistema de pagos directos, no hace a los productores eficientes, ni productivos. En este sentido, la reconversión productiva en el nuevo el esquema de subsidios se enfrenta a un obstáculo: la mayoría de los productores beneficiados (2.2 millones de productores de subsistencia), tienen por definición recursos pobres aunados a una alta desventaja para poder acceder a mercados, información y tecnología. Este tipo de productores son los menos inclinados a cambiar a otros granos o usos de suelo con ventajas comparativas. Ello debido a que los granos básicos (principalmente maíz y frijol) constituyen la base de su alimentación diaria.

En este sentido, el problema es cómo lograr la reconversión productiva via Procampo –cuando los apoyos directos no están vinculados a un verdadero programa de desarrollo productivo que permita hacer competitivos a los productores beneficiados por

¹¹ Calva, José Luis, (1991), Op. Cit.

este subsidio al ingreso-, si para alcanzar una reconversión productiva se requiere de capacidad productiva y competitiva de parte de los productores, mismas que deben estar sujetas a paquetes tecnológicos apropiados a las condiciones económicas, sociales y ecológicas de cada región.

Bajo este contexto, se delinear los tipos de conducta en los productores beneficiados por el Procampo respecto a la reconversión productiva. Asimismo, este tipo de parámetros que determinan la conducta de los productores beneficiados, permiten establecer los flujos hacia adentro y hacia afuera de la política. El tipo de conducta que rige es de dos tipos:

1. Que los productores inicien la reconversión productiva.
2. Que los productores no emprendan la reconversión productiva.

Respecto al primer grupo, identifican tres subgrupos de productores que inician la reconversión productiva:

- a) Los productores que rentan la superficie elegible.
- b) Los productores que son los nuevos dueños de la superficie elegible.
- c) Los productores originalmente dueños del predio elegible que se asocian con empresas agrícolas.

Frente a la tendencia del arrendamiento y compra-venta del predio elegible surge un nuevo grupo de actores, los grandes productores comerciales. Productores a los que originalmente no estaba dirigido el Programa y que sin embargo ahora resultan ser también beneficiarios.

El interés de este grupo de productores está orientado hacia aquellos predios elegibles que relativamente cuentan con algunas ventajas competitivas en el mercado interno, pero no así en el externo:

- ❖ Condición hidroagrícola favorable: zona de riego o de buen temporal.
- ❖ Ubicación geográfica favorable.

La vía por la que los grandes productores comerciales se integran al Procampo, forma parte de la estrategia diseñada por el mismo Programa para promover la reconversión productiva: la renta o venta del predio elegible.

En cuanto a los productores que no inician la reconversión productiva, son aquellos que carecen de condiciones para ser competitivos en el mediano plazo tanto en el mercado interno como externo:

- Su producción se integra por granos básicos.
- Tienen bajos rendimientos productivos y elevados costos de producción.
- Su producción está orientada básicamente a la subsistencia del productor y su familia, destinando sólo sus excedentes al mercado local para adquirir otros elementos necesarios para su reproducción tales como: vestido, medicinas, entre los más importantes.
- Son productores que no son sujetos de crédito.
- Los productores no cuentan con la infraestructura técnica apropiada para iniciar un cambio de cultivo o bien el cambio hacia cualquier otro tipo de actividad diferente a la agrícola.
- Los productores carecen de poder de compra para insumos agrícolas.

La opción para este tipo de productores en el marco de una economía abierta y frente a la reconversión productiva que se ofrece como alternativa por parte del gobierno es rentar o vender sus tierras.

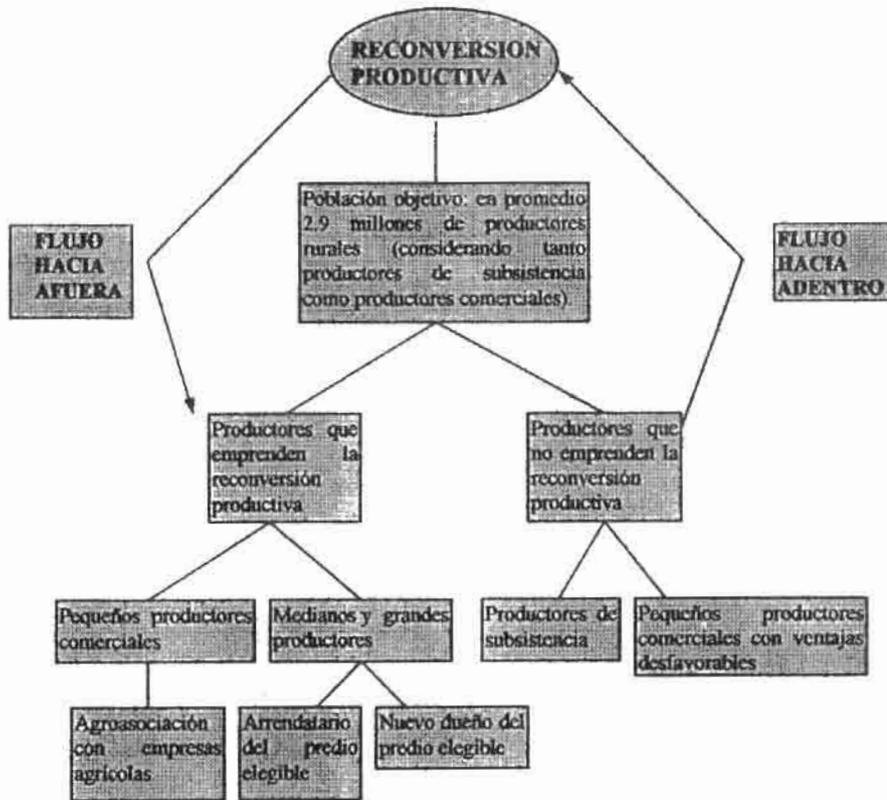
El hecho de que los productores inicien o no la reconversión productiva conduce desde la óptica del Modelo de Anatomía del Problema Público a los flujos hacia adentro y hacia afuera del problema. Los flujos hacia adentro se refieren a aquella parte de la población objetivo que está atrapada en el problema y los flujos hacia afuera consideran aquella parte de la población objetivo que participa en la política bajo los mecanismos delineados para su desarrollo.

En este sentido, los flujos hacia adentro y hacia afuera de la política establecen la diferencia entre aquellos productores que relativamente están siendo beneficiados por el Procampo y aquellos para los que no tienen otra alternativa más que convertirse en jornaleros agrícolas o emigrar.

En el primer caso se encuentran los productores comerciales, ya que poseen relativamente algunas ventajas que les permiten emprender la reconversión productiva, pero dentro de este grupo se encuentran aquellos productores que inicialmente no fueron considerados dentro de la población objetivo. Ello debido a que en la normatividad bajo la que opera el Procampo se establece que a partir de 1995 se garantiza el apoyo a aquella superficie elegible que esté bajo contrato de renta o de compra-venta.

En el segundo caso, se encuentra los productores de subsistencia, quienes se encuentran en el rezago histórico y carecen de los medios que les permitan enfrentar los cambios en el marco que las relaciones económicas exigen.

Diagrama IV.2
Diagrama de flujos hacia adentro y hacia afuera del problema de reconversión productiva

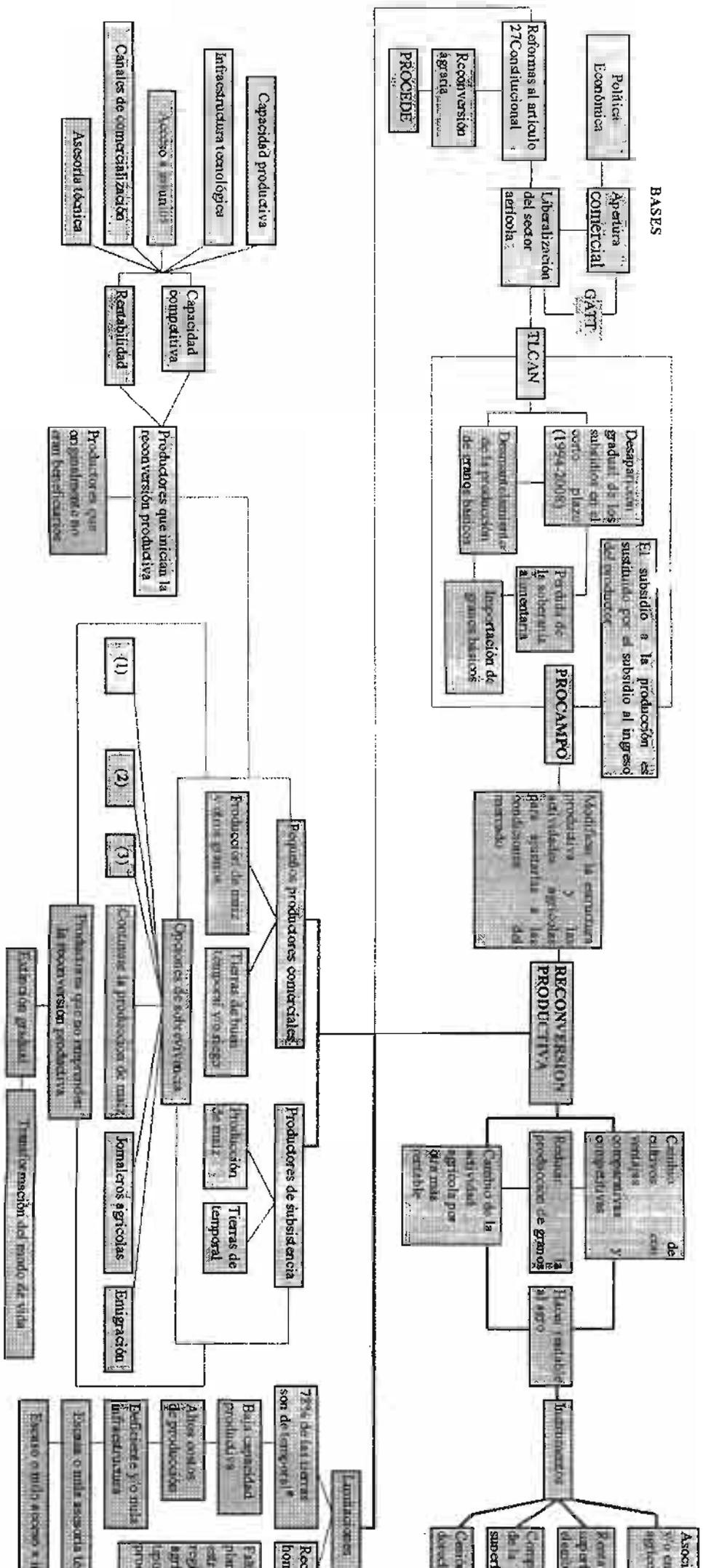


IV.4. Anatomía del problema de la reconversión productiva

El objetivo de este apartado es mostrar un esquema de recuento que permitan distinguir los aspectos nodales del problema de reconversión productiva, así como la tendencia de los efectos que trae consigo la acción gubernamental puesta en marcha con el Procampo.

El panorama que se presenta con el Esquema de Anatomía del Problema y la interrelación de los diversos actores posibilitan en gran medida determinar los factores adversos que provoca la actual reconversión productiva de la agricultura mexicana

Diagrama IV.3
Diagrama de Anatomía de la Reconversión Productiva



* Proporción estimada con base al Anexo B de este trabajo.

El Diagrama de Anatomía del Problema, permite destacar la relevancia de la intervención de diversos actores en la reconversión productiva. En este sentido y partiendo del planteamiento que una política es lo que el gobierno dice y quiere hacer, y lo que realmente hace y logra por sí mismo o en interacción con otros actores políticos y sociales, más allá de sus instituciones¹², es necesario hacer un bosquejo de la intervención de los diversos actores en el problema que se aborda.

En la reconversión productiva que se impulsa vía Procampo, podemos identificar dos clases de actores: los actores gubernamentales y los actores extragubernamentales. En el primer grupo, tenemos a instancias que forman parte de las autoridades jurídicamente reconocidas como públicas: Gobierno Federal, SAGAR, ASERCA, SEMARNAP y Procuraduría Agraria. El segundo grupo de actores lo integran Estados Unidos, productores de subsistencia, pequeños productores comerciales, medianos y grandes productores comerciales, empresas comercializadoras e instituciones financieras.

El Gobierno Federal con el objetivo de que México se incorpore al mercado internacional, pone en marcha el Procampo con la pretensión de aprovechar las ventajas comparativas que ofrecen algunas actividades en el agro, por ello se busca impulsar la reconversión productiva a fin de hacer rentable la producción del sector agropecuario.

Asimismo, las instancias encargadas de generar las condiciones necesarias y los instrumentos adecuados para la rentabilidad del agro son la SAGAR y ASERCA, por ello desde el discurso oficial tienen como principal objetivo hacer eficiente la estructura productiva, y la estrategia fundamental es el aumento de la productividad, pero sustentado en la rentabilidad del sector.¹³ En el desarrollo y cumplimiento de los objetivos fijados en el Procampo, la participación de la SEMARNAP se orienta a certificar la viabilidad de los proyectos ecológicos comprendidos en la reconversión productiva. De la misma manera, la Procuraduría Agraria interviene a través del Procede para garantizar la certidumbre jurídica de la posesión de la tierra del sector social a fin de posibilitar la concreción de los mecanismos

¹² *Ibidem*.

¹³ SAGAR, (1996). *Informe de labores: 1° de septiembre de 1995 al 31 de agosto de 1996*.

del Procampo que permitan emprender la reconversión productiva: la renta y compra-venta de la superficie elegible.

Por otra parte, destaca la influencia de Estados Unidos tanto en el diseño como en la implementación del Procampo, ya que se constituye en el principal interesado en que México incursione en la reconversión productiva a fin de dismantelar la producción de granos básicos y supeditar su demanda nacional a las importaciones provenientes de este país.

Los clientes del Programa, forman parte importante para el desarrollo del mismo. Los dueños de los predios elegibles, tanto productores de subsistencia como pequeños productores comerciales se enfrentan a una batalla sin armas. Los primeros no tienen opción alguna de llegar a ser rentables y competitivos en el corto plazo y sólo una mínima parte de los pequeños productores comerciales cuentan con alguna ventaja (región agrícola favorable) frente a la alternativa de reconversión productiva que ofrece el Procampo.

En torno los medianos y grandes productores agrícolas, estos son producto de los instrumentos del Procampo para impulsar la reconversión productiva -renta y/o compra de predios elegibles- y que a través de ellos aprovechan las ventajas que poseen los pequeños productores comerciales.

Con la cesión de derechos de los apoyos de Procampo, aparecen las empresas comercializadoras y las instituciones financieras, quienes otorgan a los beneficiarios del programa créditos para la preparación de las tierras y adquisición de insumos agrícolas (tales como semillas, fertilizantes, insecticidas, etc.) antes de que inicie el ciclo agrícola.

Cuadro IV.1
PRINCIPALES ACTORES DE LA RECONVERSION PRODUCTIVA BAJO EL ESQUEMA DE PROCAMPO

ACTORES	OBJETIVO	MEDIOS
gobierno federal	<ul style="list-style-type: none"> ◊ Incorporarse al mercado internacional ◊ Desaparición gradual de los subsidios en un plazo de 15 años (1994-2008) ◊ Desmantelamiento de la producción de granos básicos. ◊ Satisfacción de la demanda interna de granos básicos vía importaciones 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ TLCAN ➤ Procampo
AGAR y SERCA	<ul style="list-style-type: none"> ◊ Impulsar la reconversión productiva 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Apoyo a aquellos predios elegibles que se encuentran en renta, o que han sido vendidos ➤ Cesión de derechos de los apoyos a empresas comercializadoras e instituciones financieras ➤ Procampo
MARNAP	<ul style="list-style-type: none"> ◊ Evaluar la viabilidad de los proyectos ecológicos que se pretenden emprender en la superficie elegible 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Condicionar el Procampo a la inscripción del Procede
Cooperativa Agraria	<ul style="list-style-type: none"> ◊ Garantizar la certidumbre jurídica de la tenencia de la tierra del sector social 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ TLCAN
Estados Unidos	<ul style="list-style-type: none"> ◊ Promover el desmantelamiento de la producción de granos básicos, debido a que México representa un gran mercado para sus productos básicos 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Supresión de los subsidios indirectos a la producción
Productores de subsistencia	<ul style="list-style-type: none"> ◊ Supervivencia 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Continuar la producción de maíz ➤ Hacer uso de la cesión de derechos ➤ Jornaleros agrícolas ➤ Emigración
Productores comerciales	<ul style="list-style-type: none"> ◊ Supervivencia ◊ Incorporarse al "sueño" de competitividad y rentabilidad 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Agroasociación ➤ Uso de la cesión de derechos ➤ Renta y/o venta de predios elegibles
Medianos y/o grandes productores comerciales	<ul style="list-style-type: none"> ◊ Posibilidad de hacer rentables aquellos predios con ventajas comparativas 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Renta y/o compra de predios elegibles ➤ Cambio de cultivo y/ uso de suelo ➤ Agroasociaciones
Asesores comerciales	<ul style="list-style-type: none"> ◊ Otorgar créditos de avío con la garantía de pago sustentada en los apoyos directos y no en la cosecha y comercialización de los productos agrícolas 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Contratos de cesión de derechos de los apoyos de Procampo

Elaboración basada en los capítulos I, II, III y IV de este trabajo de investigación.

IV.5. El Modelo de Moore y los efectos del problema de estudio

El Modelo de Anatomía de un Problema, permite visualizar ampliamente los alcances de la reconversión productiva planteada por el Procampo, debido a que su desarrollo brinda la posibilidad de identificar los elementos que inciden de manera determinante en el éxito o fracaso de la política pública implementada.

Considerando que la evaluación de una política pública que incide en un problema público es una actividad técnico-científica que nos conduce necesariamente a plantear de forma concreta los efectos atribuibles a una intervención pública en un espacio y tiempo determinado, se presentan a continuación los resultados en que desemboca la acción gubernamental respecto a la reconversión productiva que promueve el Procampo.

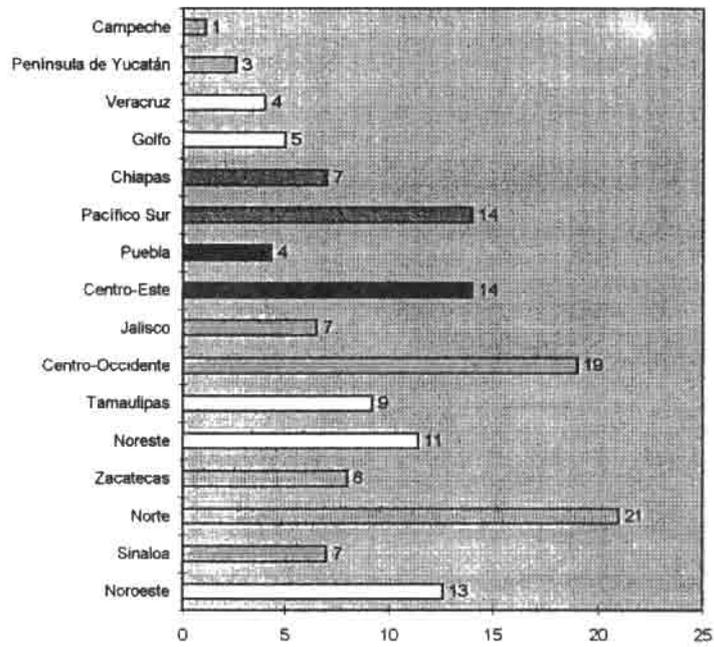
Durante el periodo de estudio (1995-1997), el Procampo beneficio en promedio a 2.9 millones de productores¹⁴, los cuales concentraron 13,719,584 hectáreas en promedio de la superficie elegible.

El 68 por ciento de esta superficie se concentro en cuatro regiones agrícolas: Norte, Centro-Occidente, Centro-Este y Pacifico Sur. Asimismo destaca que el 37.7 por ciento de la misma se localizo -por orden de importancia- en Tamaulipas, Zacatecas, Chiapas, Sinaloa y Jalisco.

¹⁴ Tendencia que sigue manifiesta hasta el actual ciclo agrícola (Primavera-Verano 2000). Al respecto ver cuadro III.1 "Fases del Procampo", Capítulo III.

Gráfico IV.1

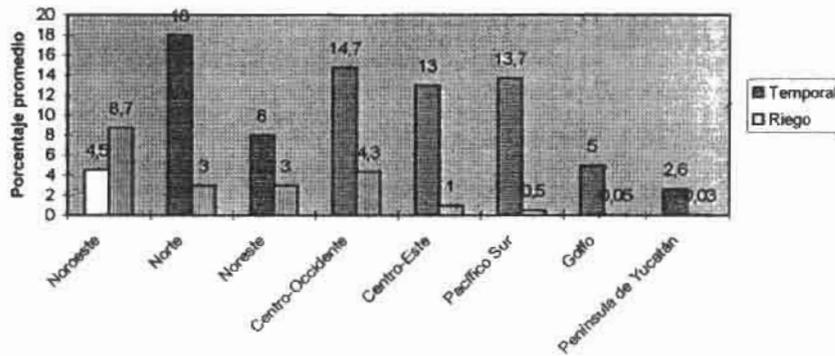
Regiones agrícolas y entidades que concentran mayor superficie elegible 1995-1997



De las 13,719,584 hectáreas que apoya el Procampo, el régimen hidrico de temporal fue el más beneficiado. El 79 por ciento corresponde a tierras de temporal y el 21 por ciento a tierras de riego.

Gráfico IV.2

Régimen hidrico por región agrícola 1995-1997



El 59 por ciento de la superficie de temporal se localizó en cuatro regiones: Norte, Centro-Occidente, Pacífico Sur y Centro-Este. Las entidades que concentraron mayor superficie bajo este régimen hidrico fueron Zacatecas, Chiapas, Tamaulipas y Jalisco (26 por ciento). Respecto a la superficie elegible de riego, el 9 por ciento se ubica en la región Noroeste siendo Sinaloa la entidad que mayor número de hectáreas de riego concentró.

Cuadro IV.2

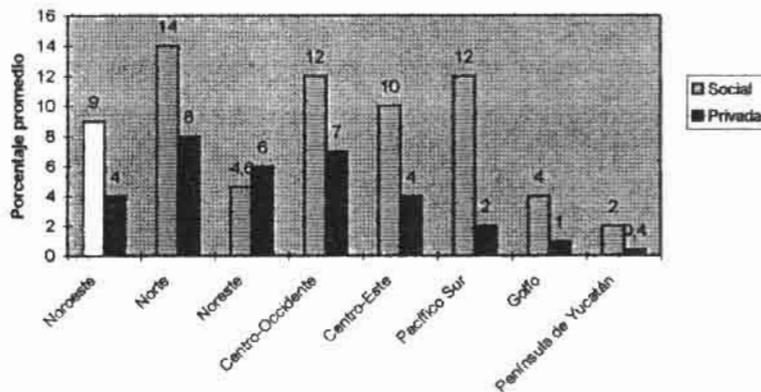
Entidades que concentran la mayor superficie elegible por régimen hídrico durante 1995-1997.

Región agrícola	Entidad	Temporal %	Riego %
Noroeste	Sinaloa	3	4
Norte	Zacatecas	7	
	Chihuahua		1
Noreste	Tamaulipas	6	
Centro-Occidente	Guanajuato		2
	Jalisco	6	
Centro-Este	México		0.3
	Puebla	4	0.3
Pacífico Sur	Chiapas	7	
	Oaxaca		0.2
Golfo	Veracruz	4	0.03
Península de Yucatán	Campeche	1	0.02
% Total de hectáreas		38	8

Asimismo, los datos internos de ASERCA de 1997 sobre el Programa, reflejaron que el 68 por ciento de la superficie elegible correspondió a la propiedad social y el 32 por ciento a la propiedad privada.

Gráfico IV.3

Tipo de propiedad por región agrícola 1997



Como puede observarse en el gráfico, las regiones agrícolas norte, centro-occidente y pacífico sur concentraron la mayor proporción de la propiedad social (38 por ciento), de la cual el 16 por ciento se localizó en Sinaloa, Zacatecas y Chiapas.

De la superficie elegible privada, está se concentro en las regiones norte, centro-occidente y noreste (21 por ciento), siendo Tamaulipas la entidad que posee mayor propiedad privada (5 por ciento). Ver cuadro IV.3.

La estrecha relación entre el régimen hídrico y el tipo de posesión de la superficie elegible, da cuenta que son los productores de subsistencia los mayor beneficiados por el subsidio directo al ingreso. Asimismo, se deduce que las tierras de temporal con menores ventajas hídricas y geográficas pertenecen a este tipo de productores. Por otra parte, esta relación da cuenta que las tierras con ventajas favorables en cuanto a ubicación geográfica y buena hidrología están en posesión de los pequeños productores comerciales.

Lo anterior ha favorecido el discurso que el ámbito institucional ha difundido en términos del avance en el logro de los objetivos del Procampo. Ello principalmente en lo relativo a que el Programa se ha constituido en la vía por la cual se promueve la justicia social a aquellos productores que habían sido excluidos históricamente de los beneficios de las anteriores políticas agrícolas.

Asimismo, se pretende dar cuenta que existe la distribución equitativa del ingreso con lo cual se contribuye a combatir la pobreza de esta parte del sector agrícola. Ello sustentado principalmente en que el ingreso directo que tienen los productores de subsistencia a través del Procampo se constituye en una vía adicional de obtención de recursos para solventar las necesidades de la familia.

Este planteamiento se refuerza con los datos que maneja ASERCA¹⁵, ya que estima que cuatro de cada cinco productores agrícolas que poseen menos de 10 hectáreas utilizan

¹⁵ Ver "Procampo", en *Claridades Agropecuarias*, Diciembre de 1998, y "Procampo", en *Op. Cit.*, Enero del 2000.

el apoyo del Programa para adquirir alimentos y otros gastos familiares (educación, vestido y vivienda)

Sin embargo, el subsidio directo al ingreso si bien no es el medio por el cual los productores puedan satisfacer sus necesidades básicas, si se han constituido en la panacea que encubre los propósitos de la nueva política agrícola en materia de subsidios: eliminar en materia productiva a los productores de subsistencia debido a que representan un obstáculo frente al acceso de la agricultura al libre mercado. Ello debido al rezago histórico que poseen en cuanto a altos costos y bajos niveles de productividad.

Cuadro IV.3

Entidades que concentran la mayor superficie elegible por tipo de propiedad durante 1997

Región agrícola	Entidad	Social %	Privada %
Noroeste	Sinaloa	6	2
Norte	Chihuahua		3
	Zacatecas	5	3
Noreste	Tamaulipas	4	5
Centro-Occidente	Guanajuato	4	
	Jalisco		5
Centro-Este	Michoacán	4	
	Puebla	3	2
	México	3	
Pacífico Sur	Chiapas	5	2
Golfo	Veracruz	3	1
Península de Yucatán	Campeche	1	0.3
	Yucatán	1	
% Total de hectáreas		39	23

Más allá de las pretensiones de justicia social que desde el discurso oficial caracterizan al Procampo, lo anterior confirma las dos tendencias presentes en el Programa, las cuales han sido manejadas a lo largo de este trabajo:

1. El exterminio de los productores de subsistencia elegibles,
2. El área de interés para los medianos y grandes productores comerciales (tierras con régimen hidrico favorable), para lo cual fueron diseñados mecanismos de acceso a estas tierras: compra-venta y/o renta de la superficie elegible.

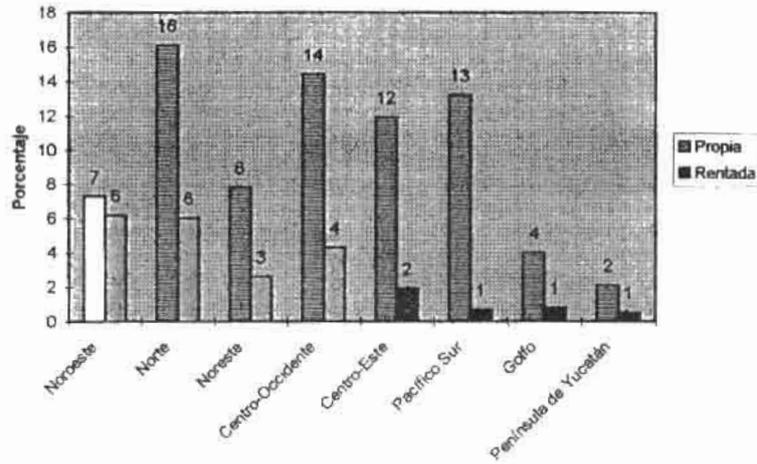
Los siguientes datos reafirman estas tendencias. Durante 1997 se registra que el 77 por ciento de la superficie elegible es propia y el 23 por ciento fue rentada.

En el ámbito regional el norte, centro-occidente, pacífico sur y centro-este concentraron el 55 por ciento de la superficie propia, mientras que el 12 por ciento de la superficie elegible rentada se concentro en el noroeste y el norte.

Las entidades que presentaron mayor superficie propia son Chiapas, Tamaulipas y Zacatecas (20 por ciento), y en cuanto al arrendamiento Sinaloa concentro el 3 por ciento de su superficie.

Gráfico IV.4

Tipo de posesión de la superficie elegible por región agrícola 1997



Cuadro IV.4

Mayor concentración del tipo de posesión por entidad durante 1997

Región agrícola	Entidad	Propia %	Rentada %
Noroeste	Sinaloa	4	3
Norte	Chihuahua	4	2
	Zacatecas	6	2
Noreste	Tamaulipas	7	2
Centro-Occidente	Guanajuato	5	
	Jalisco	5	2
Centro-Este	Puebla		1
	Tlaxcala	1	
Pacífico Sur	Chiapas	7	
	Guerrero		0.3
	Oaxaca		0.3
Golfo	Veracruz		0.3
Península de Yucatán	Campeche	0.9	0.3
% Total de hectáreas		39	13

Estos datos permiten deducir que la tercera parte de la propiedad privada y la totalidad de la superficie elegible de riego estuvieron bajo condiciones de arrendamiento.

Asimismo, se deduce que son las tierras con certidumbre jurídica las que se encuentran bajo esta condición, y es precisamente aquí donde radica el interés del Procampo por condicionar el apoyo al Procede. Este condicionamiento además de ser ilegal -por que la regularización de la superficie elegible se constituye en un acto obligatorio y no está basado en la libre decisión colectiva e individual-, da cuenta de otro objetivo no plasmado de manera oficial en el Procampo, el libre mercado de tierras -posibilitado por las reformas jurídicas al artículo 27- con lo cual los empresarios agrícolas tienen acceso a tierras a bajos costos y con la autorización oficial del gobierno.

Por otra parte, es importante señalar que resulta difícil establecer la proporción de la superficie registrada en el Procampo que ha sido vendida y la que permanece en posesión de los dueños originarios, debido a que la información estadística a este respecto no está disponible. Sin embargo ello no le resta importancia a la compra-venta de la superficie elegible con mejores ventajas.

El número de productores beneficiados pudiera considerarse como una vía alterna para determinar si la superficie elegible ha sido vendida y además establecer la diferencia de la proporción entre esta y la que se encuentra en arrendamiento.

Al respecto, destaca que el número de productores beneficiados por el Procampo ha disminuido en un porcentaje mínimo, pasando del 100 por ciento en 1994 al 81.8 por ciento durante 1995, mientras que durante 1996 y 1997 se elevó al 87.9 por ciento de beneficiarios, si bien en 1998 se vuelve a presentar la misma tendencia de 1995, durante 1999 y 2000 se mantiene el mismo nivel de beneficiarios que durante 1996-1997¹⁶. Sin embargo estos datos no permiten establecer la diferencia de entre la compra-venta de la superficie elegible. Ello principalmente a que ha variado tanto el número de productores

¹⁶ Las proporciones aquí planteadas se estimaron con base en los datos presentados en el Cuadro III.1 "Fases del Procampo", Capítulo III.

beneficiados durante la operación del Procampo, como la superficie elegible debido a factores naturales (sequías, inundaciones, huracanes y ciclones), como a la renta de la superficie elegible

Lo anterior, no significa que en ASERCA se carezca de información que pudiera permitir establecer el número de predios que han sido vendidos. No obstante ello implicaría no sólo recurrir a cada una de las treinta y tres delegaciones de esta instancia, sino la revisión de la fuente de datos sobre el cambio de productor que se tiene en los registros.

Partiendo de la premisa del enfoque de políticas públicas respecto a que toda política se integra por todo aquello que los actores gubernamentales deciden hacer o no hacer, puede ser considerado que la falta de información al respecto, responde a una estrategia en el nivel institucional, a fin de evitar que el carácter de justicia social promovido por el Procampo sea trastocado y cuestionado.

El acceso a este tipo de información permitiría medir en su totalidad otro de los objetivos no plasmados en el discurso del Procampo, pero sí manifiesto en los lineamientos: disponer a los productores agrícolas de su principal medio de producción - la tierra-, al abrirse mecanismos que permiten la inversión privada.

Asimismo, otra vía para poder determinar la proporción de venta de la superficie elegible es la realización de un estudio de campo mismo que no está en el marco de este trabajo.

No obstante la falta de información sobre la venta de los predios elegibles, destaca su venta y/o renta fueron diseñados como mecanismos para el logro de dos objetivos

- a) Promover el mercado de tierras al posibilitar a los inversionistas privados el acceso a aquellas tierras que cuenten con mayores ventajas debido a sus características hidrológicas y ubicación geográfica.

b) Impulsar la reconversión productiva.

Respecto al primer punto y en relación a los datos arriba manejados se puede afirmar que el mercado de tierras promovido por el Procampo ha funcionado en torno a la renta de la superficie elegible y que el objetivo de desposeer al productor de su tierra se está llevando a cabo.

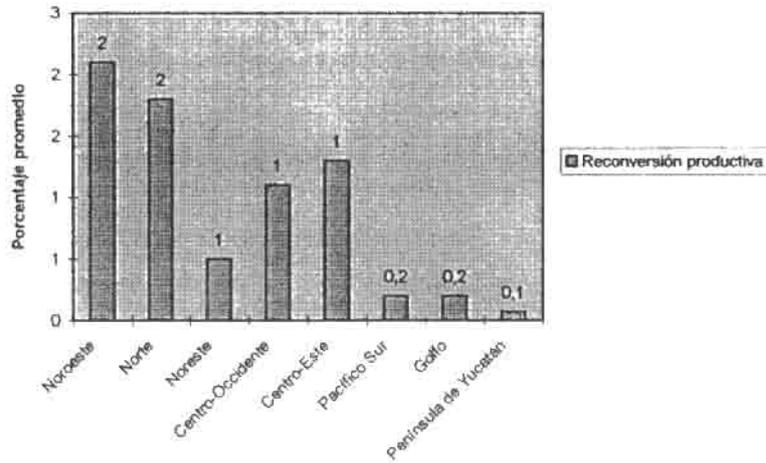
Ello trae como consecuencia la búsqueda de nuevas alternativas de sobrevivencia para los productores que se encuentran bajo esta condición. La transformación de productores a jornaleros agrícolas de su propia tierra, así como la emigración a las ciudades y hacia Estados Unidos se constituyen en dos de las alternativas que pueden elegir los productores.

Respecto al segundo punto, la renta de la superficie elegible no se ha constituido en su totalidad en un instrumento para emprender la reconversión productiva. La pretensión de emprender la reconversión productiva en el corto plazo (1995-2008) no ha dado los resultados esperados, ya que considerando que el objetivo era alcanzar una reconversión productiva del 7 por ciento anual, la cual se logró cubrir pero en un periodo de 3 años (1995-1997).

Al respecto destaca que las regiones agrícolas que han emprendido una mayor reconversión productiva son Noroeste y Norte (4 por ciento), y las entidades que registran mayor superficie con reconversión son Sinaloa y Chihuahua (2 por ciento).

Gráfico IV.5

Superficie elegible con reconversión productiva por región agrícola 1995-1997



Cuadro IV.5

Entidades que concentran la mayor superficie elegible con reconversión productiva 1995-1997

Región agrícola	Entidad	Reconversión productiva %
Noroeste	Sinaloa	2.1
Norte	Chihuahua	1.1
Noreste	Tamaulipas	0.4
Centro-Occidente	Jalisco	0.5
Centro-Este	Puebla	0.2
Pacífico Sur	Colima	0.05
Golfo	Veracruz	0.1
Península de Yucatán	Campeche	0.06
% Total de hectáreas		4.5

En este punto es importante anotar que no se establece diferencia entre los dos ámbitos que comprende la reconversión productiva –sustitución de cultivos básicos por otros más rentables y el cambio en el uso del suelo agrícola. No obstante la importancia de la reconversión productiva el sistema informativo de ASERCA no cuenta con información detallada en este sentido y se limita a registrarla como la diferencia entre producción de granos básicos y otros. La categoría de otros se refiere específicamente a la superficie elegible que se orienta al cambio de actividad y/o cambio de cultivo. Asimismo, destaca que tampoco la Semarnap –que es la encargada de autorizar o no el cambio del uso del suelo- cuenta con un registro específico de la superficie elegible del Procampo.

En este sentido destaca la falta de coordinación interinstitucional para poder contar con datos concretos y precisos sobre la reconversión productiva. Lo cual no permite precisar cuál de los dos ámbitos que la constituyen se está emprendiendo.

No obstante las deficiencias en la base de datos sobre esta diferencia, ASERCA¹⁷ manifiesta que la reconversión productiva se ha presentado tanto en el cambio de cultivos como en el uso del suelo. En el cambio de cultivos se habla que el 55 por ciento de la superficie elegible se encuentra en esta condición y respecto al cambio en el uso de suelo esta institución maneja un 29 por ciento.

Como se puede observar, las proporciones manejadas en este trabajo no se asemejan en lo más mínimo a los resultados evidenciados por la institución, no obstante que el referente es la base de datos de la misma ASERCA. Las cifras infladas que presenta esta instancia se deben a que se consideró una muestra de 229,112 hectáreas, cuando la superficie elegible del año base (1996) que toman para la evaluación fue de 13, 853,076.

Lo anterior evidencia la pretensión de la institución por dar cuenta de un panorama que no existe. Ya que atendiendo a los acuerdos del TLCAN se trata de poner de manifiesto dos tendencias:

- a) que los productores agrícolas apoyados por el Procampo se están preparando para ser competitivos en el mercado internacional, y
- b) que se está desmantelando la producción de granos básicos en el campo mexicano.

A pesar de los datos manejados por esta dependencia respecto a la reconversión productiva, también hace referencia que 11.9 millones de hectáreas continúan con la producción de granos básicos, lo cual representa el 86 por ciento¹⁸ de la superficie elegible de 1996. Lo cual refleja una total incoherencia por parte de la instancia encargada de llevar a cabo la política de subsidios al ingreso del productor.

En la reconversión productiva que manifiesta ASERCA destaca que:

- El cambio de cultivos se ha orientado principalmente hacia alfalfa, frutales (limón y melón, naranja y mango), hortalizas, papa, chile, caña de azúcar, café y garbanzo.
- El cambio en la actividad agrícola se ha orientado exclusivamente hacia la actividad pecuaria.

Por otra parte y como se puede observar en las gráficas 4.4 y 4.5, la renta de la superficie elegible como mecanismo de la reconversión productiva no se ha constituido en el medio para hacer rentable y competitiva aquella parte del sector agrícola que posee tierras favorables.

Lo anterior, debido a que los arrendatarios de esta se orientaron durante el periodo de estudio a la producción de granos básicos el 16 por ciento de la superficie elegible en arrendamiento dedica la superficie elegible a la siembra de este tipo de cultivos.

¹⁷ Ver "Procampo", en *Claridades Agropecuarias*, Diciembre, 1998 y "Procampo", en *Op. Cit.*, Enero, 2000.

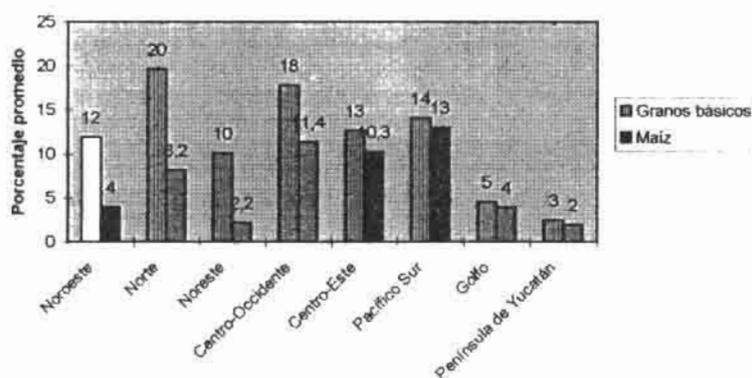
¹⁸ Proporción estimada con base en las 13,853,076 hectáreas apoyadas durante 1996.

Por tanto y no obstante el interés manifiesto en la firma del TLCAN y en el mismo Procampo por desmantelar la producción de granos básicos, ésta sigue siendo la actividad primordial de los productores agrícolas de nuestro país, aún de aquellos que fueron considerados por el mismo Programa como la alternativa para impulsar la rentabilidad del sector agrícola y por consiguiente la posibilidad de competir en el mercado de agroexportación. El arraigo de los granos básicos y en especial del maíz es parte de la cultura de los productores agrícolas mexicanos.

Los siguientes datos dan cuenta de ello. Durante el periodo de estudio la superficie cultivada por estos granos correspondió al 93 por ciento, de la cual el 55 por ciento fue cultivada de maíz.

Gráfica IV.6

Superficie elegible cultivada de granos básicos por región agrícola 1995-1997



En el ámbito estatal Tamaulipas, Zacatecas, Chiapas, Sinaloa, Guanajuato y Jalisco concentraron el 41 por ciento de la superficie cultivada de granos básicos. Por otra parte

en Chiapas, Jalisco, Puebla y Veracruz donde se concentró la mayor superficie sembrada de maíz (19 por ciento)

Cuadro IV.6
Entidades donde se concentra la mayor producción de granos básicos durante 1995-1997

Región agrícola	Entidad	Granos básicos %	Maíz %
Noroeste	Sinaloa	6	3
Norte	Chihuahua		2
	Zacatecas	7	2
Noreste	Tamaulipas	9	2
Centro-Occidente	Guanajuato	6	
	Michoacán		3
	Jalisco	6	5
Centro-Este	México		3
	Puebla	4	4
Pacífico Sur	Chiapas	7	6
Golfo	Veracruz	4	4
Península de Yucatán	Campeche	1	1
% Total de hectáreas		50	34

No obstante el compromiso de México plasmado en la firma del TLCAN por desmantelar la producción de granos básicos -razón de ser del mismo Procampo-, los datos presentados dan cuenta de la preferencia de los productores agrícolas por continuar sembrando este tipo de cultivos durante el periodo de estudio.

Al respecto, destaca que en el ámbito institucional no se reconocen esta tendencia, lo cual se confirma con las incongruencias presentadas en el manejo de datos. La evaluación que a este nivel se hace sobre el Programa se limita a tratar de demostrar a toda costa que éste realmente beneficia a los productores más desprotegidos y que además se constituye en el medio para la adquisición de insumos e infraestructura agrícolas por parte de los productores beneficiados, vía la cesión de derechos.

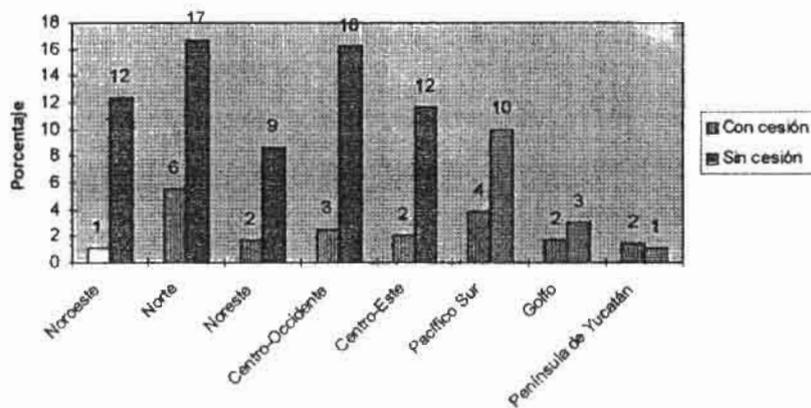
Pero si bien la cesión de derechos se constituye en un instrumento de crédito, éste tiende a ser incongruente con los nuevos lineamientos de la política agrícola. Ello debido a que a partir de 1988 se inicia el proceso de reducción en la participación del Estado en la actividad agrícola, y que termina por resumirse con la puesta en marcha del Procampo. En este sentido como se ha dicho, el Programa se sustenta en el subsidio directo al ingreso del productor desvinculado totalmente del nivel de producción (tonelaje) y de toda transferencia de innovación tecnológica.

La cesión de derechos se constituye en otro de los medios por los cuales se pretende dar cuenta del principio de justicia social que se le ha otorgado al Procampo, ya que es por esta vía que se abren las posibilidades para que los productores de subsistencia que habían quedado excluidos históricamente, tengan acceso a insumos e infraestructura

No obstante esta pretensión, durante 1997 se registra que sólo el 20 por ciento de la superficie elegible está en cesión de derechos. Esta proporción evidencia una estrecha relación entre la superficie elegible que no hace uso de la cesión de derechos y la superficie de temporal, lo cual significa que son los productores de subsistencia los que no tienen acceso a créditos para insumos y/o infraestructura agrícola y que son las tierras de riego las que realmente se benefician de este instrumento de crédito.

Gráfico 4.7

Cesión de derechos por región agrícola 1997



Las regiones Norte y Pacifico Sur, concentraron el 10 por ciento de la superficie elegible con cesión de derechos. Y en ámbito estatal Chiapas, Chihuahua, Tamaulipas y Zacatecas son las que mayores hectáreas se ubicaron bajo este criterio (9 por ciento). Respecto a las entidades que tienen una mayor proporción de hectáreas sin cesión de derechos destacaron: Sinaloa, Tamaulipas, Jalisco y Zacatecas las cuales concentraron el 26 por ciento de la superficie elegible bajo esta característica.

Cuadro IV.7

Entidades que concentran la mayor superficie elegible respecto a la cesión de derechos durante 1997

Región agrícola	Entidad	Con cesión %	Sin cesión %
Noroeste	Sinaloa	1	7
Norte	Chihuahua	2	4
	Zacatecas	2	5.6
Noreste	Tamaulipas	2	7
Centro-Occidente	Aguascalientes	1	
	Guanajuato		5
	Jalisco		6
	Michoacán	1	
Centro-Este	México		2.9
	Puebla	1	3.5
Pacífico Sur	Chiapas	3	3.5
	Oaxaca		4
Golfo	Veracruz	1	3
Península de Yucatán	Campeche	0.6	
	Yucatán	0.6	0.6
% Total de hectáreas		14	53

Es evidente que la cesión de derechos tiende a beneficiar a aquellos productores que tienen registradas el mayor número de hectáreas, ello debido a que el monto total por ciclo agrícola del ingreso directo al productor se constituye en garantía de poder establecer un contrato de cesión de derechos, especialmente en lo relativo a la infraestructura tecnológica. Lo cual deja fuera a aquellos productores que poseen una cuantas hectáreas - principalmente los de subsistencia- para poder tener acceso a esta opción de crédito.

Esta tendencia la confirma ASERCA, ya que plantea que tres de cada cuatro productores beneficiados por el programa utilizan los apoyos para adquirir fertilizantes y semillas para la siembra, aquí se ubican tanto productores de subsistencia como los pequeños productores comerciales. Asimismo, se plantea que uno de cada diez lo utiliza para comprar maquinaria y equipo o bien para construir instalaciones productivas, este tipo de productores poseen entre 123 o más de 200 hectáreas.¹⁹

¹⁹ Op. Cit.

Dentro de toda esta gama de resultados del proceso de desarrollo del Procampo durante el periodo de 1995-1997, el punto olvidado en la acción gubernamental es el relativo a la creación y fortalecimiento de las agroasociaciones. No obstante su importancia para la organización de los productores beneficiarios - muy en especial para aquellos que cuentan con algunas ventajas hídricas y geográficas- y a las ventajas que pudieran representar para la reconversión productiva, ASERCA no cuenta con una base de datos al respecto.

Con base en los datos presentados y tomando en consideración que el atributo racional del comportamiento de la SAGAR y ASERCA es el logro de los objetivos delineados en el diseño del Procampo y en los inherentes TLCAN, la acción pública en este sentido ha sido deficiente.

Los efectos y resultados de la operación del Procampo producidos por la acción pública de las instancias encargadas de poner en marcha el Procampo y por los acuerdos establecidos en el TLCAN son producto del cumplimiento e incumplimiento de dichas instancias en sus funciones que permiten el desarrollo del Programa, así como por la concreción o no de los objetivos del mismo.

En el ámbito administrativo, destaca que las instancias encargadas de la operación del Procampo durante el periodo de estudio rompen con el atributo racional de su comportamiento para el logro de los objetivos del Procampo.

El subsistema administrativo generado por ASERCA para el cumplimiento de funciones carece de coordinación y comunicación. Ello se evidencia en la endeble estructura del sistema de base de datos sobre la operación del Procampo, debido a que no está totalmente sistematizada, ni cubre la gama de información generada en los centros de desarrollo rural y en las treinta tres delegaciones regionales.

La falta de información y el retraso en la sistematización de la misma es evidenciada por la misma ASERCA, debido a que en sus evaluaciones únicamente se hace referencia a 1996. Ello da cuenta de la falta de datos al corriente sobre los ciclos agrícolas que han operado durante el desarrollo del mismo, y que corresponden a los años de 1994-2000. Dichas evaluaciones revelan la falta de capacidad institucional para dar cuenta de los resultados del funcionamiento del Programa, debido a que la institución mencionada ha presentado en diferentes años (Diciembre de 1998 y Enero del 2000) la misma evaluación pero cambiando el formato y la presentación.

Lo anterior da cuenta de la falta de compromisos y de responsabilidad de los actores gubernamentales en el cumplimiento efectivo de sus funciones. Lo cual permite cuestionar el atributo racional de su comportamiento, mismo que está inmerso únicamente en su estructura operativa. Asimismo evidencia el endeble control jerárquico que ejerce la SAGAR sobre ASERCA.

Por otra parte destaca que parte de la ausencia de cierta de información, no significa que realmente se carezca de la misma ya que se puede recurrir a los archivos de cada una de las delegaciones estatales de la SAGAR, así como a los Distritos y Centros de desarrollo de esta dependencia. En este sentido, esta ausencia de información forma parte de una estrategia a nivel institucional a fin de evitar se endurezca el cuestionamiento al que ha estado sujeto el Procampo desde su creación. Ello se considera así, debido que toda política está integrada por el conjunto de lo que los actores gubernamentales deciden hacer o no hacer.

En lo que respecta al cumplimiento de los objetivos del Programa es importante señalar que los efectos de la operación se reflejan tanto en el ámbito institucional como en el social

Bajo el discurso oficial se ha difundido el cumplimiento de promover la justicia social para los productores de subsistencia que por primera vez son considerados como

parte de los beneficiarios de la política agrícola. Ello se sustenta en los siguientes elementos:

- De la superficie elegible, Procampo beneficia al 68 por ciento de la propiedad social, misma que se caracteriza por poseer un régimen de temporal.
- El ingreso directo que tienen los productores de subsistencia a través del Procampo se constituye en una vía adicional para el combate a la pobreza, debido a que garantiza la obtención de recursos que permiten satisfacer algunas necesidades esenciales de sobrevivencia.
- Al garantizar la cesión de derechos el Procampo como el medio por el cual se abren las posibilidades para que los productores de subsistencia tengan acceso a insumos e infraestructura.

Bajo el principio de justicia social, se pretende dar cuenta que la nueva política agrícola en materia de subsidios responde al reclamo histórico de este sector del campo mexicano. Sin embargo, es precisamente bajo este principio que están inmersos los objetivos reales del Procampo, mismos que emanan del acuerdo comercial establecido en el TLCAN. Estos objetivos, es importante repetirlos, se orientan a:

- La eliminación en el ámbito productivo de los productores de subsistencia debido a que representan un obstáculo frente al acceso de la agricultura al libre mercado.
- Desmantelar la producción de granos básicos, que se constituye en la razón de ser del mismo Procampo.
- Posibilitar y garantizar el mercado de aquellas tierras con ventajas (tierras de riego y con favorable ubicación geográfica) bajo mecanismos diseñados en el mismo ámbito institucional - venta y/o renta de la superficie elegible- y

condicionando el apoyo a la certificación agraria de la misma. Lo cual se constituye en un instrumento efectivo para desposeer a los productores agrícolas de su principal medio de producción: la tierra. Frente a esta tendencia los productores tienen que buscar nuevas formas de vida y de sobrevivencia (su transformación a jornaleros agrícolas, la emigración a las ciudades y hacia Estados Unidos).

Durante el periodo de estudio, el impulso de la reconversión productiva no ha tenido el efecto esperado, el desplazamiento de producción de granos básicos, principalmente del maíz por el cambio hacia cultivos más rentables y el cambio hacia otra actividad diferente a la agrícola. Ello debido a los siguientes aspectos:

- La siembra de granos básicos continúa siendo los principales cultivos de la superficie elegible.
- Los mecanismos de venta y/o renta de la superficie elegible no se han constituido en su totalidad en un instrumento para emprender la reconversión productiva, debido a que los arrendatarios también se orientan a la producción de granos básicos.
- La pretensión de emprender la reconversión productiva en un 7 por ciento anual a quedado reducida al 2.3 por ciento al año.
- La pretensión de fomentar la organización entre los productores para hacerlos rentables y competitivos ha quedado en el olvido. En la estrategia institucional no se delinean acciones en el corto plazo que permitan vislumbrar el cumplimiento de este objetivo. En este sentido, se trata de una pérdida en la visión de los objetivos del Procampo por parte de las instituciones encargadas de la Implementación del Programa

Frente al incumplimiento de objetivos, destaca que las instancias encargadas de la operación del Procampo se han preocupado más por poner de manifiesto que los productores agrícolas apoyados por el Procampo se están preparando para ser competitivos en el mercado internacional.

En este sentido, la reconversión productiva que se ha emprendido es una reconversión sin rumbo, ya que sólo en el discurso se establece la diferencia entre los dos ámbitos que comprende la reconversión productiva, y en el control de su práctica se limita su caracterización. Lo cual hace evidente la falta de una planeación de la misma por parte de las instancias correspondientes a fin ofrecer certidumbre en el cambio que dicha reconversión plantea.

En este marco se evidencia la falta de coordinación que existe entre la SAGAR, ASERCA y la Semarnap para tener un control de la superficie elegible que emprende el cambio en el uso del suelo.

Por último y a partir de los resultados presentados, destaca que la política de subsidios directos mantiene en su funcionamiento una gran incongruencia con el modelo económico que se ha impuesto en materia agrícola y con los acuerdos establecidos en el TLCAN, debido a que ambos presuponen la reducción de la participación del Estado. Esta incongruencia se debe a que no obstante que el Programa se sustenta en el subsidio directo al ingreso del productor y por tanto está desvinculado totalmente del nivel de producción (tonelaje) y de toda transferencia de innovación tecnológica, a través de la cesión de derechos el Programa se concibe como un medio para que los productores tengan acceso a vías de crédito para insumos y tecnología, lo cual no significa más que una intervención disfrazada del Estado en la actividad productiva.

CAPITULO V

Conclusiones y recomendaciones de políticas

V.1. Conclusiones

En el marco de globalización y liberalización de la economía mexicana se desarrollan transformaciones que impactan a la agricultura mexicana

Por una parte las transformaciones en materia jurídica a fin de adecuar al sector agrícola al mercado externo, para lo cual se legalizó la compra, venta y renta de la propiedad social, posibilitando así el libre mercado de tierras. Con las reformas al agro, se abrieron nuevas posibilidades para que los inversionistas privados tuvieran una participación activa en el sector agrícola.

Por otra parte la reducción de la participación del Estado en la actividad agrícola se constituyó en un proceso que produjo un callejón sin salida para los agricultores mexicanos, debido a que la crisis agrícola se generalizó al producirse la descapitalización de aquellas parte del sector que había sido promisorio a la economía mexicana.

En este marco de crisis y descapitalización el acuerdo comercial establecido en el TLCAN determinó el rumbo de la agricultura mexicana frente a una economía de mercados abiertos.

Bajo estas condiciones, está claramente marcado el destino del sector agrícola - debido a que la falta de competitividad y de rentabilidad le son inherentes- al terminarse el periodo de transición (1994-2008) hacia la apertura total del mercado agrícola.

En este sentido destaca que fue en el TLCAN donde se delinearon los elementos que integran la nueva política para insertar al sector agrícola al mercado internacional, que pretende concretarse a través del Procampo ya que es concebido como el eje de la reestructuración de la economía agrícola.

El Procampo contiene en su diseño elementos inherentes a las políticas públicas:

1. El principio de distribución equitativa del ingreso misma que se refleja al ser considerados los productores de subsistencia como beneficiarios de la acción pública.
2. El principio de bienestar público está sustentado en el subsidio directo al ingreso del productor con lo cual se contribuye al bienestar de la población de la población beneficiada, principalmente del sector más desprotegido.
3. Mecanismos de control de la acción pública, cuya función esta orientada tanto a exigir a los actores gubernamentales la explicación y justificación de sus acciones durante la Implementación del Programa -exigir por parte de la sociedad el rendimiento de cuentas- (Contraloría Social) como a vigilar el cumplimiento de las funciones del aparato administrativo respecto al cumplimiento de los objetivos así como a evaluar el avance de los mismos (supervisión del proceso administrativo y operativo y el sistema de evaluación)

La equidad y distribución equitativa del ingreso así como el bienestar público se han constituido en los principios sustanciales que conforman el discurso oficial de justicia social promovida por primera vez a través de la política agrícola. Al mismo tiempo, se promueve que es a través del Procampo que se está fomentando una cultura de control hacia las acciones de las autoridades jurídicamente públicas.

Más allá del discurso oficial, la presencia de estos elementos no son suficientes para que el Programa sea considerado como una política pública, ello debido a que su creación y diseño no está orientado a resolver los problemas estructurales de largo plazo y de rentabilidad que enfrenta el sector agrícola; y por consiguiente está al margen tanto del bienestar como del interés públicos no sólo del sector agrícola sino de la sociedad en general.

Lo anterior se debe a que las verdaderas pretensiones del Procampo se orientan a:

- Eliminar a aquellos productores que representan un obstáculo frente al acceso total de la agricultura al libre mercado de agroexportación.
- Supeditar la soberanía alimentaria a las importaciones de maíz provenientes principalmente de Estados Unidos, para lo cual la pretensión es dismantelar la producción de granos básicos.
- Desposeer a los productores agrícolas de su principal medio de producción –la tierra- al posibilitar la inversión privada en aquellas tierras que cuentan tanto con ventajas hídricas como geográficas.

En este sentido y atendiendo al diseño del Procampo la reconversión productiva es concebido como el medio para dar cumplimiento a estos objetivos. Sin embargo, la operación del mismo durante el periodo de estudio da cuenta de una tendencia diferente que se caracteriza por los siguientes aspectos:

- El arraigo de la producción de granos básicos forma parte de la cultura agrícola del país. En este sentido los productores agrícolas beneficiarios del programa dejan manifiesta la pretensión de continuar con la siembra de los mismos, ello no obstante los altos costos de producción y los bajos niveles de rendimiento.
- La venta y la renta de la superficie elegible no representan una total garantía para que los inversionistas privados emprendan un cambio de cultivo o de la actividad agrícola.
- El interés institucional por dar cuenta de que el Procampo promueve la justicia social, no ha puesto en operación uno de los objetivos más importantes del Programa: la organización y fortalecimiento de la organizaciones de los

productores agrícolas. Objetivo que puede ser concebido como el punto central para incentivar la competitividad del sector agrícola.

- Frente a la rigidez de la normatividad del Programa así como el condicionamiento del apoyo orientadas a validar las acciones de las autoridades públicas los productores agrícolas no están dispuestos a emprender un cambio de cultivo y/o actividad en uso del suelo agrícola que no tiene rumbo, ya que ello no ofrece ninguna garantía para que puedan ser rentables y competitivos en el mercado de agroexportación.

El conjunto de estos elementos evidencian que la reconversión productiva en los términos que se desarrolla no es el mecanismo idóneo para adaptar a este sector productivo a las nuevas orientaciones de la política agrícola.

V.2. Sugerencias y recomendaciones de políticas

Partiendo de la premisa que el análisis de un problema público nos conduce a identificar cuáles son las cuestiones que se pretenden aminorar o resolver con la política instrumentada y por tanto qué es lo que se espera lograr con ella. Esto también nos conduce a plantear alternativas que permitan efectivamente que la política se constituya en un instrumento que garantice el bienestar e interés públicos.

En este sentido retomando a Bardach²⁰, las sugerencias en torno a ello se presentan basándose en escenarios ya que es a través de ellos se puede o no introducir modificaciones al Programa implementado a fin de evitar el total fracaso del mismo.

Frente al panorama del que da cuenta el periodo de estudio y considerando que al Procampo aún le resta una vigencia de ocho años de operación, y atendiendo al plazo fijado (1994-2008) para la liberalización gradual del sector agrícola, se delinearán los siguientes escenarios:

- Si el Procampo sigue funcionando bajo los lineamientos establecidos por el TLCAN el desmantelamiento de la producción de granos básicos, que pone en riesgo la soberanía alimentaria del país, puede desembocar en el condicionamiento del subsidio directo al cambio de cultivos y/o actividad agrícola. Ello debido a que el gobierno de Estados Unidos (principalmente) puede presionar a México para que de cumplimiento a lo establecido en dicho acuerdo.
- Si el subsidio directo se condiciona a la reconversión productiva homogénea que plantea el Programa, entonces la acción de las autoridades públicas estará orientada más que a tratar de justificar la equidad en el ingreso y el bienestar social a concretar el genocidio de los productores de subsistencia lo cual no

²⁰ Aguilar Villanueva, F. Luis (1993b), Op. Cit. Pp. 61-78.

tiene retroceso. Asimismo dará cuenta de la ruta sin salida que trazó el gobierno mexicano para aquellos productores que creyeron que podrían ser competitivos y rentables en el mercado agrícola internacional frente a productores altamente subsidiados.

- Si el Procampo continúa siendo utilizado o el futuro partido en poder busca utilizarlo como un medio para atraer votos, entonces no podrá superar el carácter de política gubernamental que sólo atiende a los intereses de los actores con representatividad pública.

Frente a estas tendencias se presentan las siguientes alternativas:

El gobierno mexicano tiene que redefinir los acuerdos establecidos en el TLCAN en materia agrícola. Con ello se abre la posibilidad de que pueda darse un cambio en la orientación política de subsidios al agro, mismo que repercutiría en la operación del Procampo.

En este sentido el Programa de apoyos directos podría ser redefinido sobre la base de las premisas de política pública, para lo cual es necesario que sean considerados los siguientes elementos:

- a) Que la equidad y la justicia social deben estar sustentadas en el interés y bienestar del sector agrícola y de la sociedad en general.
- b) Tiene que considerar la factibilidad de la política, lo cual significa tanto la reelaboración de objetivos -los cuales deben ser claros y coherentes-, como la definición de los mejores medios para conseguirlos a fin de evitar el fracaso de la misma.

- c) Los nuevos mecanismos deben regirse bajo el principio de eficiencia, lo cual significa el logro de objetivos con los mínimos costos sociales, económicos y políticos.
- d) Deben fortalecerse los mecanismos de control que regulen el comportamiento de la acción de las autoridades públicas y que al mismo tiempo permitan el rendimiento de cuentas en una instancia con un marco jurídico que se oriente a evaluar los resultados de los actores gubernamentales que intervienen en el desarrollo operativo de la política.

Concebido el Procampo en términos de Política Pública, la reconversión productiva puede ser factible si y sólo si:

- Se sustenta en una planeación estratégica por región agrícola que tome en consideración los potenciales y debilidades de cada una de ellas, a fin de poder alcanzar ventajas competitivas y comparativas.
- Se considera que la asociación entre los productores agrícolas, puede ser un medio para que el sector agrícola sea competitivo. Pero además ésta Política debe basarse en las diferencias que existen entre los tipos de productores, a fin de establecerse diferentes niveles de agroasociación.
- Se diseñan mecanismos para una comercialización efectiva.
- Se promueve como base para garantizar la soberanía alimentaria.
- Se abren canales efectivos para la transferencia tecnológica y la adquisición oportuna de insumos productivos.

- Se brinda asesoría tanto en el aspecto técnico como de factibilidad para el cambio de cultivo o cambio del uso del suelo.

De ser consideradas las alternativas de renegociar los acuerdos en materia agrícola que se establecieron en el TLCAN y de transformar la actual política de subsidios en una política pública, es factible que los tiempos de operación del Procampo sean ampliados en virtud que su carácter de regulador de las transformaciones económicas también se reorientará en función de la problemática que enfrenta el campo mexicano y en torno la liberalización total de la agricultura –la cual no tendrá retroceso.

Bibliografía

1. Bibliografía básica

- Aguilar Villanueva, F. Luis "Estudio Introductorio", en Aguilar Villanueva, F. Luis, **La Hechura de las Políticas**, Edit. Miguel Angel Porrúa, México, 1992.
- Aguilar Villanueva, Luis "Estudio introductorio", en Aguilar Villanueva, Luis, **Problemas Públicos y Agenda de Gobierno**, 1ª Edición, Editorial Miguel Angel Porrúa, México, 1993a.
- Aguilar Villanueva, F. Luis, "Estudio Introductorio", en Aguilar Villanueva, F. Luis, **La implementación de las Políticas**, Edit. Miguel Angel Porrúa, México, 1993b.
- Aguilar Villanueva, Luis "Estudio Introductorio", en Aguilar Villanueva, Luis, **El estudio de las Políticas Públicas**, 2ª Edición, Edit. Miguel Angel Porrúa, México, 1996.
- Almeyra, Guillermo, "Privatización del sector agropecuario en América Latina", en Concheiro Bórquez, Luciano y Tarrio García Maria (Coordinadores). **Privatización en el mundo rural**, UAM- Xochimilco, México, 1988.
- ASERCA, **Manual de Organización**, 1994.
- ASERCA, **Sistemas de Control**, 1994.
- ASERCA, **Claridades Agropecuarias**, No. 19, Marzo de 1995a.
- ASERCA, "Programa de Apoyos Directos al Campo", En **Claridades Agropecuarias**, No. 24, Agosto de 1995b.
- ASERCA, **Claridades Agropecuarias**, No. 25, Agosto de 1995c.
- ASERCA, "Programa de Apoyos Directos al Campo", En **Claridades Agropecuarias**, No. 24, Agosto de 1995.
- ASERCA, "Procampo", en **Claridades Agropecuarias**, Diciembre, 1998.
- ASERCA, "Procampo", en **Claridades Agropecuarias**, Enero, 2000.
- Bardach, Eugene. "Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas", en Aguilar Villanueva, Luis, Op. Cit., 1993a.
- Bassols Batalla, **Geografía económica de México de hoy y de mañana**, Nuestro Tiempo, México, 19971.

- Bassols Batalla, **Geografía económica de México**, Trillas, México, 1986.
- Calva, José Luis, **Crisis agrícola y alimentaria en México: 1982-1988**, Fontamara, México, 1988.
- Calva, José Luis, **Probables efectos de un Tratado de Libre Comercio en el campo mexicano**, Fontamara, México, 1991.
- Carlsen, L. y Robles, R., "Agricultura y Acuerdo de Libre Comercio", en **El Cotidiano**, marzo-abril, 1991.
- Cohen, Ernesto y Franco, Rolando, **Evaluación de proyectos sociales**, Edit. Siglo XXI, México, 1992.
- Conchello, José Angel, "TLC, ¿Procampo o Anticampo?", en **El Financiero**, 19 de Octubre, 1993.
- "El Programa de Procampo", en el **Diario Oficial de la Federación** del 15 de julio de 1994.
- Elder y Cobb. "Formación de la Agenda," en Aguilar Villanueva, Luis, Op. Cit., 1993a.
- Elmore, Richard, F. "Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales", en Aguilar Villanueva, F. Luis, Op. Cit., 1993b.
- **Evaluación de los efectos ambientales del Tratado de Libre Comercio de América del Norte**, Commission de Cooperation Environnementale (CCE), Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA), Commission for Environmental Cooperation (CEC), 1999
- Fritscher, Magda, "La reforma agrícola del salinismo", en **las políticas salinistas: balance a mitad del sexenio (1988-1991)**, UAM-Iztapalapa, Departamento de Sociología, México, 1993.
- Fritscher, Magda y Steffen, Cristina, "Políticas neoliberales y cambio productivo en el agro mexicano: su impacto regional", en **Ciudad y Campo en una Era de Transición: Problemas, Tendencias y Perspectivas**, México, Departamento de Sociología, UAM-Iztapalapa, 1994.
- Guerrero Amparán, Juan Pablo. "La evaluación de políticas públicas: enfoques teóricos y realidades en nueve países desarrollados", en **Gestión y Política Pública**, Vol. IV, núm. 1, primer semestre de 1995.
- Gordillo, Gustavo, "La inserción de la comunidad rural en la sociedad global", en **Comercio Exterior**, Vol. 46, núm. 9, Septiembre, México, 1990

- Hernández Trujillo, "Apertura comercial y producción agrícola en México, 1987 - 1993", en Barrón, A. y Hernández Trujillo, M. (coordinadores). **La agricultura mexicana y la apertura comercial**, UNAM y UAM, México, 1996.
- Hiernaux, Daniel, "Reestructuración económica y cambios territoriales en México. Un balance 1982-1995", en **Revista de Estudios Regionales**, No. 43, Universidad de Andalucía, Sevilla, 1995.
- Lasswell D., Harold, "La orientación hacia las políticas", en Aguilar Villanueva, Luis, en *Op Cit.*, 1996.
- Lasswell D., Harold, "La concepción emergente de las ciencias de políticas", en Aguilar Villanueva, Luis, *Op. Cit.*, 1996.
- Massieu Trigo, Yolanda Cristina, "Crisis agropecuaria, neoliberalismo y biotecnología", en **Sociológica**, Crisis Agrícola y Políticas de Modernización, núm. 13, UAM-Azcapotzalco, 1990.
- Meny y Thoenig, **Las políticas públicas**, 1ª edición, Edit. Ariel, Barcelona, 1992.
- Moguel, Julio y Robles, Rosario, "Agricultura y proyecto neoliberal", en **El Cotidiano**, marzo - abril, UAM-Azcapotzalco, México, 1990.
- Moguel, Julio, "Procampo y la agricultura: ¿Por un México sin campesinos?", en **El Cotidiano**, No. 59, 1993.
- Mora Gómez, Jaime, "La banca de desarrollo en la modernización del campo", en **Comercio Exterior**, Vol.40, Núm. 10, Octubre, México, 1990.
- Moore H. Mark "Anatomía del problema de la heroína: un ejercicio de definición de problemas", en Aguilar Villanueva, Luis, *Op Cit.*, 1993a.
- Moore H., Mark, **Economics of Heroin Distribution**, Materiales de Investigación y Docencia, Cambridge, Mass: Programa de Políticas Públicas, Harvard University, . 1971.
- Nakamura, Robert and Smallwood, Frank. **The politics of policy implementation**, St. Martin's Press, New York, USA, 1980.
- "Normas de Operación del Procampo", en el **Diario Oficial de la Federación** del 19 de junio de 1995.
- Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio, "Acceso a mercados: problemática e impactos sectoriales", en **Espejismo y realidad: el TLCAN tres años después, análisis y propuestas desde la sociedad civil**, edición La RMALC, México, 1996.

- Rein, Martin y Rabinovitz, Francine F. "La implementación: una perspectiva teórica. Entre la intención y la acción, en Aguilar, Villanueva, Luis, F., Op.Cit. 1993b.
- Romero Polanco, Emilio, "La modernización del campo mexicano: saldos y perspectivas", en Encinas, Alejandro Encinas (compilador), **El campo mexicano en el umbral del siglo XXI**, Espasa-Calpe, México, 1995.
- Rodríguez Maldonado, Jubenal y Suárez Carrera, Victor, "Privatización de ANDSA y BUROCONSA: el fin de la soberanía alimentaria nacional y el principio de la soberanía de las corporaciones agroalimentarias multinacionales", en Concheiro y Tarrío, Op. Cit., 1988.
- Rubio, Blanca, "La política neoliberal y sus efectos sobre el campo mexicano", en **Apertura económica y perspectivas del sector agropecuario hacia el año 2000**, UNAM, México, 1994.
- SAGAR y ASERCA, "Procampo", en **Agrobusines**, mayo, 1997.
- SARH, Propuesta Integral de Apoyos a Productos Básicos, México, Noviembre de 1992.
- SARH, **Procampo: Vamos al grano para progresar**, 1994.
- Tellez Kuenzler, Luis, "Vamos al grano con Procampo", En **La Jornada**, 26 de octubre, 1993.
- Tellez Kuenzler, Luis, "Campo", en Warman, Arturo (compilador). **La política social en México**, FCE, México, 1994.
- Theodore Cohn, "Canadá y las negociaciones agropecuarias del TLC", **Comercio Exterior**, Vol. 44, núm. 1, México, enero de 1994.
- Torgerson, Douglas. "Entre el conocimiento y la política: tres caras del análisis de políticas", en Aguilar Villanueva, Luis. Op. Cit., 1996.
- Valtierra Pacheco, Esteban, "La privatización de la extensión agrícola", en **El cambio en el desarrollo rural**, Colegio de Posgraduados, México, 1995.
- Van Meter, Donald y Van Horn, Carl, "El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual", en Aguilar Villanueva, F. Luis, 1993b.

2. Bibliografía complementaria

- Carabias, J., Provencio, E. y Toledo, C., **Manejo de recursos y pobreza rural**, UNAM y FCE, México, 1994.
- Cebreros, A., "La modernización del sector agropecuario: un cambio de paradigma", en **Comercio Exterior**, Op. Cit, 1991.
- Cervantes Herrera - Ramírez Miranda, "México: del imperio del maíz, al maíz del imperio", en **Revista Latinoamericana de Economía. Problemas del Desarrollo**, Vol. XXIV, Núm. 94, IIE -UNAM, México, 1993.
- Comisión de Estudios Ambientales del Colegio de Posgraduados y MOA Internacional, "Agricultura sostenible: una opción para el desarrollo sin deterioro ambiental", en **Memorias del Primer Simposio Nacional Internacional**, México, 1991.
- Eicher, Carl K. y John M. Staatz, **Desarrollo agrícola en el Tercer Mundo**, FCE, México, 1990.
- "El Acta final de Ronda Uruguay" en **Comercio Exterior**, vol. 44, núm 6, junio de 1994, México.
- Flores Ramírez, Gerardo, **Aspectos económicos de los esquemas de apoyo a la agricultura: el caso de PROCAMPO**, Tesis de licenciatura en Economía, ITAM, México, 1994.
- Hernández, Luis (coordinador), **La sociedad rural como reserva del futuro y no como un lastre del pasado: notas para un programa de desarrollo agropecuario**, Cuadernos del CECCAM, número 5, diciembre, 1993.
- Hernández, Luis (coordinador), "Propuestas de política agropecuaria: por una vía campesina", en **Cuadernos del CECCAM**, número 6, junio de 1994.
- Hernández Navarro, Luis, "¿Reforma o contrarreforma campesina?: Notas sobre el impacto de las reformas al 27 constitucional", en **El Cotidiano**, No. 61, Marzo de 1994.
- Hernández Trujillo, José M., "La política de precios de Granos Básicos en México (1982 - 1991)", en **Análisis Económico**, Vol. XII, Núm. 24/25, México, 1994.
- Hewitt de Alcántara (comp.), **Reestructuración económica y subsistencia rural**, México, El Colegio de México, 1992.
- Informe de labores de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGAR), 1994 - 1995 y 1995 - 1996.

- Informe de gobierno, 1994-1999, anexo estadístico.
- Kunklinski, Antoni. (compilador), **Desagregación Regional de Políticas y Planes Nacionales**, Ediciones SIAP, Buenos Aires, 1975.
- Martínez Mendoza, Antonio, **Los efectos del PROCAMPO (Programa de Apoyos Directos a los Productores Agrícolas) sobre la desigualdad en el campo mexicano**, Tesis de licenciatura en Economía, ITAM, México, 1994.
- Ningh N. R., **La industrialización de la agricultura: empobrecimiento del campo y destrucción de las culturas rurales**, en Ciencia y Desarrollo, núm. 50, CONACYT, mayo-junio, 1993.
- Plan Nacional de Desarrollo 1995 –2000
- SAGAR, Alianza para el Campo, 1995.
- SAGAR, **Informe de labores 1995-1996 y 1997-1998**.
- Salcedo Baca, Salomón, “Elementos de política para el sector agropecuario mexicano”, en Encinas R. Alejandro, Op. Cit., 1995.
- Téllez Kuenzler, Luis, **La modernización del sector agropecuario y forestal**, FCE, México, 1994.
- Zapata Martelo, et al, “La política modernizadora mexicana: Acciones y efectos en el medio rural”, en **El cambio en el desarrollo rural**, Colegio de Postgraduados, México 1995.

ANEXOS

ANEXO A

Guía de entrevista aplicada a funcionarios de ASERCA

1. Cómo se concibe la reconversión productiva
2. Porqué se impulsa ésta a través del Procampo
3. Considera que a través de la reconversión productiva se puede alcanzar la rentabilidad y competitividad del sector agrícola
4. Qué mecanismos se han diseñado para fomentarla
5. Cómo funcionan estos mecanismos
6. Quién controla el proceso de reconversión productiva
7. Porqué se impulsa la reconversión productiva de forma homogénea para los productores de subsistencia y los pequeños productores comerciales si ambos poseen características muy particulares e incluso contradictorias entre sí
8. Qué tipo de paquetes tecnológicos se requieren para impulsar la reconversión productiva
9. Se brinda asesoría para integrar asociaciones agrícolas y que la caracteriza
10. Se brinda asesoría para la comercialización de los productos agrícolas
11. Se brinda asesoría respecto al cambio de cultivos y/ o cambio en el uso de suelo, en qué sentido.

12. Considera que la cesión de derechos se constituye en una vía para la obtención de infraestructura e insumos agrícolas.
13. Quiénes son los principales cesionarios registrados ante ASERCA.
14. Qué tipo de productor establece mayor número de contratos de cesión de derechos.
15. En qué delegaciones estatales se manifiesta el mayor registro de cambio de productor por contratos de compra-venta de la superficie elegible.
16. En qué delegaciones estatales se manifiesta el mayor registro de cambio de productor por contratos de arrendamientos de la superficie elegible.

ANEXO B: Información Estadística

La información estadística esta sustentada en la base de datos de ASERCA sobre la operación del Procampo. Para un mejor manejo de está, se tuvo que sistematizar en función de los siguientes aspectos:

- a) Fueron compactados los ciclos agrícolas primavera-verano y otoño-invierno que comprende cada año del periodo de estudio
- b) Las delegaciones estatales bajo las que funciona el Procampo y en base a las cuales se estructura la información, fueron agrupadas en regiones agrícolas a fin de poder establecer un control sobre las variables cuantitativas.

B.1 Régimen hídrico 1995-1997

Superficie elegible (Ha.) por régimen hídrico
en el año agrícola 1995

Noroeste			
Delegación Estatal	Temporal	Riego	Superficie Total
Baja California	35,895	95,458	131,353
Baja California Sur	4,450	15,638	20,088
Nayarit	159,325	1,626	160,951
Sinaloa	370,258	561,156	931,414
Sonora	31,673	46,309	77,982
Total Regional	601,601	1,158,187	1,759,788

Norte			
Delegación Estatal	Temporal	Riego	Superficie Total
Coahuila	43,978	32,425	76,403
Chihuahua	527,911	181,487	709,398
Durango	437,725	33,308	471,033
San Luis Potosí	332,857	30,911	363,768
Zacatecas	1,001,367	81,792	1,083,159
Región Lagunera	26,625	67,502	94,127
Total Regional	2,370,463	427,425	2,797,888

Noreste			
Delegación Estatal	Temporal	Riego	Superficie Total
Nuevo León	130,357	32,163	162,520
Tamaulipas	928,943	327,511	1,256,454
<i>Total Regional</i>	1,059,300	359,674	1,418,974

Centro-Occidente			
Delegación Estatal	Temporal	Riego	Superficie Total
Aguascalientes	83,262	20,032	103,294
Guanajuato	500,860	319,780	820,640
Jalisco	817,087	53,051	870,138
Michoacán	590,588	115,372	705,960
<i>Total Regional</i>	1,991,797	508,235	2,500,032

Centro-Este			
Delegación Estatal	Temporal	Riego	Superficie Total
Distrito Federal	4,706	19	4,725
Hidalgo	351,731	28,906	380,637
México	445,108	45,318	490,426
Morelos	64,440	7,311	71,751
Puebla	591,914	35,394	627,308
Querétaro	117,931	26,910	144,841
Tlaxcala	200,111	4,125	204,236
<i>Total Regional</i>	1,775,941	147,983	1,923,924

Pacífico Sur			
Delegación Estatal	Temporal	Riego	Superficie Total
Colima	29,166	3,510	32,676
Chiapas	926,888	18,447	945,335
Guerrero	423,343	15,462	438,805
Oaxaca	504,640	21,933	526,573
<i>Total Regional</i>	1,884,037	59,352	1,943,389

Golfo			
Delegación Estatal	Temporal	Riego	Superficie Total
Tabasco	93,569	494	94,063
Veracruz	542,324	5,150	547,474
<i>Total Regional</i>	635,893	5,644	641,537

Península de Yucatán			
Delegación Estatal	Temporal	Riego	Superficie Total
Campeche	132,566	2,855	135,421
Quintana Roo	77,481	56	77,537
Yucatán	122,002	779	122,781
<i>Total Regional</i>	332,049	3,690	335,739

Total Nacional		
Temporal	Riego	Superficie Total
10,651,081	2,670,190	13,321,271

**Superficie elegible (Ha.) por régimen
hidrico en el año agrícola 1996**

Noroeste			
Delegación Estatal	Temporal	Riego	Superficie Total
Baja California	35,301	97,780	133,081
Baja California Sur	1,392	21,431	22,823
Nayarit	170,745	21,025	191,770
Sinaloa	409,207	573,221	982,428
Sonora	32,665	484,539	517,204
Total Regional	649,310	1,197,996	1,847,306

Norte			
Delegación Estatal	Temporal	Riego	Superficie Total
Coahuila	55,810	33,759	89,569
Chihuahua	616,256	175,147	791,403
Durango	469,624	36,404	506,028
San Luis Potosí	368,414	44,603	413,017
Zacatecas	952,190	96,949	1,049,139
Región Lagunera	34,027	50,868	84,895
Total Regional	2,496,321	437,730	2,934,051

Noreste			
Delegación Estatal	Temporal	Riego	Superficie Total
Nuevo León	111,902	30,430	142,332
Tamaulipas	1,003,568	343,899	1,347,467
Total Regional	1,115,470	374,329	1,489,799

Centro-Occidente			
Delegación Estatal	Temporal	Riego	Superficie Total
Aguascalientes	81,126	21,952	103,078
Guanajuato	493,294	355,187	848,481
Jalisco	872,243	65,716	937,959
Michoacán	592,450	166,895	759,345
Total Regional	2,039,113	609,750	2,648,863

Centro-Este			
Delegación Estatal	Temporal	Riego	Superficie Total
Distrito Federal	4,908	9	4,917
Hidalgo	348,893	39,157	388,050
México	457,481	39,713	497,194
Morelos	66,375	12,697	79,072
Puebla	576,175	46,202	622,377
Querétaro	111,802	36,384	148,186
Tlaxcala	194,884	3,399	198,283
Total Regional	1,760,518	177,561	1,938,079

Pacífico Sur			
Delegación Estatal	Temporal	Riego	Superficie Total
Colima	34,190	5,261	39,451
Chiapas	921,153	17,329	938,482
Guerrero	421,237	18,862	440,099
Oaxaca	517,123	21,976	539,099
Total Regional	1,893,703	63,428	1,957,131

Golfo			
Delegación Estatal	Temporal	Riego	Superficie Total
Tabasco	91,698	1,073	92,771
Veracruz	576,867	4,781	581,648
Total Regional	668,565	5,854	674,419

Península de Yucatán			
Delegación Estatal	Temporal	Riego	Superficie Total
Campeche	152,684	4,112	156,796
Quintana Roo	82,744	111	82,855
Yucatán	122,982	795	123,777
Total Regional	358,410	5,018	363,428

Total Nacional		
Temporal	Riego	Superficie Total
10,981,410	2,871,666	13,853,076

**Superficie elegible (Ha.) por régimen
hidrico en el año agrícola 1997**

Noroeste			
Delegación Estatal	Temporal	Riego	Superficie Elegible
Baja California	31,741	101,903	133,644
Baja California Sur	152	18,089	18,241
Nayarit	175,535	22,188	197,723
Sinaloa	411,435	666,126	1,077,561
Sonora	32,066	431,122	463,188
<i>Total Regional</i>	650,929	1,239,428	1,890,357

Norte			
Delegación Estatal	Temporal	Riego	Superficie Elegible
Coahuila	59,999	35,812	95,811
Chihuahua	633,624	233,137	866,761
Durango	469,321	39,481	508,802
San Luis Potosí	408,051	42,504	450,555
Zacatecas	962,390	102,389	1,064,779
Región Lagunera	33,432	83,095	116,527
<i>Total Regional</i>	2,566,817	536,418	3,103,235

Noreste			
Delegación Estatal	Temporal	Riego	Superficie Elegible
Nuevo León	164,053	32,476	196,529
Tamaulipas	932,013	333,843	1,265,856
<i>Total Regional</i>	1,096,066	366,319	1,462,385

Centro-Occidente			
Delegación Estatal	Temporal	Riego	Superficie Elegible
Aguascalientes	79,935	22,531	102,466
Guanajuato	481,016	357,332	838,348
Jalisco	878,489	65,963	944,452
Michoacán	554,590	179,591	734,181
<i>Total Regional</i>	1,994,030	625,417	2,619,447

Centro-Este			
Delegación Estatal	Temporal	Riego	Superficie Elegible
Distrito Federal	4,894	6	4,900
Hidalgo	350,048	37,840	387,888
México	455,705	33,159	488,864
Morelos	63,193	14,013	77,206
Puebla	569,150	47,827	616,977
Querétaro	108,600	35,172	143,772
Tlaxcala	193,117	2,945	196,062
<i>Total Regional</i>	1,744,707	170,962	1,915,669

Pacífico Sur			
Delegación Estatal	Temporal	Riego	Superficie Elegible
Colima	33,020	5,512	38,532
Chiapas	918,428	17,636	936,064
Guerrero	427,641	19,369	447,010
Oaxaca	511,338	21,856	533,194
Total Regional	1,890,427	64,373	1,954,800

Golfo			
Delegación Estatal	Temporal	Riego	Superficie Elegible
Tabasco	92,520	84	92,604
Veracruz	571,946	7,845	579,791
Total Regional	664,466	7,929	672,395

Península de Yucatán			
Delegación Estatal	Temporal	Riego	Superficie Elegible
Campeche	155,982	2,990	158,972
Quintana Roo	83,597	30	83,627
Yucatán	122,679	840	123,519
Total Regional	362,258	3,860	366,118

Superficie Elegible Nacional		
Temporal	Riego	Superficie Elegible
10,969,700	3,014,706	13,984,406

B.2 Reconversión productiva y granos básicos 1995-1997

Reconversión productiva y granos básicos en el año agrícola 1996 Superficie elegible por Ha.

Delegación Estatal	Cultivos elegibles	Reconversión productiva	Superficie Total
Noroeste			
Baja California	128,351	3,003	131,353
Baja California Sur	19,013	1,075	20,088
Nayarit	173,458	4,492	177,951
Sinaloa	900,075	31,339	931,414
Sonora	493,220	5,763	498,982
Total Regional	1,714,117	45,671	1,759,788

Norte			
Coahuila	72,817	3,586	76,403
Chihuahua	590,644	118,754	709,398
Durango	463,933	7,100	471,033
San Luis Potosí	362,578	1,190	363,768
Zacatecas	1,053,644	29,516	1,083,159
Región Lagunera	91,612	2,514	94,127
Total Regional	2,635,228	162,659	2,797,887

Noreste			
Nuevo León	161,505	1,015	162,520
Tamaulipas	1,228,825	27,629	1,256,454
Total Regional	1,390,330	28,644	1,418,974

Centro-Occidente			
Aguascalientes	101,673	1,621	103,294
Guanajuato	809,871	10,768	820,640
Jalisco	842,198	27,940	870,138
Michoacán	687,041	18,919	705,960
Total Regional	2,440,784	59,248	2,500,032

Centro-Este			
Distrito Federal	3,952	774	4,725
Hidalgo	371,163	9,474	380,637
México	468,828	21,598	490,426
Morelos	64,960	6,791	71,751
Puebla	606,390	20,918	627,308
Querétaro	142,401	2,439	144,841
Tlaxcala	52,650	151,586	204,236
Total Regional	1,710,345	213,580	1,923,925

Pacífico Sur

Colima	31,553	1,122	32,676
Chiapas	943,696	1,639	945,335
Guerrero	433,631	5,174	438,805
Oaxaca	526,344	229	526,573
<i>Total Regional</i>	1,935,225	8,164	1,943,390

Golfo

Tabasco	94,013	51	94,063
Veracruz	545,079	2,395	547,474
<i>Total Regional</i>	639,092	2,445	641,537

Península de Yucatán

Campeche	134,808	613	135,421
Quintana Roo	77,537	-	77,537
Yucatán	122,762	19	122,781
<i>Total Regional</i>	335,107	632	335,739

Total Nacional

Cultivos elegibles	Reconversión Productiva	Superficie Total
12,800,228	521,043	13,321,271

**Reconversión productiva y granos básicos en el
año agrícola 1996
Superficie elegible por Ha.**

Delegación Estatal	Cultivos elegibles	Reconversión productiva	Superficie Total
Noroeste			
Baja California	99,169	33,912	133,081
Baja California Sur	15,283	7,539	22,823
Nayarit	174,547	17,224	191,770
Sinaloa	801,067	181,361	982,428
Sonora	453,017	64,187	517,204
<i>Total Regional</i>	1,543,083	304,223	1,847,306

Delegación Estatal	Cultivos elegibles	Reconversión productiva	Superficie Total
Norte			
Coahuila	76,700	12,869	89,569
Chihuahua	622,376	169,027	791,403
Durango	490,407	15,621	506,028
San Luis Potosí	395,840	17,177	413,017
Zacatecas	967,298	81,841	1,049,139
Región Lagunera	77,446	7,449	84,895
<i>Total Regional</i>	2,630,067	303,984	2,934,051

Delegación Estatal	Cultivos elegibles	Reconversión productiva	Superficie Total
Noreste			
Nuevo León	124,481	17,851	142,332
Tamaulipas	1,288,113	59,354	1,347,467
<i>Total Regional</i>	1,412,594	77,205	1,489,799

Delegación Estatal	Cultivos elegibles	Reconversión productiva	Superficie Total
Centro-Occidente			
Aguascalientes	100,303	2,775	103,078
Guanajuato	802,190	46,291	848,481
Jalisco	858,403	79,556	937,959
Michoacán	708,667	50,678	759,345
<i>Total Regional</i>	2,469,563	179,300	2,648,863

Delegación Estatal	Cultivos elegibles	Reconversión productiva	Superficie Total
Centro-Este			
Distrito Federal	3,626	1,291	4,917
Hidalgo	283,791	104,259	388,050
México	469,476	27,719	497,194
Morelos	70,152	8,920	79,072
Puebla	578,497	43,879	622,377
Querétaro	142,005	6,181	148,186
Tlaxcala	174,861	23,422	198,283
<i>Total Regional</i>	1,722,408	215,671	1,938,079

Pacífico Sur			
Delegación Estatal	Cultivos elegibles	Reconversión productiva	Superficie Total
Colima	31,926	7,525	39,451
Chiapas	934,475	4,007	938,482
Guerrero	431,320	8,779	440,099
Oaxaca	536,021	3,078	539,099
Total Regional	1,933,742	23,389	1,957,131

Golfo			
Delegación Estatal	Cultivos elegibles	Reconversión productiva	Superficie Total
Tabasco	92,473	298	92,771
Veracruz	561,766	19,882	581,648
Total Regional	654,239	20,180	674,419

Península de Yucatán			
Delegación Estatal	Cultivos elegibles	Reconversión productiva	Superficie Total
Campeche	145,167	11,629	156,796
Quintana Roo	82,493	363	82,855
Yucatán	12,067	710	123,777
Total Regional	35,727	12,701	363,428

Total Nacional		
Cultivos elegibles	Reconversión productiva	Superficie Total
12,716,423	1,136,653	13,853,076

**Reconversión productiva y granos básicos en el
año agrícola 1997
Superficie elegible por Ha.**

Delegación Estatal	Cultivos elegibles	Reconversión productiva	Superficie Elegible
Noroeste			
Baja California	114,341	19,304	133,644
Baja California Sur	13,042	5,198	18,241
Nayarit	189,654	28,069	197,723
Sinaloa	899,188	178,373	1,077,561
Sonora	420,838	42,350	463,188
Total Regional	1,617,062	273,294	1,890,357

Delegación Estatal	Cultivos elegibles	Reconversión productiva	Superficie Elegible
Norte			
Coahuila	82,322	13,489	95,811
Chihuahua	689,379	177,382	866,761
Durango	494,662	14,140	508,802
San Luis Potosí	437,892	12,662	450,555
Zacatecas	998,695	66,084	1,064,779
Región Lagunera	103,984	12,542	116,527
Total Regional	2,806,934	296,301	3,103,235

Delegación Estatal	Cultivos elegibles	Reconversión productiva	Superficie Elegible
Noreste			
Nuevo León	176,906	19,623	196,529
Tamaulipas	1,181,660	84,196	1,265,856
Total Regional	1,358,566	103,820	1,462,385

Delegación Estatal	Cultivos elegibles	Reconversión productiva	Superficie Elegible
Centro-Occidente			
Aguascalientes	98,361	4,104	102,466
Guanajuato	794,807	43,541	838,348
Jalisco	840,728	103,724	944,452
Michoacán	674,257	59,923	734,181
Total Regional	2,408,153	211,293	2,619,447

Delegación Estatal	Cultivos elegibles	Reconversión productiva	Superficie Elegible
Centro-Este			
Distrito Federal	3,652	1,248	4,900
Hidalgo	369,751	18,138	387,888
México	466,689	22,175	488,864
Morelos	66,811	10,395	77,206
Puebla	579,870	37,107	616,977
Querétaro	138,770	5,001	143,772
Tlaxcala	192,760	3,302	196,062
Total Regional	1,818,303	97,368	1,915,669

Pacífico Sur			
Delegación Estatal	Cultivos elegibles	Reconversión productiva	Superficie Elegible
Colima	27,000	11,533	38,532
Chiapas	926,447	9,617	936,064
Guerrero	434,993	12,017	447,010
Oaxaca	531,443	1,751	533,194
Total Regional	1,919,883	34,917	1,954,800

Golfo			
Delegación Estatal	Cultivos elegibles	Reconversión productiva	Superficie Elegible
Tabasco	90,582	2,022	92,604
Veracruz	531,249	48,542	579,791
Total Regional	621,831	50,564	672,395

Península de Yucatán			
Delegación Estatal	Cultivos elegibles	Reconversión productiva	Superficie Elegible
Campeche	141,866	17,105	158,972
Quintana Roo	82,937	691	83,627
Yucatán	122,417	1,102	123,519
Total Regional	347,220	18,898	366,118

Superficie Elegible Nacional		
Cultivos elegibles	Reconversión productiva	Superficie Elegible
12,897,952	1,086,454	13,984,406

B.3 Tipo de posesión durante 1997

Superficie elegible (Ha.) en el año agrícola 1997 por tipo de posesión			
Delegación Estatal	Propia	Rentada	Superficie Elegible
Noroeste			
Baja California	70,004	63,641	133,644
Baja California Sur	11,645	6,596	18,241
Nayarit	164,395	33,328	197,723
Sinaloa	610,662	466,898	1,077,561
Sonora	163,340	299,848	463,188
<i>Total Regional</i>	1,020,046	870,311	1,890,357

Norte			
Delegación Estatal	Propia	Rentada	Superficie Elegible
Coahuila	80,851	14,961	95,811
Chihuahua	560,549	306,212	866,761
Durango	350,647	158,156	508,802
San Luis Potosí	373,542	77,013	450,555
Zacatecas	806,976	257,803	1,064,779
Región Lagunera	84,039	32,487	116,527
<i>Total Regional</i>	2,256,604	846,631	3,103,235

Noreste			
Delegación Estatal	Propia	Rentada	Superficie Elegible
Nuevo León	152,621	43,908	196,529
Tamaulipas	945,266	320,590	1,265,856
<i>Total Regional</i>	1,097,887	364,498	1,462,385

Centro-Occidente			
Delegación Estatal	Propia	Rentada	Superficie Elegible
Aguascalientes	100,047	2,418	102,466
Guanajuato	725,561	112,787	838,348
Jalisco	650,877	293,575	944,452
Michoacán	534,048	200,133	734,181
<i>Total Regional</i>	2,010,533	608,914	2,619,447

Centro-Este			
Delegación Estatal	Propia	Rentada	Superficie Elegible
Distrito Federal	4,641	259	4,900
Hidalgo	335,659	52,230	387,888
México	434,836	54,028	488,864
Morelos	61,085	16,122	77,206
Puebla	528,002	88,976	616,977
Querétaro	125,113	18,659	143,772
Tlaxcala	161,024	35,037	196,062
<i>Total Regional</i>	1,650,359	265,310	1,915,669

Pacífico Sur			
Delegación Estatal	Propia	Rentada	Superficie Elegible
Colima	28,731	9,801	38,532
Chiapas	929,844	6,220	936,064
Guerrero	402,262	44,748	447,010
Oaxaca	492,628	40,566	533,194
Total Regional	1,853,465	101,335	1,954,800

Golfo			
Delegación Estatal	Propia	Rentada	Superficie Elegible
Tabasco	84,431	8,173	92,604
Veracruz	470,664	109,126	579,791
Total Regional	555,096	117,299	672,395

Península de Yucatán			
Delegación Estatal	Propia	Rentada	Superficie Elegible
Campeche	122,895	36,077	158,972
Quintana Roo	69,917	13,710	83,627
Yucatán	98,419	25,100	123,519
Total Regional	291,232	74,886	366,118

Superficie Elegible Nacional		
Propia	Rentada	Superficie Elegible
10,735,222	3,249,184	13,984,406

B.4 Cesión de derechos durante 1997

Cesión de derechos en la superficie elegible (Ha.) en el año agrícola 1997

Noroeste			
Delegación Estatal	Cesión de Derechos	Sin Cesión de Derechos	Superficie Elegible
Baja California	2,081	131,563	133,644
Baja California Sur	1,084	17,157	18,241
Nayarit	38,169	159,554	197,723
Sinaloa	93,230	984,331	1,077,561
Sonora	22,962	440,226	463,188
Total Regional	157,526	1,732,831	1,890,357

Norte			
Delegación Estatal	Cesión de Derechos	Sin Cesión de Derechos	Superficie Elegible
Coahuila	10,173	85,638	95,811
Chihuahua	259,367	607,394	866,761
Durango	149,933	358,869	508,802
San Luis Potosí	46,341	404,214	450,555
Zacatecas	281,217	783,562	1,064,779
Región Lagunera	19,500	97,027	116,527
Total Regional	766,531	2,336,704	3,103,235

Noreste			
Delegación Estatal	Cesión de Derechos	Sin Cesión de Derechos	Superficie Elegible
Nuevo León	5,267	191,262	196,529
Tamaulipas	236,345	1,029,511	1,265,856
Total Regional	241,612	1,220,773	1,462,385

Centro-Occidente			
Delegación Estatal	Cesión de Derechos	Sin Cesión de Derechos	Superficie Elegible
Aguascalientes	39,946	62,520	102,466
Guanajuato	98,487	739,861	838,348
Jalisco	84,429	860,023	944,452
Michoacán	126,898	607,283	734,181
Total Regional	349,760	2,269,687	2,619,447

Centro-Este			
Delegación Estatal	Cesión de Derechos	Sin Cesión de Derechos	Superficie Elegible
Distrito Federal	-	4,900	4,900
Hidalgo	25,817	362,071	387,888
México	77,645	411,219	488,864
Morelos	16,657	60,549	77,206
Puebla	121,205	495,772	616,977
Querétaro	14,152	129,620	143,772
Tlaxcala	29,131	166,931	196,062
Total Regional	284,607	1,631,062	1,915,669

Pacífico Sur			
Delegación Estatal	Cesión de Derechos	Sin Cesión de Derechos	Superficie Elegible
Colima	12,211	26,321	38,532
Chiapas	451,855	484,209	936,064
Guerrero	75,594	371,416	447,010
Oaxaca	7,143	526,051	533,194
Total Regional	546,803	1,407,997	1,954,800

Golfo			
Delegación Estatal	Cesión de Derechos	Sin Cesión de Derechos	Superficie Elegible
Tabasco	22,370	70,234	92,604
Veracruz	211,324	368,467	579,791
Total Regional	233,694	438,701	672,395

Península de Yucatán			
Delegación Estatal	Cesión de Derechos	Sin Cesión de Derechos	Superficie Elegible
Campeche	81,709	77,263	158,972
Quintana Roo	45,805	37,822	83,627
Yucatán	78,282	45,237	123,519
Total Regional	205,796	160,322	366,118

Superficie Elegible Nacional		
Cesión de Derechos	Sin Cesión de Derechos	Superficie Elegible
2,786,329	11,198,077	13,984,406

B.5 Tipo de tenencia

Superficie elegible (Ha.) por tipo de tenencia
en el año agrícola 1997

Noroeste			
Delegación Estatal	Social	Privada	Superficie Elegible
Baja California	89,180	44,465	133,644
Baja California Sur	4,291	13,950	18,241
Nayarit	175,660	22,063	197,723
Sinaloa	767,119	310,442	1,077,561
Sonora	249,305	213,884	463,188
Total Regional	1,285,554	604,803	1,890,357

Norte			
Delegación Estatal	Social	Privada	Superficie Elegible
Coahuila	66,027	29,784	95,811
Chihuahua	441,815	424,946	866,761
Durango	360,416	148,386	508,802
San Luis Potosí	374,955	75,599	450,555
Zacatecas	664,531	400,248	1,064,779
Región Lagunera	91,895	24,632	116,527
Total Regional	1,999,639	1,103,596	3,103,235

Noreste			
Delegación Estatal	Social	Privada	Superficie Elegible
Nuevo León	106,703	89,826	196,529
Tamaulipas	523,164	742,692	1,265,856
Total Regional	629,867	832,518	1,462,385

Centro-Occidente			
Delegación Estatal	Social	Privada	Superficie Elegible
Aguascalientes	72,728	29,737	102,466
Guanajuato	541,567	296,781	838,348
Jalisco	492,028	452,424	944,452
Michoacán	544,669	189,512	734,181
Total Regional	1,650,993	968,454	2,619,447

Centro-Este			
Delegación Estatal	Social	Privada	Superficie Elegible
Distrito Federal	4,194	706	4,900
Hidalgo	266,237	121,652	387,888
México	365,653	123,211	488,864
Morelos	73,071	4,135	77,206
Puebla	385,713	231,265	616,977
Querétaro	117,528	26,244	143,772
Tlaxcala	132,036	64,026	196,062
Total Regional	1,344,431	571,238	1,915,669

Pacífico Sur			
Delegación Estatal	Social	Privada	Superficie Elegible
Colima	27,914	10,618	38,532
Chiapas	717,940	218,124	936,064
Guerrero	402,703	44,307	447,010
Oaxaca	477,573	55,621	533,194
Total Regional	1,626,130	328,670	1,954,800

Golfo			
Delegación Estatal	Social	Privada	Superficie Elegible
Tabasco	71,178	21,426	92,604
Veracruz	441,020	138,771	579,791
Total Regional	512,199	160,196	672,395

Península de Yucatán			
Delegación Estatal	Social	Privada	Superficie Elegible
Campeche	114,266	44,706	158,972
Quintana Roo	81,827	1,800	83,627
Yucatán	112,055	11,464	123,519
Total Regional	308,148	57,970	366,118

Superficie Elegible Nacional		
Social	Privada	Superficie Elegible
9,356,961	4,627,445	13,984,406