



COLEGIO DE POSTGRUADOS
INSTITUCIÓN DE ENSEÑANZA E INVESTIGACIÓN EN CIENCIAS
AGRÍCOLAS

CAMPUS MONTECILLO

POSTGRADO DE SOCIOECONOMÍA, ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA

DESARROLLO RURAL

POLÍTICA PÚBLICA PARA EL CAMPO:
20 AÑOS DE PROCAMPO

ANGÉLICA PIÑERA BARAJAS

T E S I S

PRESENTADA COMO REQUISITO PARCIAL PARA OBTENER
EL GRADO DE

DOCTORA EN CIENCIAS

MONTECILLO, TEXCOCO, EDO. DE MEXICO

2015

La presente tesis titulada: **“Política Pública para el Campo: 20 años de PROCAMPO.”** Realizada por la alumna **Angélica Piñera Barajas**, bajo la dirección del Consejo Particular indicado, ha sido aprobada por el mismo y aceptada como requisito parcial para obtener el grado de:

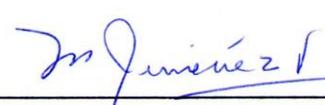
DOCTORA EN CIENCIAS
SOCIOECONOMÍA ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA
DESARROLLO RURAL

CONSEJO PARTICULAR

CONSEJERO


DR. TOMÁS MARTÍNEZ SALDAÑA

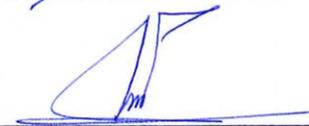
ASESORA


DRA. MERCEDES AURELIA JIMÉNEZ VELÁZQUEZ

ASESOR


DR. JOSÉ LUIS GARCÍA CUE

ASESOR


DR. MARCOS PORTILLO VÁZQUEZ

ASESOR


DR. PEDRO PONCE JAVANA

Montecillo, Texcoco, México. Diciembre de 2015.

POLÍTICA PÚBLICA PARA EL CAMPO: 20 AÑOS DE PROCAMPO

Angélica Piñera Barajas, Dra.
Colegio de Postgraduados, 2015

El Estado diseña e implementa las políticas públicas necesarias para el apoyo al sector primario. PROCAMPO surge como respuesta a la situación de la época (1993) en el medio rural, que se puede resumir en un entorno de pobreza, pérdida de autoabasto, migración, caída de productividad y la nueva ruralidad. Este contexto influye de manera importante para la creación de una política pública destinada a apoyar la producción agrícola. El Programa de Apoyos Directos al Campo se instrumenta en el año de 1993 y surge como un mecanismo de transferencia de recursos para compensar a los productores nacionales por los subsidios que reciben sus competidores extranjeros, en sustitución del esquema de precios de garantía de granos y oleaginosas, sustituyó a los anteriores sistemas basados en precios de garantía. Desde su aparición, PROCAMPO fue una de las principales herramientas de política pública sectorial, debido a sus asignaciones presupuestales y, hasta el 2013 (último año en el que operó), era el Programa Federal con mayor población rural atendida. En esta investigación se analiza la historia de la política agrícola nacional a través del programa PROCAMPO a lo largo de sus 20 años de operación; se describe el programa con todos sus componentes, así como su evolución en 20 años, cambios de objetivos, los proyectos surgidos con el programa, etc. Posteriormente se presentan los principales resultados, después de realizar los análisis correspondientes. Con lo anterior se obtuvieron conclusiones y recomendaciones para dar bases sobre la pertinencia del programa, así como del cumplimiento de sus objetivos. Así mismo para que quien lo consulte pueda conocer un poco más del programa PROCAMPO.

Palabras clave: política pública, programa federal, desarrollo rural, comunidad.

PUBLIC POLICY FOR THE FIELD: 20 YEARS OF PROCAMPO

Angélica Piñera Barajas, Dra.
Colegio de Postgraduados, 2015

The state designs and implements the policies needed to support the primary sector. PROCAMPO is a response to the situation at the time (1993) in rural areas, which can be summed up in an environment of poverty, loss of self-supply, migration, falling productivity and new rurality, this context plays a significant role for the creation of a public policy to support agricultural production. The Programa de Apoyos Directos al Campo is implemented in the year 1993 and emerged as a mechanism for transferring resources to compensate domestic producers by the subsidies they receive their foreign competitors, replacing the scheme of guaranteed prices for grains and oilseeds , replaced the previous guarantee prices based systems. Since its appearance, PROCAMPO was one of the main tools of public policy sector, due to their budget allocations and, until 2013 (the last year in which it operated), Federal Program was more rural population served. In this research the history of the national agricultural policy is analyzed through the PROCAMPO program over its 20 years of operation; the program with all its components and its evolution in 20 years, changes in objectives, projects from the program, etc. described Subsequently the main results are presented, after performing the pertinent analyzes, to the above conclusions and recommendations were obtained, to give basis the relevance of the program and the fulfillment of its objectives. Also to see who can learn more PROCAMPO program.

Key words: public policy, federal program, rural development, community.

A G R A D E C I M I E N T O S

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) por la beca otorgada para lograr con éxito la culminación de mis estudios.

Al Dr. Tomás Martínez Saldaña, por su excelente e invaluable dirección y apoyo en la realización de esta investigación y por haberme inculcado el interés por las políticas públicas.

A la Dra. Mercedes Jiménez Velázquez, por su asesoría, apoyo y aportaciones que permitieron hacer posible la presente investigación.

Al Dr. José Luis García Cue, por su asesoría y apoyo en el trabajo estadístico que fue parte fundamental para lograr el éxito en el desarrollo de la investigación.

Al Dr. Marcos Portillo Vázquez, por su asesoría y aportaciones en políticas públicas y sobre todo por compartir sus conocimientos y experiencias muy valiosas en el programa PROCAMPO.

Al Dr. Pedro Ponce Javana, por su asesoría y aportaciones de conocimientos y experiencias en políticas públicas.

Al Colegio de Postgraduados Campus Montecillo por brindarme la oportunidad de realizar mis estudios de doctorado.

Al Programa de Estudios del Desarrollo Rural por la formación de postgrado tanto académica como humana que me brindó.

¡¡Muchas Gracias!!

DEDICATORIAS

A mis hijos Angélica y Leyner:

Porque son mi vida y el principal impulso para lograr mis objetivos y superarme siempre, porque con su amor y apoyo siempre están a mi lado y hacen que nunca me dé por vencida y logran siempre que salga adelante por ellos. Los amo.

A mi esposo Leyner:

Por estar conmigo y apoyarme, por ser el compañero de vida con el que comparto alegrías y tristezas y que ha sido parte importante para culminar con éxito mis estudios. Te amo.

A mis padres Catalina y Ángel Francisco:

Por haberme dado la vida y con su amor y consejos siempre han sabido guiarme por el camino del bien y están siempre presentes para mí y mis hijos. Por su apoyo en todo lo que he necesitado y esto ha servido para poder culminar con éxito mis estudios de Doctorado.

A mis hermanos:

Roberto y Martha; por ser familia y apoyarnos mutuamente siempre.

Los quiere: Angélica

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I. EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	4
1.1. Contexto general.....	4
1.2. Problema de investigación.....	8
1.3. Preguntas de investigación.....	9
1.4. Objetivos.....	9
General	9
Específicos.....	9
1.5. Hipótesis.....	10
1.6. Justificación	10
CAPÍTULO II. MARCO TEÓRICO: POLÍTICA PÚBLICA	11
2.1 Definición de Estado	11
Gobierno y gobernabilidad	13
Desarrollo rural	14
Campesinado.....	17
2.2 Política y ciencias de la política	18
2.3 Política pública	21
2.4 Análisis comparativo de Bardach y Franco.....	24
Modelo de políticas públicas de Eugene Bardach.....	25
Modelo de políticas públicas de Julio Franco	32
CAPÍTULO III. POLÍTICA AGRÍCOLA EN MÉXICO	38
3.1 Política agrícola en México	38
Políticas públicas antes de la Revolución Mexicana (1876-1911)..	40
Políticas públicas de la Revolución Mexicana a 1934.	41
Sexenio de Lázaro Cárdenas del Río 1934-1940.	42
Sexenio de Manuel Ávila Camacho 1940-1946.	43
Sexenio de Miguel Alemán Valdés 1946-1952.	44

Sexenio de Adolfo Ruíz Cortines 1952-1958.	45
Sexenio de Adolfo López Mateos 1958-1964.	47
Sexenio de Gustavo Díaz Ordaz 1964-1970.	48
Sexenio de Luis Echeverría Álvarez 1970-1976.	50
Sexenio de José López Portillo y Pacheco 1976-1982.	51
Políticas neoliberales en el agro.	52
Sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado 1982-1988.	57
Sexenio de Carlos Salinas de Gortari 1988-1994.	58
Sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León 1994-2000.	60
Sexenio de Vicente Fox Quesada 2000-2006.	61
Sexenio de Felipe Calderón Hinojosa 2006-2012.	62
Sexenio de Enrique Peña Nieto 2012-2018.	63
3.2 Organismos internacionales	66
CAPÍTULO IV. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN	73
4.1 Metodología del enfoque cualitativo	73
4.2 Metodología del enfoque cuantitativo	75
4.3 Análisis de los datos	75
CAPÍTULO V. ANÁLISIS DE RESULTADOS	80
5.1 Agencia de Servicios a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Agropecuarios (ASERCA)	81
Promoción de exposiciones y ferias	84
Estructura del programa de prevención y manejo de riesgos	86
Programa Ganadero (PROGAN)	86
5.2 Desaparición de CONASUPO y surgimiento de ASERCA	87
Formación de CONASUPO: Política del estado de bienestar mexicano 	88
Procesos de cambio	90
El inicio del cambio 1982-1992; Una política desregularizada	91
La praxis del TLCAN contra una política pública	94
Resultados CONASUPO - ASERCA	100
Objetivos de CONASUPO y ASERCA	103

Facultades presupuestales CONASUPO y ASERCA	105
Influencia en mercados CONASUPO y ASERCA.....	107
Operación CONASUPO y ASERCA.....	108
La comercialización base de la Política agrícola	111
El éxito del TLCAN y la posterior Política Agrícola.....	114
5.3 Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO)	118
PROCAMPO CAPITALIZA	133
Registro alterno	133
5.4 Cumplimiento de objetivos.....	134
5.5 Principales cambios en las Reglas de Operación	135
5.6 Análisis comparativo de los modelos de Bardach y Franco	136
5.7 Análisis de los sexenios de operación de PROCAMPO	143
5.8 Programas emergentes por causas climatológicas o de desastre natural.....	151
5.9 Prueba piloto en el centro del país.....	153
5.10 Análisis de estadísticas del programa PROCAMPO de la República Mexicana	160
5.11 Contraste de prueba piloto y análisis del país	173
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	175
Conclusiones.....	175
Recomendaciones	181
BIBLIOGRAFÍA	184
ANEXOS.....	197

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1	Matriz de alternativas de política pública	35
Figura 2	Fenómenos naturales y antrópicos que afectan a México anualmente	152
Figura 3	Porcentaje de ha. apoyadas por PROCAMPO con respecto al total anual del periodo 1994-2012	155
Figura 4	Importe total apoyado por PROCAMPO anual del periodo 1994-2012.	156
Figura 5	Frecuencia de los principales cultivos anuales del periodo 1994-2012	157
Figura 6	Porcentaje de régimen hídrico anual del periodo 1994-2012....	158
Figura 7	Número de predios apoyados anualmente del periodo 1994-2012 .	159
Figura 8	Ejemplo de los estadísticos descriptivos obtenidos para cada estado .	160
Figura 9	Porcentaje de ha apoyadas por PROCAMPO con respecto al total en el ciclo P/V del periodo 1995-2012	162
Figura 10	Porcentaje de ha apoyadas por PROCAMPO con respecto al total en el ciclo O/I del periodo 1994-2012	163
Figura 11	Importe total apoyado por PROCAMPO en el ciclo P/V del periodo 1995-2012	164
Figura 12	Importe total apoyado por PROCAMPO en el ciclo O/I del periodo 1994-2012	165
Figura 13	Frecuencia de los principales cultivos en el ciclo P/V del periodo 1995-2012	166
Figura 14	Frecuencia de los principales cultivos en el ciclo O/I del periodo 1994-2012	167
Figura 15	Porcentaje de régimen hídrico en el ciclo P/V del periodo 1995-2012	168
Figura 16	Porcentaje de régimen hídrico en el ciclo O/I del periodo 1994-2012	169
Figura 17	Predios apoyados por PROCAMPO del periodo 1994-2012	170

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1 Criterios de las políticas de ASERCA derivadas del TLCAN	115
Cuadro 2 Criterios específicos de las políticas de ASERCA derivadas del TLCAN	115
Cuadro 3 Cumplimiento de objetivos de PROCAMPO	134
Cuadro 4 Comparación de los modelos de Bardach, Franco y PROCAMPO	137
Cuadro 5 Modelo de política pública propio	142
Cuadro 6 Sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994).....	144
Cuadro 7 Sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000)	145
Cuadro 8 Sexenio de Vicente Fox Quesada (2000-2006).....	146
Cuadro 9 Sexenio de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012)	148
Cuadro 10 Sexenio de Enrique Peña Nieto (2012-2018)	149
Cuadro 11 Desastres naturales en México (1988-2014).....	153
Cuadro12 Comparativo de los estados con más del 100% de hectáreas apoyadas contra estados afectados por algún fenómeno natural.....	172
Cuadro13 Comparativo de la prueba piloto con el nivel nacional y el análisis cualitativo	174

SIGLAS

ALPRO.- Alianza para el Progreso

ANDSA.- Almacenes Nacionales de Depósito S.A.

ANOVA.- Análisis de la Varianza

ASERCA.- Agencia de Servicios a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Agropecuarios

BANRURAL.- Banco de Desarrollo Rural

BID.- Banco Interamericano de Desarrollo

BIRF.- Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento

BM.- Banco Mundial

BORUCONSA.- Bodegas Rurales CONASUPO S.A.

BRIC.- Brasil, Rusia, India y China

CADER.- Centro de Apoyo al Desarrollo Rural

CEIMSA.- Compañía Exportadora e Importadora Mexicana S.A.

CEPAL.- Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CNC.- Confederación Nacional Campesina

CONASUPO.- Compañía Nacional de Subsistencias Populares

CONEVAL.- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

COPLAMAR.- Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados

DDR.- Distrito de Desarrollo Rural

DICONSA.- Sistema de Distribución CONASUPO S.A.

DOF.- Diario Oficial de la Federación

ECOSOC.- Consejo Económico y Social

ERMEXS.- Estación de Recepción México

EUA.- Estados Unidos Americanos

EZLN.- Ejército Zapatista de Liberación Nacional

FAO.- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

FERTIMEX.- Fertilizantes Mexicanos S.A.

FGFAGA.- Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, la Ganadería y la Avicultura

FIDA.- Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola

FIRA.- Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura

FMI.- Fondo Monetario Internacional

FOBAPROA.- Fondo Bancario de Protección al Ahorro

GATT.- Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles

IICA.- Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura

IMSS.- Instituto Mexicano del Seguro Social

INE.- Instituto Nacional Electoral

INIFAP.- Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias

INMECAFE.- Instituto Mexicano del Café

ISO.- Organización Internacional de Normalización

ISSSTE.- Instituto de Seguridad y Servicio Social de los Trabajadores al Servicio del Estado

IVA.- Impuesto al Valor Agregado

NADYRSA.- Nacional Distribuidora y Reguladora S.A.

OACI.- Organización de la Aviación Civil Internacional

OEA.- Organización de Estados Americanos

OECD.- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

OII.- Organización Internacional Intergubernamentales

OIT.- Organización Internacional del Trabajo

OMC.- Organización Mundial de Comercio

OMI.- Organización Marítima Internacional

OMM.- Organización Meteorológica Mundial

OMPI.- Organización Mundial de la Propiedad Intelectual

OMS.- Organización Mundial de la Salud

OMT.- Organización Mundial del Turismo

ONG.- Organización No Gubernamental

ONU.- Organización de las Naciones Unidas

ONUDI.- Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial

PEC.- Programa Especial Concurrente

PEMEX.- Petróleos Mexicanos

PESA.- Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria

PIB.- Producto Interno Bruto

PNB.- Producto Nacional Bruto

PNR.- Partido Nacional Revolucionario

PRI.- Partido Revolucionario Institucional

PROCAMPO.- Programa de Apoyos Directos al Campo

PROCEDE.- Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares

PROGAN.- Programa Ganadero

PROGRESA.- Programa de Educación, Salud y Alimentación

PRONASE.- Productora Nacional de Semillas

PRONASOL.- Programa Nacional de Solidaridad

SAGARPA.- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación

SAM.- Sistema Alimentario Mexicano

SARH.- Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos

SECOFI.- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial

SECOGEF.- Secretaría de Contraloría General de la Federación

SELA.- Sistema Económico Latinoamericano

SEMARNAT.- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales

SHCP.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público

SIG.- Sistema de Información Geográfica

SIIQ.- Sistema Interno de Información y Quejas

SPSS.- Statistical Package for the Social Sciences

TLC.- Tratado de Libre Comercio

TLCAN.- Tratado de Libre Comercio de América del Norte

TLCUEM.- Tratado de Libre Comercio de la Unión Europea y México

UAIM.- Unidad Agrícola Industrial de la Mujer

UE.- Unión Europea

UIT.- Unión Internacional de Telecomunicaciones

UNESCO.- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

UPU.-Unión Postal Universal

VPN.- Valor Presente Neto

INTRODUCCIÓN

El estado mexicano ha estado presente en el campo prácticamente desde su fundación. La reforma agraria, los cambios económicos en el campo han sido ejemplo de esto.

Una acción notoria y significativa fue realizada en los últimos tiempos con el programa PROCAMPO, este programa fue una respuesta a los cambios que se generaron a partir del TLCAN. Esto permitió con el tiempo generar una política específica que aunque no fue expresada de manera clara y definida desde el principio se fue organizando en el transcurso del tiempo.

PROCAMPO duró 20 años, de 1993 a 2013, y generó una cantidad bastante significativa de datos e información que permiten analizar todos estos elementos y llegar a determinadas conclusiones sociales, políticas y económicas de la participación del Estado en el campo mexicano.

El campo mexicano donde se llevó a cabo PROCAMPO es el campo pobre, el campo de los campesinos, el campo de los indígenas. Si bien el programa fue enfocado a estos sectores sociales, con el paso del tiempo también significó un apoyo relevante para la pequeña y mediana empresa agropecuaria.

En esta investigación se analiza la historia del programa PROCAMPO con todos sus componentes durante el período 1993-2013 que fue su período de operación.

La tesis se integra por 5 capítulos que a continuación se describen brevemente:

En el primer capítulo se desarrolla el contexto general en el que se explica de una manera breve la historia de las políticas públicas en general y las políticas públicas agrícolas; así como también se plantea el problema de investigación; se formulan las preguntas de investigación; se enlistan los objetivos, las hipótesis y la justificación del proyecto de investigación.

En el segundo capítulo se desarrolla el marco teórico con los conceptos y temas necesarios en la investigación, como son estado, desarrollo rural, campesinado, política y ciencias de la política, política pública, e incluye un análisis comparativo entre los modelos de política pública de Eugene Bardach y Julio Franco.

El tercer capítulo describe la política agrícola en México, también contiene un análisis por sexenio presidencial sobre las políticas públicas considerando la situación internacional de la época, la situación nacional y en particular la política agrícola en México desde 1876 hasta 2015. Además se describen brevemente los organismos internacionales más influyentes en materia de política pública a nivel internacional (FAO, IICA, BID, BIRF, BM, FMI y OECD).

En el cuarto capítulo se describe la metodología utilizada en la investigación donde se explica la parte cualitativa y la parte cuantitativa así como sus componentes, se muestra cómo se llevó a cabo la investigación documental así como la forma en que se elaboraron las estadísticas, se explican la manera en que se organizó la investigación y se menciona la selección de la muestra y el cómo se llevó a cabo el análisis de los datos.

El quinto capítulo contiene el análisis de los resultados, derivado de las preguntas de investigación, se divide en la parte cualitativa que incluye una descripción de la institución Agencia de Servicios a la

Comercialización y Desarrollo de Mercados Agropecuarios (ASERCA) que es el organismo donde operó el programa PROCAMPO, se incluye una breve descripción de los programas que opera (promoción de exposiciones y ferias, programa de prevención y manejo de riesgos, y programa ganadero); y se hace un análisis sobre la desaparición de su antecesor CONASUPO y el surgimiento de ASERCA; también se describe el Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO) que es el tema central de la tesis, se habla de la historia del programa, surgimiento, operación, entrega de apoyos, objetivos, algunas evaluaciones y la descripción de sus componentes PROCAMPO Capitaliza y registro alterno; el cumplimiento de los objetivos del programa, los principales cambios en las reglas de operación, el análisis comparativo de los modelos de Bardach y Franco concluyendo con el modelo de PROCAMPO y uno propio, el análisis de los sexenios presidenciales durante la operación de PROCAMPO y una explicación sobre el programa emergente por causas climatológicas o de desastre natural. En la parte del análisis cualitativo se incluyen resultados de la prueba piloto en el centro del país y el análisis de datos estadísticos de todos los estados de la República Mexicana.

También se abordan las conclusiones de los resultados, las cuales surgen del trabajo durante toda la investigación y que se fueron visualizando conforme se encontraban resultados. También contiene algunas recomendaciones obtenidas en base a los resultados y conclusiones, visualizando las fallas o debilidades de PROCAMPO y considerando lo que se puede mejorar para el nuevo programa PROAgro Productivo.

CAPÍTULO I. EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

1.1. Contexto general

El país a partir de la década de 1980 del siglo XX se vio involucrado en diversos cambios políticos, sociales y económicos, la sociedad demandó la democratización y un redimensionamiento del poder del Estado, ya que éste se visualizaba sin límites tanto de poder como de recursos, pero con los nuevos movimientos sociales. Se buscaba un gobierno más justo y equitativo.

El IICA (1994) menciona que a finales de los años cincuenta nace una nueva concepción de la economía agraria: agribusiness. Este término se refiere al conjunto de actividades relacionadas con el sector agrario y destinadas a las funciones alimentarias de la sociedad. El concepto de sistema agroalimentario respondía a los efectos del desarrollo capitalista industrial en el sector agrario, en la industria agroalimentaria y en la distribución alimentaria. El conocimiento y la cuantificación de las complejas relaciones de interdependencia inherentes al sistema agroalimentario constituyen un requisito previo imprescindible para la elaboración de cualquier política alimentaria. De ahí parte la instrumentación de programas de apoyo destinados a la producción agrícola.

En las últimas dos décadas del siglo XX, el Estado apoyó mucho la incorporación de la economía mexicana al exterior, la privatización y la introducción de inversión extranjera, todo esto entre otros factores por la firma de Tratados de Libre Comercio con diferentes países, entre ellos destaca el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) firmado en 1994. Estas situaciones han provocado que a nivel

macroeconómico, el país haya mejorado pero en lo que respecta a nivel microeconómico, la situación ha sido muy diferente, los precios de los productos se incrementan constantemente, mientras que los salarios no lo hacen a la par. Esta situación ha provocado que el número de pobres se haya incrementado y se tenga un bajo nivel adquisitivo por parte de la mayoría de la población.

Todas estas situaciones han provocado que el Estado diseñe e implemente las políticas públicas que considere necesarias para el apoyo al sector primario, el problema radica en que la mayoría de las veces las políticas sólo se elaboran en gabinete a niveles altos que no llegan a aterrizar a nivel de la comunidad y esto provoca que no se tomen en cuenta las características y las necesidades específicas de cada una de las comunidades.

Las políticas públicas en México han seguido el modelo de acción de desarrollo neoliberal a finales del siglo XX. El Estado Mexicano ha generado acciones como los Planes Nacionales de Desarrollo que desde 1932 iniciaron la propuesta de gobierno de cada administración pública. Hoy en día sigue vigente esta acción (Plan Nacional de Desarrollo 2012-2018).

Las políticas públicas han variado de metas, así como de actores titulares. En la década de 1930 los campesinos, la burocracia y el ejército federal fueron los actores principales; a partir de la Segunda Guerra Mundial, la naciente burguesía tomó partido, desbancó al ejército y surgió la clase media. El modelo de acción de política, al inicio, fue llevar el campo mexicano a la modernización a través de la tecnología (modelo agroindustrial). El desarrollo nacional, era el desarrollo agropecuario, ya que el 90% de la población era rural. Después de 1980 cambió la perspectiva: hoy en día el 75 % de la población es urbana, el desarrollo

nacional se enfoca al mundo industrial y urbano, el desarrollo agropecuario es sectorial y ha pasado a segundo término (Martínez, 1996).

Las políticas públicas contemporáneas para el desarrollo agropecuario, contemplan diversos actores sociales que utilizan algunos de los instrumentos de política pública como la banca oficial, la agroindustria oficial y la CONASUPO en su tiempo. Actualmente el gobierno mexicano ya no cubre las necesidades técnicas y sociales del campo. La “Revolución Verde” fue un buen ejemplo de un estado interventor de la agricultura y promotor de la producción agrícola. El Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) inciden en la definición de las políticas agropecuarias por medio del otorgamiento de líneas de créditos, asesoría técnica y el financiamiento de estudios técnicos.

El crédito, la extensión y las organizaciones campesinas en beneficio público, fueron los instrumentos con los cuales el Estado mexicano se convirtió en garante de la seguridad alimentaria para los campesinos y toda la sociedad mexicana. Esta estructura fue desmantelada a partir de los años de 1980 de acuerdo al modelo neoliberal que el Estado mexicano tomó como propuesta de trabajo derivada de las indicaciones del Banco Mundial. Se buscó que los servicios provistos fueran libres en el mercado, y que la regulación de la productividad, más que la política, fuese la oferta y demanda (Martínez y Rechy, 2003).

Las acciones contemporáneas que formula la política pública agropecuaria en México, implican la dinámica del crédito de la agricultura sustentable y el apoyo a la producción agropecuaria para el mercado y la exportación. El modelo neoliberal ha generado riqueza pero concentrada en pocas manos. Notablemente se apoyó la investigación y el desarrollo para la agricultura comercial, dejando en manos del mercado, la investigación agropecuaria (en especial las semillas transgénicas), para productos con valor agregado

demandados en el mercado internacional, así como la difusión y la extensión agrícolas (Martínez, 1996).

Por otro lado, el autoabasto campesino regional para poblaciones mayoritariamente indígenas y campesinas ha tenido un apoyo muy escaso o nulo. El Estado intenta cubrir las demandas urbanas de consumo y se ha olvidado que la política de investigación y desarrollo debe cubrir todos los aspectos de la producción agrícola y es una función de Estado y no un producto de mercado.

La caída de la producción agroalimentaria, las demandas de consumo popular y la migración internacional han forzado al cambio de las políticas neoliberales. Se ha reconocido que la producción campesina sigue vigente y que contribuye al autoabasto campesino y regional; se reconoce también que la tecnología agrícola tradicional sigue aportando innovaciones al desarrollo agropecuario. Los cambios de política ahora se enfocan a lograr el abasto interno, no solo a la producción hacia el mercado internacional.

El programa PROCAMPO surge en 1993 (ASERCA, 2015) como una respuesta a la situación del momento en el medio rural, que se puede resumir en un entorno de pobreza, pérdida de autoabasto, migración, caída de la productividad y la denominada nueva ruralidad. Este contexto influye de manera importante para la creación de una política pública destinada a apoyar la producción agrícola, es parte fundamental del surgimiento de PROCAMPO.

1.2. Problema de investigación

En México se diseñan e implementan ciertas políticas públicas, pero en el cambio de autoridades se pierde el seguimiento de éstas y se elaboran nuevas de acuerdo a la visión de los nuevos mandatarios, lo cual dificulta en gran medida el adecuado funcionamiento de las propuestas que se llegan a implementar. Este es uno de los motivos por los cuales suele ser difícil un seguimiento de estas políticas. En el caso del PROCAMPO fue una de las políticas más constantes que ha llegado a tener un seguimiento más o menos continuo y que ha permitido a los productores recibir el apoyo de manera constante.

Este programa se crea en una primera instancia como un apoyo directo para los productores rurales que no estaban en posibilidad de alcanzar los precios de garantía. Surge como un complemento de las reformas a la legislación agraria y como uno de los nuevos programas creados en el año en que se iba a firmar el TLCAN. El Programa de Apoyos Directos al Campo se instrumenta en el año 1993 y surge como un mecanismo de transferencia de recursos para compensar a los productores nacionales por los subsidios que reciben sus competidores extranjeros, en sustitución del esquema de precios de garantía de granos y oleaginosas (SARH, 1993). Otorga un apoyo por hectárea o fracción de ésta a la superficie elegible, inscrita en el Directorio del PROCAMPO, y que esté sembrada con cualquier cultivo lícito o que se encuentre bajo proyecto ecológico autorizado por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT).

Lo que se pretende en esta investigación es identificar qué cambios ha habido a lo largo del período en que operó el programa, para así concluir si es que los objetivos iniciales fueron cumplidos o en caso de encontrar cambios radicales, conocer el por qué se tuvieron que hacer esos cambios,

así como saber si es que el programa funcionó tal como se ha instrumentado o identificar las causas por las que desapareció.

1.3. Preguntas de investigación

- ♣ ¿Por qué se instrumenta PROCAMPO como política pública en el contexto del sector rural de 1993 a 2013?
- ♣ ¿PROCAMPO fue una política pública o fue un instrumento de política pública para apoyo al sector agrícola?
- ♣ ¿Cumplió PROCAMPO con sus objetivos?

1.4. Objetivos

General

Analizar los impactos de la política agrícola del estado mexicano a nivel nacional a través del programa PROCAMPO durante el período de operación (1993-2013).

Específicos

- Identificar los objetivos, resultados, componentes y sus principales cambios a lo largo de su historia.
- Analizar la problemática de la implementación de dicha política pública.
- Realizar un análisis cuantitativo de las bases de datos oficiales para conocer el impacto de PROCAMPO en el país.

1.5. Hipótesis

El programa PROCAMPO intervino en el campo mexicano con recursos para apoyar la producción agrícola durante los años 1993 – 2013.

Las políticas públicas se generan a partir de las necesidades de las comunidades para incidir en la realidad actual y lograr un desarrollo real.

La inversión en el sector agropecuario va dirigida al campo rico, al empresarial, exportador; mientras que PROCAMPO va dirigido al campo pobre de productores de subsistencia, de autoabasto o de comercialización local.

1.6. Justificación

El objeto de estudio es un tema de gran importancia porque se realiza un análisis a lo largo de 20 años que operó uno de los programas federales más importantes y trascendentes de la historia agrícola del país, PROCAMPO.

El alcance de esta investigación es a nivel nacional, ya que el PROCAMPO tuvo cobertura en todo el país y es conveniente analizar la historia, objetivos, logros y dificultades del programa a lo largo de sus 20 años de operación.

En primera instancia, se propuso que la vigencia de PROCAMPO sería de 15 años, pero a lo largo de la investigación, se analizará el por qué continuó su operación durante 20 años.

CAPÍTULO II. MARCO TEÓRICO: POLÍTICA PÚBLICA

El marco teórico se integra como entrada a los requerimientos necesarios para la investigación realizada. Para esto se toman en cuenta las siguientes categorías ordenadas de acuerdo a cada uno de los conceptos para que tengan una secuencia lógica y entendible, éstas son: estado (incluidos los conceptos de gobierno y gobernabilidad, desarrollo rural, campesinado y burocracia); política y ciencias de la política; política pública (con un análisis comparativo de modelos de Bardach y Franco para las políticas públicas); política agrícola en México (con la descripción de los hechos más importantes ocurridos antes y después de la Revolución Mexicana y durante cada sexenio presidencial); y organismos internacionales.

2.1 Definición de Estado

El Estado es un concepto organizador de la teoría del desarrollo y se le considera como el eje rector que organiza a la sociedad a través de instrumentos de gobierno. La sociedad reúne en torno a sí, las divisiones internas horizontales y verticales en que se organizan sus miembros y conforma con toda su complejidad el entorno donde existe el Estado. Así, mediante todas sus funciones, de orden, control, promoción, organización, defensa, se estructura como gobierno. El estado nacional nace con la Independencia de 1810. Las circunstancias y los intereses en juego en las que ésta se proclama, definen desde entonces, uno de sus rasgos principales: se constituye un estado defensor de la soberanía nacional en contra del colonialismo o la dependencia. El estado virreinal era un estado encargado de la expoliación sistemática, limitativo del desarrollo interno y garante de un mercado cautivo que tenía España en América

para que no compitiera con la metrópoli; por ende era un estado restrictivo de la producción (Martínez y Rechy, 2003).

En el contexto de la Primera Guerra Mundial como lo menciona las fuerzas políticas y los intereses sociales que actuaban se expresaron en líneas generales por la intervención del estado en la economía y en el carácter de las instituciones a partir de la Constitución de 1917. Desde la Revolución, y debido a la fuerte presencia de los trabajadores, campesinos en esa lucha, las Constituciones han sido desde entonces no sólo esquemas normativos de la organización y ejercicio del poder, sino normas integradoras y programáticas del desarrollo integral de una colectividad. No se deja, como antaño, a la legislación ordinaria, la configuración del régimen económico; las reglas constitucionales contienen orientaciones imperativas que constituyen el elemento dorsal de la estructura institucional del sistema económico (Meza, 1992).

A partir del periodo revolucionario, es posible identificar en forma metodológica cinco variables de análisis en las últimas ocho décadas (Martínez, 1996), que conjugándolas sirven de esquemas de política agrícola durante 100 años que identifican el papel del estado en la economía y en el desarrollo. Estas variables son: 1° las condiciones de la hacienda pública y los ingresos de la administración; 2° los criterios de planeación, presupuestación y administración; 3° las condiciones del mercado interno; 4° el comportamiento de la producción y el empleo; y 5° las propuestas o programas de las fuerzas sociales. Estos cinco criterios se aplican en cuatro periodos generales en que se divide el siglo XX en México: a.- Desde el fin de la guerra mundial (1918) y hasta la conclusión de la administración Cardenista; desde la presidencia de Ávila Camacho y hasta el agotamiento del modelo de desarrollo, llamado La política de crecimiento en base a la sustitución de importaciones (1940-1965); desde la adopción del desarrollo estabilizador hasta la crisis de la deuda (1965-

1987); y finalmente, desde la renegociación de la deuda, la apertura económica y la globalización, hasta el presente (1988- 2014).

Gobierno y gobernabilidad

La mayoría de las naciones tienen una representación llamada gobierno, que es considerado el encargado de ejercer el poder y de controlar y administrar los ámbitos político, económico y social de su país, así como de tomar las decisiones en las cuestiones en que se involucre a su país a nivel global. La acción que realiza el gobierno se denomina gobernabilidad que como menciona Salinas (2003) ya no puede ser entendida como una fórmula política para evitar desequilibrios en las demandas o necesidades y ofertas o decisiones político-institucionales. Tres son las grandes dimensiones de la gobernabilidad que considera Jiménez que publica en Salinas (2003):

1. El fortalecimiento de la legitimidad
2. La eficacia de las políticas públicas diseñadas e instrumentadas por el Estado
3. Las amplias y cada vez más restringidas funciones del Estado en el campo social y económico, frente a las crecientes demandas de la sociedad

Las máximas de la gobernabilidad que considera Roitman que publica en Salinas (2003) son:

1. La racionalidad en el quehacer del Estado y en sus funciones administrativas, su puesta en práctica afecta a todo el conjunto de actividades estatales

2. Eficacia en el desarrollo de programas y políticas públicas.

Un elemento presente junto con la gobernabilidad es la llamada burocracia que puede definirse como la estructura que lleva a cabo sus actividades a través de metodologías o procedimientos bien definidos para cumplir los objetivos establecidos. Una de las características de la burocracia ideal, la considera Max Weber (1997), quien precisa que: “Precisión, rapidez, claridad, conocimiento del expediente, continuidad, reserva, unidad, subordinación estricta, reducción de fricciones y de costos materiales y personales –esas se consiguen al punto óptimo en la administración estrictamente burocrática, especialmente en su forma monocrática”. La dominación burocrática se ofrece en forma más pura allí donde rige con mayor fuerza el principio del nombramiento de los funcionarios.

Desarrollo rural

El análisis del desarrollo rural es un concepto fundamental de la investigación, ya que precisamente lo que se busca al hacer este tipo de investigación es contribuir al desarrollo de las comunidades rurales del país para conseguir mejoras en todos los aspectos de las mismas.

El desarrollo rural puede entenderse como el proceso de capitalización humana, social, ambiental y productiva que garantiza la constitución de una sociedad rural donde los campesinos, el Estado, los empresarios locales y regionales se conviertan en actores de la transformación que se requiere para lograr el mejoramiento permanente en la calidad de vida de la población y la no degradación de la base de los recursos naturales no renovables, que permitan la armonía y mejora del potencial agroecológico presente y futuro para contribuir al cumplimiento del compromiso intergeneracional de la sociedad actual (Menacho, 1997).

Las teorías más representativas del desarrollo han sido el marxismo (que sobrevive como corriente de pensamiento dominante de la sociedad en general) y el populismo que trata el problema del desarrollo rural, desde su inicio se dedicó al análisis específico y detallado del sector rural (Martínez, 1993).

El populismo como corriente de pensamiento teórico del mundo rural se inicia a mediados del siglo XIX y está presente en la actualidad; puede tener varias acepciones. Para Martínez (1993) existen varias alternativas: la primera es ver al populismo como una ideología, como un movimiento o ambos; la segunda interpreta al populismo como un pensamiento recurrente que aparece en diversos tiempos históricos y geográficos; la tercera alternativa entiende al populismo como una psicología política de defensa de los pobres contra el enemigo del pueblo; como cuarta alternativa se puede apreciar al populismo como una tendencia negativa, antiurbana, anticapitalista, antisemítica; quinta alternativa la corriente populista tiene como centro al pueblo (entendiendo pueblo campesino en los países subdesarrollados); y finalmente la sexta alternativa que presenta al populismo como una mentalidad que da paso a otras tendencias.

Se define heurísticamente al populismo como: “una serie de movimientos históricos e ideologías que buscan o justifican el cambio social de una manera revolucionaria o reformista en una visión multilínea donde el camino del progreso o del desarrollo a seguir no es necesariamente la industrialización tipo inglesa. Los sujetos del cambio son los obreros y campesinos y el pueblo en general, por una parte y el Estado por otra. Este pensamiento ha surgido en países en desarrollo o en áreas rurales, enfrentado al cambio generado por las políticas económicas de los países desarrollados, por los fracasos económicos de sus propios regímenes políticos.” (Martínez, 1993). El populismo es un pensamiento que se

encuentra arraigado en el pueblo mexicano gracias a los movimientos de Independencia, de la Revolución y de los movimientos agrarios.

Se necesita elaborar un modelo de desarrollo rural que vaya acorde a la realidad nacional tomando en cuenta las características derivadas de las formas de poder político, de la burocracia, las desigualdades en la distribución de los ingresos, la falta de interés en inversiones sociales que benefician a las comunidades rurales, el endeudamiento que tiene México a nivel internacional debido a los préstamos otorgados por otros países, la problemática por la cercanía geográfica con los Estados Unidos de América. Por un lado, se encuentra el problema de la gran cantidad de migrantes que van a vender su mano de obra barata (perjudican a México ya que se da fuga de mano de obra, cerebros y el asunto del envío de remesas que en la actualidad es una cifra bastante considerable, pero que engaña a las cuentas nacionales ya que no es ingreso obtenido directamente por lo que se hace en el país); por otro, está el problema de la total apertura comercial que hace a México un país mucho más dependiente del vecino del norte (Martínez, 2000).

El lograr un adecuado análisis del desarrollo rural implica incluir esquemas en los que se tome en cuenta la particular hostilidad de los campesinos hacia la centralización estatal y hacia la burocratización, pero al mismo tiempo la reverencia y respeto que esos mismos campesinos muestran hacia los símbolos de autoridad. Por esto, es fundamental ubicar al estado y a los aparatos estatales así como su burocracia en cualquier plan de acción y de trabajo (Martínez, 1993). El otro aspecto que hay que considerar en el desarrollo rural, actualmente existe la cooperación internacional para el desarrollo, en la cual se busca la creación de políticas internacionales que puedan aportar beneficios para el desarrollo rural que favorezca a todas las naciones.

La cooperación internacional para el desarrollo no siempre está paralela al funcionamiento ordenado y previsible de la economía mundial, que se ha reflejado en desequilibrio y limitaciones de la cooperación. Lo que se busca es trabajar en el ámbito de las relaciones internacionales y acrecentar su relevancia para lograr el objetivo de una convivencia mundial pacífica. Es así como es importante conocer las funciones de algunos organismos internacionales y fundaciones privadas específicamente en lo que se refiere a su participación en proyectos financieros y operativos relacionados con el desarrollo rural, la investigación y la capacitación en ciencias agrícolas (Jiménez, 1994).

Campesinado

El campesinado es el actor principal del desarrollo rural, porque tiene la producción y el manejo de las actividades primarias. En la actualidad, es muy difícil encontrar campesinos puros, sobre todo en México ya que la mayoría de los campesinos actuales recurren a otras fuentes de ingreso diferentes a las actividades correspondientes al sector primario de la economía (agricultura, ganadería, silvicultura, pesca). En este contexto Wolf (1975 y 1977) considera tres distinciones para definir el término “campesino”, lo más estrictamente posible.

En primer lugar se entiende al campesino solo como productor agrícola y ganadero rural, es decir, recoge sus cosechas y cría a su ganado en el campo y mantiene estas actividades alejadas de ciudades y cualquier otro lugar urbano; la segunda distinción, esta que los campesinos generalmente conservan un mayor control de sus procesos de producción. El control externo se manifiesta principalmente cuando venden sus productos en el mercado.

La tercera distinción es que los campesinos buscan la subsistencia, no la reinversión. Su punto de partida son las necesidades que están definidas por su cultura. La producción de cosechas que comercializan en el mercado se ve rápidamente superada por la falta de habilidad para satisfacer estas necesidades dentro del segmento sociocultural del que forman parte. Los campesinos venden las cosechas para obtener dinero, pero esta ganancia se utiliza inmediatamente para adquirir los bienes y servicios que necesitan para su subsistencia y para mantener su status social, más que para aumentar la escala de sus operaciones, no funcionan como una empresa en el sentido económico, imprime desarrollo a una casa (su unidad de producción) y no a un negocio (Chayanov, 1985).

Lo primero que hace el campesino con su cosecha es asegurar el autoabasto, posteriormente si queda algún excedente, lo lleva al mercado, pero sabe que tiene asegurado el mínimo de calorías que necesita para mantener su fuerza de trabajo constante y sin necesidad de incrementarla a pesar de que pudiera llegar a producir más.

Otra cuestión que el campesinado asegura son los excedentes sociales que Wolf (1975) los divide en los denominados fondos, que son: el fondo ceremonial (para las relaciones sociales con el prójimo en caso de que requieran realizar alguna ceremonia o ritual); y el fondo de renta (cuando alguien ejerce un poder superior efectivo o dominio sobre un agricultor, éste debe pagar una renta por su trabajo).

2.2 Política y ciencias de la política

La política definida estrictamente es una actividad orientada en forma ideológica a la toma de decisiones de un grupo para alcanzar ciertos objetivos. También puede definirse como una manera de ejercer el poder con la intención de resolver o minimizar el choque entre los intereses

encontrados que se producen dentro de una sociedad. La política es un concepto amplio, correspondiente al poder en general (RAE, 2013).

El objetivo de los políticos, independientemente de sus preferencias políticas, consiste en establecer políticas públicas que les convengan o de alguna forma, intervenir en las que no les son tan convenientes. La política en general tiende a conformar tanto las propuestas de políticas públicas como aquellas que se concretan.

Los gobiernos son instrumentos para llevar a cabo políticas públicas. Más que mirar al ordenamiento de las actividades del sector público, conviene considerarlo como un instrumento para realizar políticas públicas. Así como el logro principal de una empresa privada no es su organigrama, sino sus utilidades, lo importante en el gobierno son sus resultados, más que su estructura (Aguilar, 2009).

Las ciencias de política incluyen:

1. Los métodos de investigación del proceso de la política.
2. Los resultados de los estudios de las políticas.
3. Los descubrimientos de las disciplinas que pueden aportar contribuciones importantes para las necesidades de inteligencia del momento.

Esto será a grandes rasgos, el contexto en el cual surgen las políticas públicas, que se consideran como las respuestas que el Estado o poder público otorga a las necesidades de los gobernados, en forma de normas, instituciones, prestaciones, bienes públicos o servicios (Aguilar, 2009).

Las ciencias de política requieren una metodología que se desvíe de la metodología científica tradicional, según Yehezkel citado en Aguilar (2009); los focos principales incluyen:

- ♣ El análisis de políticas que proporciona métodos heurísticos para identificar alternativas preferibles de política.
- ♣ La innovación alternativa que se ocupa de inventar nuevos diseños y posibilidades por ser consideradas en la elaboración de políticas.
- ♣ Estrategias de política que proporcionan lineamientos para adoptar posturas, supuestos y pautas por seguir en políticas específicas.
- ♣ Evaluación y retroalimentación que incluyen, por ejemplo, indicadores sociales, experimentación social y aprendizaje organizacional.
- ♣ Mejoramiento del sistema para la elaboración de políticas mediante rediseño y, a veces, diseñando de nuevo, con inclusión de cambios en los recursos utilizados, personal, estructura, equipo, demandas externas, etc.

La diferencia específica de las Ciencias de las Políticas ante la Ciencia de la Administración, es que las primeras se orientan a estimular la cooperación social o desestimular el conflicto, mientras que las segundas tienen la función de poner en contacto a la ciudadanía con la representación política, se parte del principio de que el Gobierno no sólo se desempeña ante escenarios normados y normales, sino ante escenarios caracterizados por la complejidad, la incertidumbre, los riesgos y las contingencias. De tal forma, la principal función de la administración es poner en contacto a la ciudadanía con la representación política (Aguilar, 2009).

2.3 Política pública

Una política pública puede definirse como: a) el diseño de una acción colectiva intencional, b) el curso que efectivamente toma la acción como resultado de las muchas decisiones e interacciones que comporta y, en consecuencia, c) los hechos reales que la acción colectiva produce (Aguilar, 1996). Otra definición, considera que las políticas públicas son acciones de gobierno con objetivos de interés público que surgen de un proceso de diagnóstico y análisis de factibilidad, teniendo en cuenta los intereses y necesidades de la ciudadanía con el objetivo de atender efectivamente los problemas públicos específicos (Franco, 2012).

Al considerar lo anterior, se puede entender a las políticas públicas como los lineamientos que el propio gobierno establece como líneas de acción para el cumplimiento de sus objetivos. Implican la toma de decisiones en conjunto con mecanismos de participación ciudadana. Lo que buscan las políticas públicas es el interés o beneficio público. Sus formas, procedimientos, métodos y recursos sirven para la atención de la problemática de la población para lograr su solución a través de una acción desarrollada durante el tiempo necesario para satisfacer las necesidades de los grupos involucrados (Franco, 2012).

Las políticas públicas se orientan hacia intereses o beneficios públicos y su capacidad para llevarlas a cabo; es indispensable la participación ciudadana en conjunto con el gobierno en la definición de los objetivos como acciones de la política. Lo que distingue a las políticas públicas de otras acciones de gobierno es la búsqueda del consenso de los actores sociales para concretar decisiones en acciones de bienes y servicios públicos: educación, salud, producción agropecuaria, manejo sustentable de los recursos naturales, migración, entre otros.

En políticas públicas todo es Gobierno, pero en Gobierno no todo es políticas públicas (Guerrero, 1992). Por ello, es importante considerar que las acciones de gobierno, Franco (2012) las considera de tres tipos:

1. Políticas de Estado.- Son directrices derivadas de principios constitucionales, acciones de gobierno para alcanzar objetivos de interés nacional que trascienden periodos de gestión de gobierno.
2. Políticas Gubernamentales.- Son proyectos de largo plazo que tienen el sello sexenal (Plan Nacional de Desarrollo), es decir, son acciones de gobierno planteadas en la estrategia de un gobernante en turno.
3. Políticas Públicas.- Son acciones focalizadas en problemas públicos específicos, es decir, acciones de gobierno con objetivos de interés público que surgen de decisiones sustentadas en un proceso de diagnóstico y análisis de factibilidad para la atención efectiva de problemas públicos específicos. Dentro de este tipo de política se sitúa al PROCAMPO.

En este contexto, las políticas públicas siempre tienen que ver con el Gobierno, se consideran como las acciones del gobierno. Para poder llevar a cabo estas acciones, el gobierno crea instituciones en diferentes ámbitos para apoyar al diseño, evaluación e implementación de las políticas públicas. También, las políticas públicas producen conocimientos y métodos de acción para que los gobiernos generen resultados de buena calidad ante los escenarios no previstos.

El padre de las políticas públicas Harold Lasswell, las imaginó como un medio para mejorar el gobierno, pero distinguiendo a las políticas públicas de las privadas. Por ello, la disciplina de las políticas públicas se considera anglosajona y principalmente norteamericana, pero en Latinoamérica se

tienen importantes contribuciones por parte de diversos autores sobre el tema. El desarrollo de las políticas públicas en México es prometedor, pero en la medida en que no sólo sea país transmisor o imitador de progresos de otros países, sino hay que ser protagonistas del desarrollo y los avances propios (Guerrero, 1992).

De entre las múltiples definiciones de políticas públicas, hay varios puntos que convergen a pesar de la diferencia de conceptos, Aguilar (2009) encontró ocho elementos necesariamente constitutivos:

- ♣ Resolver problemas públicos acotados.
- ♣ Las decisiones implican conflicto.
- ♣ Se discute el problema pero más aún, la manera de abordarlo.
- ♣ Participación de múltiples actores.
- ♣ Es un proceso.
- ♣ No se desplaza al gobierno sino que se legitima.
- ♣ La población afectada se involucra en la solución.
- ♣ Es un ciclo y no una secuencia lineal.

Lo anterior implica cuatro grandes retos para los hacedores de políticas o policy making:

1. Flexibilidad para adoptar cambios que logren objetivos y metas de la alternativa que se ha seleccionado como política.
2. Involucrar los niveles de la participación en los ciclos de política.
3. En suma, lograr que el diseño de política sea una realidad aplicable (pasar de la formulación a la implementación), evaluable y consensuada social y políticamente.
4. Revertir el problema no administrarlo.

En resumen, se considera que las políticas públicas son los lineamientos que el propio gobierno establece como líneas de acción para el cumplimiento de sus objetivos, implican la toma de decisiones. Las políticas públicas buscan el interés o beneficio público, las formas, procedimientos, métodos y recursos que utilizan sirven para la atención de la problemática de la población para lograr su solución a través de una acción desarrollada durante el tiempo necesario que cumpla el objetivo.

El carácter público de las mismas hace que el gobierno tenga el compromiso de que funcionen de manera adecuada, porque son las líneas de acción del gobierno que debe dar a conocer a la sociedad para también contar con el apoyo tanto institucional como de la misma sociedad para llegar al cumplimiento de las metas.

2.4 Análisis comparativo de Bardach y Franco

Las políticas públicas no tienen una única manera de diseñarse e implementarse, pero es importante considerar que se deben tomar en cuenta algunas fases que se requieren para que se logren políticas públicas exitosas. A continuación se describen los modelos de dos autores estudiosos de las políticas públicas:

Eugene Bardach (1998) es un profesor emérito de la Universidad de California, E.U.A., especialista en el tema de Política Pública (Public Policy), ha elaborado con su larga experiencia docente, un manual en el que en ocho pasos ayuda a los analistas a tener claros los elementos que participan en la ejecución práctica de las políticas públicas, sistematizando y explicando los procesos por lo que debe pasar una situación dada para llegar a ser una política pública.

Julio Franco Corzo (2012) es maestro en políticas públicas por la Universidad de Chicago, E.U.A., actualmente es Director de Evaluate, empresa de consultoría especializada en evaluación de políticas públicas. Elabora su modelo a través del análisis y diseño de políticas públicas y toma ideas de expertos en el tema como el mismo Bardach, Yehezkel Dror, David Weimer, William Dunn entre otros. La metodología que Franco propone tiene como objetivo diseñar políticas públicas viables para convencer a decisores con argumentos sólidos como él mismo menciona, y se lleva a cabo en cinco etapas.

A continuación se presenta una amplia descripción de ambos modelos. Para entender la propuesta de cada autor, cabe mencionar que la secuencia de los pasos puede variar dependiendo de la situación del momento, incluso algunos pasos pueden repetirse y otros omitirse, todo dependerá de la ocurrencia de los hechos y de las necesidades. En la mayoría de los casos, la definición del problema es el mejor punto inicial y la argumentación de una propuesta suele ser el punto final.

Modelo de políticas públicas de Eugene Bardach

El primer modelo a analizar es el de Eugene Bardach (1998) que presenta su propuesta en 8 fases: definición del problema, obtención de información, construcción de alternativas, selección de criterios, proyección de resultados, confrontación de costos, decisión y casos de éxito – seguimiento.

1. Definición del problema.- Al analista le da lo siguiente:

a) Una razón para hacer todo el trabajo necesario, a fin de terminar el proyecto; b) un sentido de dirección para obtener evidencia e información.

En esta etapa se debe definir claramente cuál es el problema, qué es lo que se pretende resolver, debe de ser manejable y que haya disponibilidad de recursos políticos e institucionales necesarios para apoyar la solución.

En la práctica del modelo debe darse una definición que sea evaluable con la finalidad de que las alternativas de solución puedan medir los aciertos o los errores que se tengan durante la puesta en marcha.

La definición del problema debe incluir una parte cuantitativa, es decir, aspectos de magnitud de acuerdo a la situación que se va a atender. Hay que obtener información que permita ponderar las magnitudes relevantes, en la mayoría de los casos se deberán estimar (incluso adivinar) las magnitudes en cuestión. También resulta útil hacer un diagnóstico, las causas que supuestamente están ocasionando el problema que se quiere resolver y considerarlas como problemas que también necesitan alternativas de solución para mitigarse o eliminarse.

En la definición del problema es importante considerar que no debe incluir una solución implícita que se escape por un descuido semántico. Hay que limitar la definición del problema a una descripción y dejar abierta la búsqueda de soluciones con la finalidad de que no existan sesgos y se puedan plantear alternativas de solución libres (Bardach, 1998).

2. Obtención de información

En la elaboración y el análisis de políticas públicas es necesario contar con la información suficiente para hacer los diagnósticos necesarios. En la vida diaria, en el análisis de políticas rara vez hay el tiempo necesario para realizar una investigación en la que se puedan recolectar una buena cantidad de datos. La presión del tiempo es un enemigo así como los sesgos provocados por un interés político particular.

Por lo tanto, lo que se recomienda es economizar en sus actividades de recolección de datos, esto es, tratar de obtener únicamente aquellos datos que puedan convertirse en "conocimiento" e "información" que tenga que ver con el problema previamente definido.

Los datos son hechos que ocurren en todo el mundo, incluyen estadísticas. El conocimiento es la significancia y utilidad de los datos. La información es el conocimiento que afecta a las creencias de la gente sobre características significativas del problema y cómo puede ser resuelto o mitigado. La información es necesaria para tres propósitos principales:

- a) Evaluar la naturaleza y la extensión de los problemas a definir.
- b) Evaluar las características particulares de la situación concreta de la política que se pretende estudiar.
- c) Evaluar las políticas que algunas personas han pensado que funcionarían bien en situaciones similares.

Hay que tener en cuenta que no se debe perder el tiempo recopilando datos que no tengan valor analítico y que al momento de hacer el diagnóstico no puedan utilizarse. También es necesario buscar situaciones similares ya ocurridas para tener información de comparación (Bardach, 1998). El valor de la información depende de:

- La posibilidad de que dicha información le permita sustituir con una decisión mejor cualquier otra decisión previa sin ella (y que podría haberse considerado "aceptable").
- La posibilidad de que la "nueva" decisión produzca un mejor resultado de política en comparación con el que se hubiera dado con la decisión original.

- La magnitud de la diferencia entre el valor del resultado probablemente mejorado de la nueva decisión y el valor del resultado original.

3. Construcción de alternativas

En el diseño del modelo se debe considerar que en este caso se entenderá "alternativas" como "opciones de política", o "cursos de acción" alternativos o las diferentes "estrategias de intervención para solucionar o mitigar el problema". Es conveniente iniciar haciendo una lista de todas las posibles alternativas e ir descartando poco a poco las que se consideren no muy viables para resolver el problema.

Hay que revisar las fuentes más comunes del cambio "natural" en el ambiente de la política pública, para así evaluar la posibilidad de un cambio en la magnitud del problema:

- a) Cambios políticos antes y después de una elección.
- b) Cambios en los niveles de desempleo y en las tasas de inflación.
- c) Variación entre "estrechez" y "holgura" presupuestal de las organizaciones provocada por las políticas generales de impuestos y gastos.
- d) Cambios demográficos como la migración o el "abultamiento" poblacional en ciertos grupos de edad.

Se deben analizar las causas del problema, ya que algunas de éstas podrían contener alternativas de solución, además hay que simplificar la lista de alternativas con la que se inició.

La clave de la simplificación es distinguir entre una alternativa "básica" y sus "variantes". El elemento básico en muchas alternativas de política es una estrategia de intervención que hace que la gente o las instituciones cambien su conducta. Ninguna estrategia de intervención directa puede mantenerse sola: debe ser implementada por una o varias organizaciones (quizás incluso por organismos no lucrativos); y debe contar con una fuente de financiamiento. Por lo general, las variantes de la estrategia básica incluyen diferentes métodos de implementación y de financiamiento (Bardach, 1998).

4. Selección de criterios

El paso más importante para que los valores y la filosofía entren en el análisis de políticas, porque los criterios son normas evaluativas utilizadas para juzgar los resultados de la política que han sido proyectados en cada una de las alternativas. Los criterios se aplican para juzgar los resultados y no las alternativas. El criterio más importante es que el resultado proyectado resuelva el problema de política en un grado aceptable. Los criterios evaluativos más usados en las políticas públicas son: a) eficiencia; b) equidad, igualdad, justicia; c) libertad, comunidad y otras ideas.

El ponderar los valores de los criterios se utilizan dos enfoques generales: el primero consiste en dejar que los procesos gubernamentales y políticos existentes efectúen la ponderación; en el segundo enfoque, el analista modifica por sí mismo (no reemplaza) la ponderación acordada. Es importante considerar que no todos los criterios que intervienen en un análisis son parte de la fase evaluativa, ya que algunos son prácticos y forman parte de la fase analítica. Los principales son: legalidad, viabilidad política, solidez en condiciones de implementación administrativa y perfectibilidad (Bardach, 1998).

5. Proyección de los resultados

El siguiente paso es proyectar los resultados de cada una de las alternativas seleccionadas. Existen dificultades tanto prácticas como psicológicas. Primero, la política tiene que ver con el futuro, no con el pasado o el presente; segundo, proyección de resultados implica ver la realidad; tercero es sobrestimar las proyecciones considerándolas 100% confiables.

La proyección depende de la comprensión de las relaciones causa-efecto. Estas relaciones son: definición del problema, la estructura de los incentivos, restricciones y condiciones que conforman el (los) problema(s) de la política; y además, los incentivos, restricciones y condiciones que surgen cuando se pone en práctica la política.

Resulta útil contar con un modelo de la estructura causal, es por lo general, relativamente sencillo y estilizado, si se compara con la complejidad y la confusión del mundo real. Algunos modelos usados comúnmente son: un mercado, modelos de producción, optimización, procesos evolutivos, modelos organizacionales y políticos. También se deben incluir estimaciones de magnitud, en algunos casos basta con un punto estimado, pero en otros se debe proporcionar un rango.

Se deben formular escenarios para evitar caer en el optimismo, así que hay que considerar escenarios adversos. Es necesario presentar una matriz de resultados. En el formato típico de este tipo de matrices, las alternativas de política se presentan en los renglones y los criterios evaluativos, en las columnas. Cada celda contiene así los resultados proyectados de la alternativa del renglón, evaluada respecto al criterio de la columna (Bardach, 1998).

6. Confrontación de costos

En algunas ocasiones una de las alternativas de política consideradas parece dar mejor resultado respecto a cada uno de los criterios evaluativos que las demás alternativas, si es así, no es necesario confrontar los costos y beneficios entre las alternativas, esto se llama predominio. Pero por lo general esto no ocurre a menudo y se tienen que confrontar los costos y beneficios de los resultados asociados a sus distintas opciones de política para satisfacer las demandas.

La clarificación y ponderación de costos se complican por el llamado problema de la atribución múltiple, es decir, el hecho de que la alternativa de no solución sea predominante, al mismo tiempo que los criterios evaluativos de las diferentes opciones no sean fácilmente medibles (por ejemplo, transformando su valor en equivalentes monetarios).

Cuando los costos y beneficios no son medibles, es necesario elaborar un análisis del mínimo aceptable, es útil para estructurar indirectamente los costos y beneficios en alguna medida pertinente. La mayoría de los análisis de políticas requerirán de este tipo de análisis. Otra aplicación útil del análisis del mínimo aceptable es la incertidumbre acerca del futuro. A veces, el objetivo final de un análisis no es una recomendación o un conjunto de intercambio de valores, sino una jugada bien estructurada para la cual el decisor debe hacer una elección (Bardach, 1998).

7. Decisión

Aquí se verifica qué tan bien se ha desarrollado el trabajo. En este paso es necesario decidir qué hacer sobre las bases del análisis. Si resulta difícil tomar la decisión, lo más probable es que algo en todo el proceso no ha quedado claro, por lo que será necesario regresar en los pasos para

verificar uno por uno y en caso necesario, inclusive redefinir el problema y continuar con los pasos siguientes con la nueva definición.

Si se tiene la convicción de la viabilidad de la política pública, entonces habrá que proseguir a presentarla a los tomadores de decisiones para que la pongan en marcha (Bardach, 1998).

8. Casos de éxito – Seguimiento

Este es el último paso en el que la persona o personas que se hayan encargado del desarrollo de los pasos anteriores para la elaboración de una política pública cuenten sobre su experiencia. Para este propósito, los medios de comunicación pueden ser orales o escritos. En cualquier caso, hay que comunicar las ideas de manera clara y sencilla. La guía principal es: entre dos cosas que son iguales, la más corta siempre es mejor. Los elementos visuales como cuadros y transparencias suelen ser muy útiles en las presentaciones orales. Importante es compartir experiencias para llegar a puntos que se pueden tomar en común para situaciones similares y así ya se puede tener algún avance en los primeros pasos para una propuesta nueva de política pública.

Como se propone en este caso, los pasos a seguir para la elaboración de una propuesta de política no pueden ser como una “receta”, pero esta guía ayuda a ordenar una secuencia de fases a seguir para el diseño de una política (Bardach, 1998).

Modelo de políticas públicas de Julio Franco

El modelo de Julio Franco (2012) presenta su metodología en 5 fases que son: análisis del problema, análisis de soluciones, análisis de factibilidad, recomendación de política pública y plan de acción de política pública.

1. Análisis del problema

Esta etapa se describe en 4 puntos (Franco, 2012):

- a) Entender el problema público.- Un problema público es una demanda de grupos sociales determinados, debe haber la existencia de un conflicto entre los grupos sociales organizados y las autoridades y darse el desarrollo de un debate público. Para entender el problema público, es necesario la elaboración de la ficha básica de un problema público y ésta se genera a través de entrevistas a servidores públicos encargados de generar una solución.
- b) Cuantificar el problema.- Aquí se debe cuantificar detalladamente a las personas afectadas, las zonas geográficas afectadas y los costos sociales.
- c) Realizar el análisis causal.- Todos los problemas se considerarán multicausales. Se debe considerar la opinión de los afectados (externalidades, a través de entrevistas/encuestas), análisis económico (¿qué incentivos están actuando en las decisiones de la gente?), opinión de expertos académicos y opinión de expertos funcionarios.
- d) Aplicar el enfoque 80/20.- Consiste en la aplicación del método de Pareto para seleccionar las principales causas del problema público.

2. Análisis de soluciones

El análisis de soluciones son cursos de acción alternativos para mitigar las causas de un problema público e implica cinco pasos:

- a) Establecer los objetivos y la población objetivo; b) realizar una lluvia de ideas; c) analizar acciones actuales y de mejores prácticas; d) seleccionar las mejores soluciones y costearlas; e) definir la población objetivo (Franco, 2012).

3. Análisis de factibilidad

En esta etapa se deben realizar seis análisis de factibilidad:

- a) Presupuestal.- Permite identificar la disponibilidad de recursos para la implementación de la política pública que se está diseñando.
- b) Socioeconómico.- Se refiere a la valoración tanto económica como social de los costos y los beneficios de la política pública, permite priorizar y comparar los beneficios de diferentes alternativas de política pública y mostrar si los recursos planeados serán utilizados eficientemente.
- c) Legal.- Implica verificar que la solución propuesta responde a algún mandamiento establecido en la Constitución, la normatividad y los reglamentos específicos.
- d) Político.- Permite conocer los intereses y el poder que tienen las personas, grupos u organizaciones que estarían tanto a favor como en contra de la propuesta de política pública.
- e) Ambiental.- Evalúa el impacto que la propuesta de política pública generará en el medio ambiente.
- f) Administrativo.- Es la valoración de los recursos organizacionales y técnicos con los que se dispondrá para la implementación de una

propuesta con base en la estructura organizacional bajo la que operará.

Posterior a estos pasos, se debe integrar el análisis de factibilidad, considerando los seis elementos mencionados en una matriz de alternativas de política pública que se muestra en la Figura 1 (Franco, 2012).

Figura 1 Matriz de alternativas de política pública

	Factibilidad Presupuestal	Análisis Costo/beneficio (Factibilidad socioeconómica)	Factibilidad Legal	Factibilidad Política	Factibilidad Ambiental	Factibilidad administrativa
Opciones Status quo o «hacer nada»	Alta Media Baja	Factible No factible	Factible No factible	Alta Media Baja	Alta Media Baja	Alta Media Baja
Alternativa A						
Alternativa B						

Fuente: Franco (2012). Diseño de Políticas Públicas.

4. Recomendaciones de política pública

En esta etapa se elabora un memorándum de política pública que es un documento de análisis y recomendaciones que pretende influir en la toma de decisiones de política pública. Es un informe de hechos con una valoración y una interpretación del analista de política pública.

Una vez elaborado el memorándum con la recomendación de política pública, llega el momento en que los responsables deben tomar la decisión de ejecución o no de la acción pública, es decir, la toma de decisión (Franco, 2012).

5. Plan de acción de política pública

En esta fase se elabora un plan de acción de la política pública, en el que se presentan de forma clara y a detalle las acciones clave a llevar a cabo en la implementación de la política pública (Franco, 2012).

Este plan de acción debe considerar seis aspectos:

- a) Planeación legal.- Toda política pública requiere de un sustento de carácter legal y, dependiendo de las características de la misma, pueden ser uno o más los elementos normativos que requiere.
- b) Planeación administrativa y programación presupuestal.- Contiene la estrategia de operación de la política pública y la de aseguramiento de los recursos financieros para su ejecución. Deberá contener al menos cuatro apartados: recursos humanos, infraestructura física, recursos tecnológicos y mecánica operativa.
- c) Reglas de operación.- Si es que la política pública requiere de reglas de operación, se debe de considerar cuatro apartados: introducción, alineación, objetivo general y objetivos específicos y lineamientos generales de la política pública (cobertura, población objetivo, criterios y requisitos de elegibilidad, criterios de selección, tipos y montos de apoyo, derechos y obligaciones de los beneficiarios, padrones de beneficiarios, instancias participantes, mecánica operativa y evaluación y monitoreo).
- d) Cabildeo.- Toda política pública cuenta con actores que tienen distintos intereses y posiciones respecto a la misma. Un cabildeo exitoso permite contar con la aprobación y apoyo de los involucrados que tengan el poder de aceptar o rechazar la política pública.

- e) Evaluación y monitoreo.- Se debe establecer el tipo de evaluación a aplicar, la fecha propuesta de evaluación, así como retomar los indicadores diseñados para las reglas de operación.

- f) Estrategia de comunicación.- Es la propuesta de comunicación de la política pública, la cual debe considerarse de forma interna y externa. La interna se refiere a cómo se comunicará la política pública al equipo que participará en la implementación; y la comunicación externa tiene como objetivo dar a conocer a la sociedad la nueva política pública y plantear cómo resolverá el problema público para el que fue creada.

CAPÍTULO III. POLÍTICA AGRÍCOLA EN MÉXICO

3.1 Política agrícola en México

Como lo mencionan Martínez y Rechy (2003), la política agrícola en México se inicia en época temprana, sólo se requería que formara parte de las acciones para conformar la estructura del país. En un principio se confunde con la política de consolidación del estado que básicamente era la política económica; también estaban apoyos directos a los productores que se caracterizaban como el conjunto de medidas fiscales, normas de planeación o programación, orientaciones administrativas, y asignaciones presupuestales para conseguir el desarrollo o el crecimiento de la economía.

El gobierno debe considerar las acciones que presentan relación entre la situación nacional y las negociaciones o compromisos internacionales, considerando los contextos económico y político principalmente. El interés o la situación nacional está dada tanto por condiciones del mercado, la producción y el empleo, como por un conjunto que engloba las propuestas de los partidos políticos, de las fuerzas sociales o los grupos de interés, de las instituciones, y hasta de las figuras públicas (Aguilar, 1996).

Hay algunas posturas que consideran más efectivo para los objetivos de la política económica, el poner el acento en la intervención mínima del estado y otorgar la preeminencia al mercado, y otra postura considera como central, la intervención del estado para asegurar los resultados de la política que se adopte. En general, el papel de las instituciones en México es importante porque recogen los intereses de los grupos sociales que las originan, pero también el Estado juega un papel protagónico y su intervención no es mínima. Por lo tanto, en México, el análisis de cualquier

política que se quiera implementar con éxito requiere el estudio de su evolución histórica, para conocer errores y logros, y realizar una reflexión crítica sobre los momentos en que las fuerzas sociales definieron el carácter de cada una (Martínez y Rechy, 2006).

La FAO (2015) considera que la política agrícola consta de tres grandes componentes:

- Política de precios, que en la economía de mercado está determinada en su mayor parte, pero no totalmente, por las políticas macroeconómicas.
- Políticas de recursos; incluyendo la política de tenencia de tierras y las políticas de manejo de los recursos (tierra, agua, bosques y pesquerías).
- Políticas de acceso, incluyendo el acceso a insumos agrícolas, mercados de productos y tecnología. La política financiera rural es una parte importante de la política de acceso, ya que la financiación es en muchos casos un prerrequisito para obtener insumos y comercializar los productos.

En México desde la Revolución existen principios de políticas públicas enfocadas al sector agropecuario. Desde este periodo y hasta 1934, el desarrollo nacional era igual al desarrollo agrícola. En 1934 el Presidente Lázaro Cárdenas pone la base para el desarrollo industrial, que empieza a medirse como el desarrollo nacional, esto sin perder de vista el apoyo al sector agropecuario que era muy importante en la economía nacional, esto ocurre hasta 1946.

A partir de este sexenio de Cárdenas se crea el Plan Nacional de desarrollo que es un documento de trabajo que rige la programación y presupuestación de toda la Administración Pública Federal; ha sido

concebido como un canal de comunicación del Gobierno de la República, que transmite a toda la ciudadanía de una manera clara, concisa y medible, la visión y estrategia de gobierno de cada uno de los sexenios (Martínez y Rechy, 2003).

De 1946 a 1976 se da mayor importancia al desarrollo sectorial y el apoyo al agro se visualiza con la creación de bancos destinados a ese sector. De 1976 a 1994 se descuida totalmente al sector agropecuario y se desmantela la estructura de apoyo por el modelo neoliberal implementado en México en el que se le da mayor importancia el apoyo al sector empresarial, este impulso empresarial se da desde este periodo y hasta el 2000, a partir del año 2000 y a la fecha ha habido intentos de recuperar e impulsar el sector agropecuario, pero aún sin resultados muy relevantes (Martínez y Rechy, 2003).

A continuación se realiza un análisis más completo de estas etapas mencionadas, en el que se analiza el contexto internacional, el nacional y lo que ocurrió en cuanto al sector agrícola (véase anexo 5).

Políticas públicas antes de la Revolución Mexicana (1876-1911).

En el ámbito internacional las decisiones europeas predominaban en el mundo, eran épocas de guerras políticas, civiles en gran parte del mundo y guerras de intervención, todo esto debido a que se estaba fraguando la Primera Guerra Mundial.

En el contexto nacional se vivía la época del Porfiriato con el lema “Orden y progreso”, Díaz buscaba la pacificación del país, dio impulso a la construcción de medios de transporte y comunicación como los ferrocarriles, telégrafos, puertos, se da migración masiva campo-ciudad

debido a las tierras vendidas a los extranjeros, surge la crisis de 1907 que afectó a los sectores más modernos de la economía mexicana (exportaciones, industria de la transformación y servicios), todo estos como efectos de crisis financiera en EUA. Se firma el Plan de San Luis en 1910, y da inicio uno de los movimientos nacionales más importantes de la historia del país, la Revolución Mexicana (1910). En la cuestión agrícola, Díaz vendió a extranjeros muchas tierras dedicadas al cultivo por lo tanto, los campesinos que trabajaban esas tierras se convirtieron en los peones de latifundios, la agricultura se dedicaba principalmente a la exportación por lo mismo de que los dueños eran extranjeros (González, 2009).

Políticas públicas de la Revolución Mexicana a 1934.

Durante este periodo, se desarrolla la Primera Guerra Mundial que inicia en 1914 y concluye en 1918. Otro fenómeno mundial de gran relevancia es la Gran Depresión de 1929 a 1933, que se inició con la caída del mercado de materias primas en Nueva York; los mercados de crédito cerraron y se vino abajo el comercio interno y entre países en todo el mundo.

En el ámbito nacional ocurren muchos eventos políticos importantes como son el Plan de Ayala en 1911, el asesinato del Presidente Madero en 1913, así como en el mismo año el Plan de Guadalupe, se promulga la Constitución de 1917 como la carta magna que hasta la fecha rige en México. Se firma un convenio entre México y petroleros estadounidenses en 1921, en el que México vende parte del petróleo que se genera a EUA, en el año de 1922 se da una reducción de la deuda externa, otro acontecimiento nacional de gran trascendencia es la Guerra cristera en 1926 y finalmente en este periodo se enmarca la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1929, que es el partido que gobernó al

país durante 70 años y que a la fecha vuelve a tomar el poder después de 12 años de alternancia (González, 2009).

En la cuestión agrícola se continuaba con el problema de la concentración de tierras en manos extranjeras, aunque la Revolución freno un poco esta situación y como eventos trascendentes, se crea el Banco de México en 1925 y posteriormente en 1926, se crea el Banco de crédito agrícola y ganadero con la finalidad de que se dé apoyo crediticio al sector agropecuario desprotegido en ese aspecto (González, 2009).

Sexenio de Lázaro Cárdenas del Río 1934-1940.

Se lleva a cabo la Segunda Guerra Mundial que inicia en 1939 y culmina en 1945; durante este período se desarrolla la Guerra civil española en 1936 y las condiciones socioeconómicas a nivel mundial provocan que la inversión extranjera se intensifique.

En el sexenio de Cárdenas da inicio el plan sexenal con la finalidad de dar a conocer a la población lo que el gobierno pretende realizar a lo largo de su período, se da un gran impulso a la construcción de escuelas rurales y la educación e investigación en general, se crea el Instituto Politécnico Nacional en 1936 y se promulga la Ley General de Población, además del Consejo Técnico de Educación Agrícola, el Departamento de Asuntos Indígenas, se crea la Comisión Federal de Electricidad (CFE) en 1937, mismo año en el que se da una crisis debida al alza en los precios de bienes de consumo y déficit en finanzas públicas, se recurrió a un endeudamiento a través de un sobregiro en la cuenta del banco central, evento muy relevante es la Expropiación petrolera y la creación de PEMEX en 1938 (Marín, 2009).

En el aspecto agrícola, se da una buena estabilidad social en el campo e impulso económico del país a través de la agricultura, se reparten de tierras (17 890 000 ha), se da un gran impulso a sistemas de irrigación para mejorar la producción del país en cuanto a calidad y cantidad, se busca que los campesinos entren en el mercado para tener mejores oportunidades de ingresos, lo cual lleva a un significativo aumento en la producción de alimentos, además de que se apoya al sector con la creación del Banco de crédito rural y ejidal en 1935 y la Confederación Nacional Campesina (CNC) en 1938 para que los campesinos tuvieran una representación a nivel nacional que coadyuvara al logro de sus objetivos e intereses (Marín, 2009).

Sexenio de Manuel Ávila Camacho 1940-1946.

A nivel internacional se desarrolla la Guerra a las fuerzas del Eje en 1942 en que México participa como aliado y se da la incorporación de México a la ONU en el año de 1945. El modelo económico del sexenio a nivel nacional, se basa en el crecimiento hacia afuera, es decir, la intensificación de exportaciones de México, en 1940 se da el Milagro mexicano que es una etapa que se caracterizó por ser de un crecimiento sostenido y fue el cambio hacia la formación de una nación moderna e industrializada, por lo que se le da mucho impulso al desarrollo de la industria textil y se crea el Consejo Nacional Obrero, en 1943 se constituye el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) para brindar atención gratuita a los trabajadores del país.

En cuanto al sector agropecuario, no hay avances, al contrario se puede ver como un periodo de estancamiento en el que el ejido no es de atención prioritaria para el gobierno, hay suspensión del reparto agrario y los

únicos beneficiados con infraestructura de riego son los grandes terratenientes (presas, sistemas de riego) (González, 2009).

Sexenio de Miguel Alemán Valdés 1946-1952.

En el ámbito internacional, México solicita un préstamo del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Después de las Guerras Mundiales se da la Posguerra. En tanto que en México inicia la devaluación del peso hasta el 90%, se da un alto apoyo a la industrialización, se construyen una gran cantidad de carreteras, vías férreas y obras públicas y se otorga el voto a la mujer a nivel municipal en 1946. Se da una reestructuración en cuanto a las políticas nacionales, ya que en su sexenio hay un cambio de modelo, el desarrollo nacional se considera a través del desarrollo sectorial y este modelo es el que ha perdurado hasta la fecha.

Con Miguel Alemán en la Presidencia, el civilismo habría de ganar la batalla definitiva al militarismo, al igual que la industria lo haría sobre la agricultura y concretamente sobre la política proejidal. La principal preocupación no fue la de otorgar tierras a los núcleos de población sino más bien, la de dotar al país de una infraestructura sólida. El apoyo más importante para realizar este proyecto no serían ni obreros ni campesinos, sino el sector empresarial (20 de noviembre, 2007).

Se efectuó la reforma del artículo 27 constitucional introduciendo el amparo en cuestión agraria para los predios agrícolas o ganaderos a los que se hubiera expedido, o se fueran a expedir en el futuro, certificados de inafectabilidad, establecía además el límite de la pequeña propiedad. Respecto al reparto agrario, continuó con la tendencia iniciada el sexenio anterior, de disminuir la dotación de tierras, éste disminuyó durante los

primeros tres años del gobierno alemanista, habría de acelerarse en los siguientes tres años, debido a las manifestaciones de descontento en el sector campesino (González, 2009).

Otra característica de la política agraria, es que se mantuvo entregar a los campesinos tierras de baja calidad, reduciéndose el número de tierras de labor que correspondían a los ejidatarios; se continuó con la práctica de dividir las tierras ejidales en parcelas, con el fin de que fueran trabajadas de forma individual, en contra de lo que había significado el ejido colectivo. Con el fin de dar cumplimiento al proyecto de modernización del sector agropecuario, el gobierno hizo una fuerte inversión, la cual aumentó del 12% al 20% del presupuesto federal, entre 1946 y 1950, y aún cuando la mayor parte se empleó en la campaña contra la fiebre aftosa, se realizaron también grandes obras de irrigación por medio de la Secretaría de Recursos Hidráulicos (20 de noviembre, 2007).

Sexenio de Adolfo Ruíz Cortines 1952-1958.

En el ámbito internacional sobresalen algunos movimientos armados como la victoria israelí en guerra árabe-israelí en 1948, la Guerra del Sinaí en 1956, Gran Bretaña y E.U.A retiraron la ayuda económica al proyecto de la represa de Aswán en Egipto, se da la retirada de los tres aliados en 1957 y surge la Guerra fría en ese mismo año.

En el aspecto nacional, se presenta una devaluación que llega a los 12.50 pesos por dólar, hay un gran proceso industrializador, se estableció el aguinaldo como un derecho de los trabajadores, se reconocen derechos ciudadanos a la mujer entre ellos el voto a la mujer en elecciones federales en el año de 1953 (Velasco, s/f).

La idea de Ruíz Cortines de que el problema agrario radicaba en la colonización de tierras despobladas y en el incremento social de la producción, lo identificó con los terratenientes y empresarios agrícolas que fueron los principales beneficiarios de los programas de colonización y de las obras de irrigación (Velasco, s/f).

Pérez Fernández (1991) distingue tres etapas en la política agrícola, que permitieron profundizar el impulso a la agricultura empresarial y sólo dar respuesta al reparto agrario en la medida en que se requería mantener la estabilidad política en el campo.

La primera fase abarca de 1952 a 1954, y el escenario estuvo dominado por las acciones que se desprendieron del llamado Plan Agrícola de Emergencia. La segunda comprende de 1954 a 1956; durante esos años se incrementó el gasto destinado a la construcción de infraestructura hidráulica, se aumentó el crédito agrícola, se invirtió en fertilizantes, se apoyó la investigación genética en trigo y maíz, se creó el seguro agrícola y se promulgó la creación del Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, la Ganadería y la Avicultura (FGFAGA). Entre 1956 y 1958, se ubica la tercera etapa, que se caracteriza por la política de estabilidad con desarrollo, intento que posteriormente se llamará desarrollo estabilizador, y en ella se observa un apoyo moderado al campo que se limitó a mantener los créditos agrícolas y elevar los precios de garantía de maíz y frijol; pero lo que sí contrasta de este lapso es la movilización campesina en demanda de tierras que afloró con invasión de propiedades que, en su mayoría, eran latifundios encubiertos, y la respuesta del gobierno de Ruiz Cortines que fue la represión seguida de un limitado reparto agrario.

Otro acontecimiento relevante es la creación de los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA) del Banco de México en

1954 para otorgar crédito, garantías, capacitación, asistencia técnica y transferencia de tecnología a los sectores agropecuario, rural y pesquero.

Sexenio de Adolfo López Mateos 1958-1964.

Se presenta el fin de la Guerra fría, hay intervenciones de EUA como por ejemplo en Corea en 1952, y Guatemala en 1954, se da el triunfo de la Revolución Cubana en 1959 y además EUA pretende que México de su voto para expulsar a Cuba de la OEA, a lo que México se niega, pero finalmente se da la expulsión de Cuba de la OEA en 1961.

En el ámbito del país, el Presidente nacionalizó la industria eléctrica, crea el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al servicio del Estado (ISSSTE) en 1959, impulsa la construcción de viviendas populares y proporciona estímulo a la inversión privada, se da crecimiento económico mediante gasto público, en 1959 fue reprimida enérgicamente una huelga de ferrocarrileros que no estuvieron de acuerdo con las resoluciones legales establecidas por el gobierno (CUM, s.f.).

En lo que se refiere a la cuestión agrícola, se incrementó el reparto agrícola por las presiones campesinas, se dejaron de repartir certificados de inafectabilidad y no se renovaron las concesiones ganaderas vencidas. En cuanto al reparto de tierras: fueron apróx. 11 millones de hectáreas, beneficiando a 304,498 campesinos, con un promedio de 37.7 hectáreas por persona; 26.9 % de las tierras eran montes cerriles, 13.5% de temporal y sólo 0.6% de riego. Además se crearon pequeñas obras de irrigación en 300,000 ha de cultivo (CUM, s.f.).

En 1961 crea la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) que se encargaría de comprar, almacenar y comercializar

productos agrícolas. Las operaciones de compra se realizaban con base en los precios de garantía. Fomentó la explotación forestal cooperativa y ejidal. Se creó el seguro ganadero y se siguió aplicando el seguro agrícola. Se fomentó la exportación de productos agropecuarios, que llegó a generar más del 50% de los ingresos por ventas al extranjero. Fundó la empresa paraestatal Productora Nacional de Semillas, así como la Comisión Nacional de Fruticultura. Por medio de la CONASUPO se incrementaron los subsidios a la producción y al consumo agropecuario (Martínez y Rechy, 2003).

Sexenio de Gustavo Díaz Ordaz 1964-1970.

A nivel internacional, Estados Unidos crea el ALPRO (Alianza para el Progreso) que pretende incorporar a América Latina como zona exclusiva de influencia de los Estados Unidos. Con relación a Latinoamérica hay muchos conflictos sociales que son el resultado de pobreza y desigualdad extrema.

En el ámbito nacional, se desarrolló la telefonía nacional e internacional; creció la red de carreteras en 14, 200 kilómetros y fueron modernizados y construidos más de cincuenta aeropuertos. Se iniciaron las labores del Sistema de Transporte Colectivo (Metro) en 1967 con dos líneas la que va de Pantitlán a Tacubaya, y la de Taxqueña a Cuatro Caminos. Sin embargo hubo en este periodo graves problemas a los que no fue fácil encontrarles solución. Uno fue la migración de muchos campesinos a la ciudad, lo que causó problemas serios de vivienda. En Guerrero se hicieron evidentes los problemas en asuntos ejidales y de cacicazgo. En Sonora hubo fuertes manifestaciones en contra del gobierno local, y tuvo que intervenir el ejército. Todas estas situaciones conflictivas se presentaron en un periodo

muy delicado, pues México había sido elegido como sede de la XIX Olimpiada Tello, 2010).

Los problemas se agravaron por el surgimiento de un movimiento que aglutinó en numerosas marchas y manifestaciones al estudiantado de la Universidad Nacional Autónoma de México y del Instituto Politécnico Nacional, culminando en una matanza durante un mitin en la plaza de las tres culturas en Tlatelolco el 2 de octubre de 1968. Marcados por este lamentable acontecimiento transcurrieron los Juegos Olímpicos (Tello, 2010).

Su modelo era el desarrollo estabilizador basado en 8 puntos:

- 1) Crecer rápidamente
- 2) Detener presiones inflacionarias
- 3) Elevar ahorro voluntario.
- 4) Elevar inversión
- 5) Mejorar productividad
- 6) Aumentar salarios reales
- 7) Mejorar participación de asalariados
- 8) Mantener tipo de cambio

En cuestiones agrícolas, se procuró evitar que conflictos del campo repercutieran en producción rural, la política fue de recuperación de tierras nacionales con la creación de nuevos ejidos y no pequeñas propiedades privadas. Más de 9 millones de hectáreas fueron declaradas tierras nacionales, en cuanto al reparto agrario, repartió más de 14 millones de hectáreas. Fundó el Banco Nacional Agropecuario en 1965, así como el Programa Nacional de Ganadería en 1970, se crea Productos Forestales Mexicanos para impulsar la explotación de los recursos silvícolas, se realiza el primer inventario forestal nacional y se crean las empresas Guanos y Fertilizantes de México.

Sexenio de Luis Echeverría Álvarez 1970-1976.

En el mundo había un período de inflación-recesión por lo que hubo muchas crisis y puso de manifiesto la vinculación de todas las economías nacionales, se firma la Carta de los Derechos y Deberes de los Estados México-ONU con la cual se buscaba promover el desarrollo de naciones pobres, esto es el año de 1974 y surge en 1975 el Sistema Económico Latinoamericano (SELA) que pretendía el desarrollo independiente de los países de la región.

El gobierno optó por una política de "apertura" que permitiera restaurar la normalidad de la vida democrática. En sus relaciones con el exterior, pretendió diversificar el comercio, las fuentes de tecnología y el financiamiento. Pero el desorden económico mundial produjo en México un fenómeno calificado "de atonía". Y, durante todo su mandato la tasa de inflación fue creciendo hasta alcanzar, en 1976, el 27%. Se da en 1976 una crisis, que se origina por la caída de los precios del petróleo en 1973, esto trajo como consecuencia aumento en los déficits públicos y la cuenta corriente, la deuda pública y la inflación (González, 2009). La política agraria se centró en una nueva inyección de cuantiosos recursos a la producción agropecuaria, la reestructuración del ejido a través de la promulgación agropecuaria, la reestructuración del ejido a través de la promulgación de la Ley Federal de Reforma Agraria, en sustitución del Código Agrario, y un programa especial para el abatimiento del rezago agrario. Por lo que se refiere a este último aspecto, durante su primer informe de gobierno el presidente Echeverría señaló que existían sin ejecutar resoluciones presidenciales por más de 15 millones de hectáreas, es decir 18.3% e la superficie total distribuida hasta 1970. para enfrentar este problema se creó el cuerpo Técnico de Conciliadores Agrarios, que intervendría en la resolución de controversias que existían por centenares

en el país. Crea la Unidad Agrícola Industrial de la Mujer (UAIM) en 1971 y el BANRURAL en 1975 (González, 2009).

Sexenio de José López Portillo y Pacheco 1976-1982.

Durante este período, las relaciones entre México y España se hicieron prometedoras, por lo que España compró una fuerte cantidad de petróleo y azufre mexicanos, se continúa con la baja mundial en el precio del petróleo.

En México, para beneficiar a los trabajadores con bajo salario, se modifican algunas leyes fiscales y se firmaron convenios con 140 empresas privadas para crear trescientos mil empleos. Fundó el banco obrero en 1979, con un capital de cien millones de pesos. Basó el desarrollo económico en la explotación de bancos petrolíferos y en la obtención de créditos en el extranjero a partir de ésta, lo que causó serios problemas cuando se dio una baja mundial en el precio del petróleo. El peso sufrió varias devaluaciones y la banca fue nacionalizada. Se desarrolla una crisis de deuda externa en 1982 debido las condicione macroeconómicas de la década de 1970, así el 20 de agosto de 1982 México se declaró en suspensión de pagos ya que no podía cumplir con los compromisos contraídos con los acreedores de la deuda (González, 2009).

Su política agraria contemplaba el reordenamiento de la economía; había que "afectar cuanto antes todo lo afectable" (de tierras) para dedicar todos los esfuerzos a aumentar la producción. El sector agropecuario tuvo un crecimiento de 3.3% anual promedio, obteniendo una participación respecto al PIB de 9.1%, creó el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) que pretendía resolver los problemas de producción, distribución y consumo de alimentos; además, repartió la tercera parte de las tierras que lo que hizo

Lázaro Cárdenas, con la variante que el 95% de éstas no era apta para el cultivo (González, 2009).

Políticas neoliberales en el agro

El estudio de las modificaciones que el Estado mexicano realizó a la política agropecuaria bajo el régimen del presidente Miguel De la Madrid y de Carlos Salinas De Gortari, se ha enfocado en perspectivas partidarias y en ocasión de las elecciones acuñando términos como “década perdida” y descuidando su contenido sustancial útil para el desarrollo y para el cambio, entendiendo la desamortización estatal, la venta de los recursos nacionales y la supresión de las instancias gubernamentales como parte del proceso (Martínez y Rechy, 2003).

Si bien bajo el régimen de Luis Echeverría se llegó al extremo de tener cerca de 400 instancias de servicio al agro, al terminar el cuarto año del presidente Salinas se hablaba con orgullo que apenas quedaban dos instancias no privatizadas o abolidas, el INIFAP y el Colegio de Postgraduados. Esta desintegración no se dio solo en el sector gubernamental federal o estatal, también en el sector paraestatal se aplicó dicha política, de tal forma que el sector paraestatal se vendió, se remató o prácticamente desapareció. Las instancias denominadas CONASUPO, INMECAFÉ, COMEXAL, TABARNEX y otras más dejaron de ser parte de] proceso de apoyo a la comercialización y a extensión agrícola; su desaparición efectivamente dañó la comercialización de los pequeños productores dejando en el mercado tan solo a las empresas trasnacionales y a grandes empresarios nacionales. El papel del Estado en la comercialización y regulación del mercado disminuyó, dejando sin apoyo a un número importante de productores que tenían cerca de 50 años vinculados al Estado vía sus productos (Valenzuela, 1995).

Estos criterios de inversión y de política agrícola establecidos y ejercidos a lo largo de dos sexenios llevaron a una crisis agropecuaria del sector primario que implicó la ausencia de recursos y apoyos externos, así como la imposición de intereses políticos ajenos al agro nacional que no atendieron las demandas sectoriales más y más explosivas, y a pesar de estas, se dio un retiro de recursos fiscales conforme el modelo de desarrollo neoliberal global y se implementó un condicionamiento de la inversión a la rentabilidad y comercialización internacional.

Como resultado de este cambio de política agrícola en los años de 1980 se dio la supresión de los sistemas de extensión agrícola y pecuaria, así como el abandono de los programas de investigación acompañados de procesos de privatización de los recursos e infraestructura hidráulica, técnica, y el adelgazamiento de la burocracia enfocada al manejo sectorial del agro. Si bien estas acciones se basaron en el modelo neoliberal no se justifican los cambios por dicho modelo que imagina al Estado moderno como ausente de la dinámica del agro para que la economía agrícola sea sana y racional. Esta perspectiva lleva a revisar el mismo modelo liberal iniciando por su fundador el economista Adam Smith para confrontar su pensamiento con la visión neoliberal de la administración que más que doctrinario es ideológica (Martínez y Rechy, 2003).

El Estado mexicano a partir de 1982 retiró su apoyo a la agricultura y se despreocupó de la inversión social en el agro, y en la infraestructura técnica, se castigó a los precios de productos básicos hasta lograr el desabasto con precios subordinados al mercado internacional, cuya dinámica fue inestable y siempre a la baja, y no se atendió al control de la oferta de técnicas e insumos caros, auspiciándose así la transferencia de recursos y de personas a otros sectores, no se cuidó la calidad del agua, ni del aire y la educación técnica agropecuaria sirvió más de escape y

escalera social que de apoyo técnico a las comunidades rurales (Martínez, 1996).

Además desde el punto de vista institucional las instancias que proveían información con servicios de comunicación vía la extensión, promoción de la banca social y de las organizaciones oficiales, fueron desmanteladas. Se intentó crear los servicios privados de comunicación, de información de costos y precios, lo cual llevó demasiado tiempo y cuando se crearon surgieron a un nivel que tan sólo han sido útiles a los grandes empresarios. El supuesto de que el mercado daría la pauta se llevó a la práctica dejando la economía agrícola a merced de las políticas internacionales, se abrieron las fronteras a los productos de una manera indiscriminada. México probó que el mercado internacional es injusto proporcionando diferentes condiciones a los países. Se adquirió basura y productos descompuestos, contaminados, de baja calidad cuyos precios abatieron la producción nacional, pero a pesar de eso se insistió en que la oferta y la demanda de productos agropecuarios sintetizada la política a través del mercado y en la dinámica de precios (Martínez y Rechy, 2003).

La información básica, de clima, de tecnología, de plagas y de mejoramiento técnico pasó a ser un producto comercial, pero este producto se convirtió en otra restricción que se ha manifestado como carencia para generar rentabilidad y para aprovechar los cambios del mercado y de la tecnología. De esa forma, existen limitaciones severas para generar los cambios necesarios que lleven a cubrir las exigencias de la nueva economía integrada al Tratado de Libre Comercio.

Se intentó recrear por otra parte los servicios de comunicación de costos y precios a un nivel que tan sólo han sido útiles a los grandes empresarios, además se partió del supuesto que en México los procesos de producción agrícola se regirán por la oferta y la demanda de productos sintetizada en

el mercado y en el precio. Esta apreciación probó ser falsa ya que la inmensa mayoría de los productores minifundistas del agro mexicano están muy lejos de los canales de comercialización, inclusive los grandes empresarios buscan cubrirse de los costos sociales y del gasto promocionar que implica entrar a la oferta y la demanda internacional (Hobsbawm, 1994).

La apreciación gubernamental que se tuvo en 1982 y que se convirtió en cambio constitucional en 1992 indica que el dictamen que dio la administración federal no contempló diversos elementos que han sido nefastos. Es cierto que México a partir de 1980 ha cambiado, a fin de siglo la población rural ya no es la dominante, la economía agrícola no impone condiciones al desarrollo macrosocial ya que apenas alcanza el 8% del PNB, a decir de las estadísticas oficiales, es cierto también que la globalización económica hace que se tenga que involucrar el desarrollo productivo y técnico para generar políticas de apoyo y subsidios (Martínez, 1993).

La política del abandono y desmantelamiento de la infraestructura institucional dañó a México y no se puede justificar ahora ni mucho menos basar la política en la creencia de que las fuerzas del mercado generaran las acciones y llenarán el vacío que iban a dejar las instancias oficiales, probó ser un error que la sociedad ha pagado caro, el partido oficial ha sido barrido en las elecciones y el desabasto producto todavía no se compone, pero de allí a no hacer nada esperando que las fuerzas del mercado generarán las acciones y llenarán el vacío que dejaron las instancias oficiales se considera un gran paso. A pesar de todo todavía siguen siendo válidos los criterios de evaluación que se practicaban para el agro antes del proceso de desamortización neoliberal, el problema es que ahora no existen las estructuras y las instancias oficiales, para dar

seguimiento habrá que crearlas en los sectores sociales o recreadas en la dinámica oficial o en las relaciones de mercado (Hobsbawm, 1994).

Los cambios han sido sustantivos y las limitaciones del agro se han acrecentado, como una característica definitoria ha aparecido la ausencia o limitación de las instancias oficiales que tradicionalmente se venían ocupando del problema del agro mexicano. Es por eso que ahora se indica que existe una incapacidad institucional para apoyar la superación del sector, el cual no puede acudir a las estructuras oficiales, porque estas ya no existen o están limitadas en su funcionamiento o cuando existen están en proceso de federalización cuya dinámica ha limitado severamente el proceso de apoyo al agro.

El productor agropecuario del país requiere de apoyos en la estructura y en la dinámica política, ya que no tiene medios, no recibe motivación; ni existe capacitación institucional para enfrentar los problemas de la integración económica ni para analizar problemas que acarrea. Se ha perdido la habilidad para cambiar al ritmo de trabajo y para adecuar los sistemas productivos ante las exigencias de la producción. Los productores sociales y los productores comerciales habían descargado la capacidad para reconocer mercados en las instancias oficiales, y estas al desaparecer no tuvieron tiempo o no pudieron entregar esta responsabilidad fundamental a los productores (Martínez, 1996).

Un elemento evidente de retraso, derivado del proceso de limitación burocrático es la ausencia de organización para la compra de insumos, para el uso de implementos agrícolas, para representarse y para gobernarse. En el afán de integrar a los productores a las dinámicas estatales, se ha perdido en la mayoría de las comunidades sociales la habilidad para generar el autoconsumo, lo que ha provocado una dependencia más aguda de la vinculación institucional. El Estado, para

producir caña, algodón, café, tabaco, buscó que los campesinos no produjeran maíz ni alimentos básicos y los proveyó a costos bajos. Cuando el Estado se retiró del proceso, no se modificaron los sistemas de vinculación y los campesinos productores de materias primas para el comercio o la exportación fueron los más afectados, hay que considerar a aquellos campesinos dependientes del Estado de las regiones colectivizadas de México (Martínez y Rechy, 2003).

Sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado 1982-1988.

En el aspecto internacional, la URSS ocupaba Afganistán, México ingresa al GATT en 1986, se intensifica el conflicto entre Irán e Irak, por estas razones crece el armamentismo entre las grandes potencias creando armas de destrucción masiva, se da una crisis de deuda externa porque continúa la caída del precio del petróleo en 1987.

En el aspecto nacional, se inicia el Plan Nacional de Desarrollo en sustitución del Plan Sexenal pero con los mismos objetivos. Con una política austera enfrentó problemas económicos muy fuertes, como el descenso del precio del petróleo a nivel mundial. En el ámbito internacional, cooperó con un grupo diplomático encargado de procurar la paz en Centroamérica. Un viaje por varios países europeos trajo como consecuencia un intercambio más intenso a nivel comercial, político y cultural. La deuda externa se presentaba alta y hay devaluación del peso, por lo que se busca una política económica de proteccionismo y sustitución de importaciones, empiezan programas de ajuste estructural y privatización de empresas paraestatales. En el aspecto social, el terremoto de 1985 que afectó a la Ciudad de México fue una muestra de cooperación social de la población. Hay una considerable reducción de subsidios a la agricultura y de instituciones y organismo que apoyaban este sector, los

únicos avances son apoyo al proceso productivo y termina reparto agrario, el gobierno privatiza empresas como por ejemplo AGROASEMEX, FERTIMEX (De la Fuente, s/f).

Sexenio de Carlos Salinas de Gortari 1988-1994.

En el ámbito internacional, concluye la caída del Muro de Berlín en 1989, el fin de la guerra fría, en este período crece enormemente el dominio de empresas transnacionales, se lleva a cabo la Primera Cumbre mundial del medio ambiente en 1992, se presenta un alto endeudamiento de los países en desarrollo. Surge la Unión Europea en 1993 y México ingresa a la OCDE en 1994.

Su sexenio se inicia con la acusación del fraude electoral en el que se cayó el sistema de cómputo cuando iba perdiendo y posteriormente se le reconoció el triunfo. A través de lo que los especialistas llamaron "Terrorismo fiscal", Salinas obtuvo más ingresos; y se deshizo de muchas empresas propiedad del gobierno que funcionaban como pérdidas para reducir los gastos. Renegoció la deuda externa reduciéndola en un 26% e incluso, en 1991, se reportó el primer superávit en muchos años (Paz y Palacio, 2006).

Durante su sexenio, la red de carreteras se reestructuró y se puso en marcha el Programa Nacional de Solidaridad, que se encargó de dotar de agua, electricidad, o banquetas a pueblos lejanos de la ciudad. A nivel internacional se firmó el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá y se lograron muchos intercambios comerciales y culturales con diversos países. En enero de 1994 se inició en Chiapas un levantamiento armado indígena que provocó una seria crítica internacional contra su gobierno. A partir de ello, sobrevinieron varios acontecimientos que

desembocaron en la estrepitosa caída del peso al final de su mandato presidencial.

En el aspecto agrícola se buscó establecer las condiciones para crear una estructura agraria acorde con las condiciones planteadas por la integración comercial previstas por el Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos y Canadá. Para sus promotores, el campo se escindirá inevitablemente en dos, y para cada sector habrá una política diferenciada: un campo empresarial, moderno y competitivo en el mercado internacional, y otro campesino, atrasado y de subsistencia, apoyado por limitados programas de combate a la pobreza (PRONASOL u otros). Frente a este panorama esencialmente bimodal podemos agregar una tercera dimensión al futuro campo mexicano: el abandono de tierras agrícolas por ser improductivas o inútiles en el esquema de mercado abierto. El modelo económico neoliberal nos lleva a una estructura agraria dividida en tres: las tierras comerciales para la producción agropecuaria-forestal, las tierras de autosuficiencia y las tierras improductivas. Esta política busca crear un nuevo actor productivo capaz de sustituir la acción gubernamental para invertir en el campo. El agricultor, el hombre emprendedor del campo, el productor familiar que fue agente preferencial del desarrollo agrícola de las últimas décadas, no es la pieza clave en los cálculos del neoliberalismo (Valenzuela, 1995).

Se efectuó la reforma al art. 27 en el que se permite la venta del ejido, se inicia el Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria como un plan que atiende las demandas de la población rural en zonas marginadas e incrementa los resultados mediante la masificación de bienes inocuos y servicios eficientes. También se inicia PROCAMPO en 1993 y surge como un mecanismo de transferencia de recursos para compensar a los productores nacionales por los subsidios que reciben sus competidores

extranjeros, en sustitución del esquema de precios de garantía de granos y oleaginosas (Paz y Palacio, 2006).

Sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León 1994-2000.

Estalla en la región yugoslava de Kosovo un conflicto bélico entre el Ejército serbio y quienes defendían los intereses de la mayoría de origen albanés que vivía en ese territorio en 1998, se da un importante crecimiento de exportaciones de armas en Latinoamérica. México firma 7 TLC: G3 (México, Venezuela y Colombia), Costa Rica, Bolivia, Nicaragua, Chile, Unión Europea (TLCUEM) y con Israel.

En el ámbito nacional la crisis de 1994-1995 fue financiera y de deuda producto del crecimiento insostenible del riesgo financiero contraído por los encargados de finanzas y la economía del país. Se continúa más intensamente el movimiento del EZLN, la política económica logra reducir la inflación, pero aun así hay fuga de divisas del país, se crea el FOBAPROA, como una reforma política el presupuesto federal se desconcentra de los gobiernos estatales y del PRI en 1995, se da el Caso Chenaló en el que se desalojan violentamente a familias zapatistas en 1997. En el año de 1999, las remesas ocupan el 2do lugar de ingresos del país desplazando al turismo (González, 2009).

Se implementó el Programa Nacional de Agricultura y Desarrollo Rural, definiendo los siguientes objetivos de la política agropecuaria: aumentar los ingresos de los productores, incrementar la producción agropecuaria más aprisa que el crecimiento de la población, balancear el comercio agropecuario, lograr autosuficiencia en alimentos básicos, disminuir las diferencias regionales en productividad, empleo e ingreso y contribuir a la reducción de la pobreza rural, la conservación de los recursos naturales y

el mejor uso del suelo. Se busca redefinir instituciones, políticas y programas de apoyo al campo para impulsar la productividad y atraer flujo de inversión al medio rural, se busca apoyar la organización rural como eje de la transformación productiva y surge el PROGRESA en 1997 (Plan Nacional de Desarrollo, 1995).

Sexenio de Vicente Fox Quesada 2000-2006.

El ámbito internacional se ve afectado con el atentado contra las Torres Gemelas en 2001 y la Guerra de Afganistán, se cometen los atentados en los trenes de Madrid en 2004. México firma 4 TLC: con la Asociación Europea de Libre Comercio (Noruega, Islandia, Suiza y Liechtenstein), con el Triángulo del Norte (El Salvador, Guatemala y Honduras), con Uruguay y el Acuerdo para el Fortalecimiento de la Asociación Económica entre México y Japón.

En el ámbito nacional en el sexenio no se logró la generación de empleos prometida, hubo falta de austeridad en el gasto, se dio el aumento del IVA en alimentos y medicinas, se logró controlar la Inflación, el tipo de cambio en libre flotación, se dio una disminución de la Deuda Pública Exterior y control del Déficit Público, se incrementaron las Reservas Internacionales así como el Gasto en Desarrollo Social, se dio una construcción record de Vivienda Popular y se apoyó como nunca antes a las micro y pequeñas empresas (Aguirre, 2007).

Se promulga la Ley de Desarrollo Rural Sustentable en 2001, el PROGRESA cambia de nombre a OPORTUNIDADES en 2002, en el Plan Nacional de Desarrollo se establece el Programa Sectorial de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación 2001-2006, se busca la vinculación productiva con el mercado a través de asesoría y capacitación,

se impulsa a las instituciones financieras para el otorgamiento de créditos rurales, se fortalece el desarrollo rural por medio de la inversión económica y se crean y desarrollan proyectos productivos (Aguirre, 2007).

Sexenio de Felipe Calderón Hinojosa 2006-2012.

La actividad económica mundial es moderada sin muchos cambios, se da una expansión en la región de América Latina y el Caribe más sólida que recuperaciones anteriores Brasil, Chile, Argentina, existen marcadas divergencias entre regiones, siendo EUA y China los países que se están expandiendo más rápido como potencias mundiales.

A nivel nacional hay una gran mejora macroeconómica, se crea el Seguro Popular y se construyen muchos tramos carreteros, promulga la Ley del ISSSTE, pero se enfrentó a grandes problemas como el aumento de la inseguridad nacional al declararle la guerra al narcotráfico, se dio un decreto de austeridad en función pública y se elevó el precio de la canasta básica (El Planeta, 2011).

En el sector agrícola en el Plan Nacional de Desarrollo se busca elevar el nivel de desarrollo humano y patrimonial de los mexicanos que viven en las zonas rurales y costeras mejorando el ingreso anual de los hogares en el sector rural y generando empleos, abastecer el mercado interno con alimentos de calidad, sanos y accesibles provenientes de campos y mares aumentando la producción nacional, mejorar los ingresos de los productores incrementando la presencia en los mercados globales, vinculándolos con los procesos de agregación de valor y la producción de bioenergéticos, revertir el deterioro de los ecosistemas, a través de acciones para preservar el agua, el suelo y la biodiversidad, conducir el desarrollo armónico del medio rural mediante acciones concertadas, tomando

acuerdos con todos los actores de la sociedad rural. Hay incremento en los apoyos a proyectos productivos y apoyo a través del PEC, pero no fue suficiente, en este período se genera una migración masiva del campo a otras partes del país y del mundo (Plan Nacional de Desarrollo, 2001).

Sexenio de Enrique Peña Nieto 2012-2018.

En el ámbito internacional se están viviendo grandes crisis económicas como en Europa (Grecia y España) y EUA. Hay posicionamiento de algunos países como nuevas potencias mundiales BRIC (Brasil, Rusia, India y China).

El nuevo Presidente toma el mando del país con altos índices de violencia e inseguridad, por lo que promueve recuperar la paz y libertad, también propone la reforma anticorrupción y que su gobierno se maneje a través de una política incluyente con todos los actores de la sociedad, buscará mejorar la cantidad y calidad de empleo y educación y promueve la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (Plan Nacional de Desarrollo, 2013).

En el aspecto agropecuario, la FAO sugiere políticas diferenciadas (Gómez, 2012) en cada sector del agro, además de que se buscará reducir la brecha entre agricultores de subsistencia y exportadores y se le dará un seguimiento más oportuno a programas. La política agroalimentaria del Gobierno de la República contempla siete estrategias para elevar la productividad del campo (Presidencia de la República, 2013):

- ♣ Respaldo a los pequeños productores.
- ♣ Incrementar la disponibilidad de fertilizantes mexicanos.
- ♣ Facilitar el uso de semillas mejoradas y asegurar la sanidad de los alimentos.
- ♣ Incrementar el riego en todo el país.
- ♣ Mayor crédito y servicios financieros para el campo.
- ♣ Sincronizar la oferta y demanda de productos agropecuarios.
- ♣ Contar con un moderno marco legal para dinamizar el campo.

Además, el actual gobierno según datos de la página oficial de Presidencia, propone las siguientes reformas transformadoras que son fundamentales para el desarrollo político, económico y social de nuestro país (Presidencia de la República, 2014):

- **Reforma Laboral.-** Flexibiliza el mercado laboral, genera mejores condiciones para la contratación especialmente de jóvenes y de mujeres, facilita que México pueda ser más competitivo.
- **Reforma en Competencia Económica.-** Establece un órgano regulador que le da las facultades para normar la economía y lograr una mayor competencia en los distintos sectores. Además le da elementos o le da capacidades para combatir prácticas monopólicas.
- **Reforma en Telecomunicaciones.-** Para ampliar la cobertura de los servicios digitales, ampliar la competencia en este sector, en los servicios de telefonía, de televisión, de acceso a la Internet, consagrado ya como un derecho de los mexicanos.
- **Reforma Financiera.-** Busca fomentar y promover el crédito en nuestro país para asegurar que en los próximos años, especialmente para las micro, pequeñas y medianas empresas haya mayor crédito.

- **Reforma Hacendaria.-** Establece un régimen fiscal más simplificado, que cobrará más impuestos a quienes más ingreso tengan y fortalece la capacidad del Estado para hacer mayor inversión en sectores que hoy lo demandan: educación, ciencia, innovación y tecnología; infraestructura, salud.
- **Reforma Energética.-** Establece condiciones para que el Estado mantenga la propiedad de los hidrocarburos que están en el subsuelo del territorio nacional, pero establece nuevas fórmulas, nuevos mecanismos para la exploración, la explotación y la producción de hidrocarburos y de nuevas fuentes generadoras de energía con la participación del sector privado. Establece un cambio paradigmático para la industria paraestatal PEMEX, al pasar de ser una industria o una empresa del Estado a convertirla en una empresa productiva del Estado y que ahora tendrá competencia.
- **Reforma Político – Electoral.-** Crea un Instituto Nacional Electoral, que establece un nuevo marco para la política, por ejemplo prevé la creación o la posibilidad de conformar gobiernos de coalición.
- **Reforma en Transparencia.-** Se crea un órgano autónomo, que anteriormente sólo tenía facultades para auditar o para fiscalizar la transparencia en el orden Federal y ahora se le amplían sus facultades para asegurar un ejercicio más transparente de los recursos públicos en todos los ámbitos, en poderes y ámbitos u órdenes de Gobierno que hay en nuestro país.
- **Código Nacional de Procedimientos Penales.-** Uniforma y asegura una aplicación mucho más puntual de la ley en nuestro país.

- **Reforma Educativa.-** Para asegurar la calidad de la educación a la altura de los retos y de la globalización que hoy vive el mundo.
- **Reforma en Seguridad Social.-** Pensión Universal y un seguro de desempleo para quienes trabajan en la formalidad.

Con estas reformas estructurales se buscan varios objetivos en beneficio del país como son: elevar la competitividad, fortalecer nuestro régimen institucional democrático y ampliar los derechos sociales y con todo esto lograr políticas públicas más eficientes tomando en cuenta los intereses de la sociedad en general y buscando beneficiar a los que más lo necesitan. Para lograr el cumplimiento de estos objetivos se delegan funciones a las dieciocho Secretarías en funciones actualmente (véase anexo 3).

3.2 Organismos internacionales

Como mencionan expertos de la UNESCO, los organismos internacionales son organizaciones o sistemas diseñados para lograr metas y objetivos de carácter y espectro internacional. Estos se dividen en dos grandes vertientes (Rocuts y Cruz s/f):

1. Las organizaciones internacionales intergubernamentales (OII), que se caracterizan porque sus miembros se componen de los representantes de los Estados soberanos o incluso por otras agencias u organismos intergubernamentales como es el caso de la Unión Europea (UE) o de la Organización Mundial de Comercio (OMC), entre otras.
2. Las organizaciones no gubernamentales o mejor llamadas ONGs, que se componen principalmente de miembros de la sociedad civil y operan de manera privada con su propia libertad de gestión e ideología.

Generalmente, el término de Organización Internacional se utiliza para hacer alusión a las Organizaciones Internacionales Gubernamentales, sin embargo es importante comprender que, las dos clasificaciones mencionadas anteriormente son relevantes para hacer una categorización más completa de las mismas, ya que sus objetivos, sus ámbitos, la escala de gestión y sobre todo su enfoque, varían según dicha denominación.

Dentro del grupo de las Organizaciones Internacionales Intergubernamentales se encuentra el Sistema de Naciones Unidas. Está conformado por una serie de Órganos principales: La Asamblea General, La Corte Internacional de Justicia, el Consejo de Seguridad, el Consejo Económico y Social (ECOSOC), el Consejo de Administración Fiduciaria y la Secretaría General de Naciones Unidas. Estos, a su vez, cuentan con una serie de Órganos, Programas, Comisiones y Organismos a través de los cuales adelantan su labor (Martínez y Escobar, 2015).

Los Organismos de Naciones Unidas, también conocidos como “organismos o agencias especializadas” pertenecen al ECOSOC y son: la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Organización Mundial de la Salud (OMS), el Grupo del Banco Mundial (BM) compuesto por cinco entidades institucionales, el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización de la Aviación Civil Internacional (OACI), la Organización Marítima Internacional (OMI), la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), la Unión Postal Universal (UPU), la Organización Meteorológica Mundial (OMM), la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) y la Organización Mundial del Turismo (OMT) (Rocuts y Cruz s/f).

Por su parte, las Organizaciones No Gubernamentales se extienden en una amplia lista de organizaciones y fundaciones que promueven la filantropía dando información, recursos, apoyo técnico y asesoría, y también asociaciones de organizaciones que, colectivamente, promueven el fortalecimiento de la sociedad civil y programas de filantropía. Su papel en la redefinición del Estado y en los procesos democráticos ha sido trascendente para plantear nuevos retos en lo político-institucional, así como en la relación con los actores de la sociedad civil.

Como mencionan Martínez y Escobar (2015), la Actividad Agrícola es un elemento importante de progreso y parte clave para el logro de la seguridad alimentaria de los países que cuentan con potencial de producción agrícola y que están en vías de desarrollo. La situación mundial actual en el que hay crecimiento demográfico extraordinario, principalmente en los países en vías de desarrollo, en el caso de países desarrollados, hay incremento poblacional debido a la migración. Entonces la FAO y el Banco Mundial proponen atender la seguridad alimentaria.

Para este fin, los organismos internacionales preocupados por la situación proponen ciertas acciones que básicamente se pueden resumir en:

- ♣ Urgencia global de fortalecer la actividad agrícola.
- ♣ Nuevas funciones para los Estados para el mercado y la sociedad rural.
- ♣ Créditos baratos y oportunos.
- ♣ Capacitación técnica requerida.
- ♣ Organización de productores.
- ♣ Creación de mercados globales y apoyo a cadenas de valor, que vinculen a los productores con los consumidores: comercio justo
- ♣ Los Jefes de Estado del G20 se comprometen a asignar 20 mil m.d.d para garantizar la seguridad alimentaria.

- ♣ Consideran el valor del sector rural por su contribución al combate de la pobreza, el equilibrio ambiental y la seguridad alimentaria del planeta (no sólo por su aporte al PIB).
- ♣ El Banco Mundial, la FAO, el BID y la CEPAL afirman que la situación rural debe atenderse en el contexto de su heterogeneidad económica y social a través de: forma de producción, venta-autoabasto, capacitación y organización, crecimiento y progreso y mercado laboral.
- ♣ Innovar los servicios financieros para el sector.
- ♣ Extensionismo para los pequeños productores agrícolas
- ♣ Promover la producción sustentable: revertir los daños provocados por los humanos y por el cambio climático.
- ♣ Auspiciar investigación y desarrollo de las ciencias agropecuarias, forestales y pesqueras.
- ♣ Cerrar la brecha de género.

Con estas acciones se busca minimizar o mitigar la situación difícil en la que se encuentra la agricultura a nivel mundial. Los principales organismos internacionales que se encargan principalmente de crear políticas públicas para el sector agropecuario son:

1. **Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, 2015).**- Este organismo busca alcanzar la seguridad alimentaria para todos y asegurar que las personas tengan acceso a alimentos de buena calidad que les permitan llevar una vida activa y saludable es la esencia de las actividades de la FAO. Sus tres objetivos principales son: la erradicación del hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición, la eliminación de la pobreza y el impulso del progreso económico y social para todos, y la ordenación y utilización sostenibles de los recursos naturales, incluida la tierra, el agua, el aire, el clima y

los recursos genéticos, en beneficio de las generaciones presentes y futuras.

2. **Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA, 2015).**- Es el organismo especializado en agricultura del Sistema Interamericano que apoya los esfuerzos de los Estados Miembros para lograr el desarrollo agrícola y el bienestar rural. Su misión es estimular, promover y apoyar los esfuerzos de los Estados Miembros para lograr su desarrollo agrícola y el bienestar rural por medio de la cooperación técnica internacional de excelencia. Su visión es alcanzar una agricultura interamericana competitiva, incluyente y sustentable que alimente el hemisferio y el mundo, y que a la vez genere oportunidades para disminuir el hambre y la pobreza en los productores y los habitantes de los territorios rurales.
3. **Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2015).**- Es un banco que apoya los esfuerzos de América Latina y el Caribe para reducir la pobreza y la desigualdad. Su objetivo es lograr el desarrollo de manera sostenible y respetuosa con el clima, son la mayor fuente de financiamiento para el desarrollo de América Latina y el Caribe, cuentan con un programa de reformas en evolución que busca aumentar nuestro impacto en el desarrollo de la región. Son 48 países miembros, incluidos los 26 países miembros prestatarios de América Latina y el Caribe, que tienen una participación mayoritaria del BID.
4. **Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF, 2015).**- Es la institución original del Banco Mundial y trabaja en estrecha colaboración con el resto del Grupo Banco Mundial para ayudar a los países en desarrollo a reducir la pobreza, promover el crecimiento económico y generar prosperidad. Es propiedad de los Gobiernos de sus 188 países miembros. La institución ofrece una combinación de

recursos financieros, conocimientos y servicios técnicos, además de asesoría estratégica a las naciones en desarrollo, incluidos los países de ingreso mediano y de ingreso más bajo pero con solvencia crediticia.

5. **Banco Mundial (BM, 2015).**- El Grupo del Banco Mundial tiene dos ambiciosos objetivos: terminar con la pobreza extrema en el curso de una sola generación y promover la prosperidad compartida. Para acabar con la pobreza extrema, la meta del Banco es disminuir el porcentaje de las personas que viven con menos de US\$1,25 al día a al 3% antes de fines de 2030. Para fomentar la prosperidad compartida, la meta es promover el crecimiento de los ingresos de la población de todos los países que se sitúa en el 40% inferior de la distribución del ingreso. El Banco Mundial es una fuente fundamental de asistencia financiera y técnica para los países en desarrollo de todo el mundo. No se trata de un banco en el sentido usual sino de una organización única que persigue reducir la pobreza y apoyar el desarrollo. El Grupo del Banco Mundial está conformado por cinco instituciones, administradas por sus países miembros.

6. **Fondo Monetario Internacional (FMI, 2015).**- Promueve la estabilidad financiera y la cooperación monetaria internacional. Asimismo, busca facilitar el comercio internacional, promover un empleo elevado y un crecimiento económico sostenible y reducir la pobreza en el mundo entero. El FMI es administrado por los 188 países miembros a los cuales les rinde cuentas.

7. **Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD).**- Agrupa a 34 países miembros y su misión es promover políticas que mejoren el bienestar económico y social de las personas alrededor del mundo. La OCDE ofrece un foro donde los gobiernos puedan trabajar conjuntamente para compartir experiencias y buscar

soluciones a los problemas comunes. Trabajamos para entender que es lo que conduce al cambio económico, social y ambiental. Medimos la productividad y los flujos globales del comercio e inversión. Analizamos y comparamos datos para realizar pronósticos de tendencias. Fijamos estándares internacionales dentro de un amplio rango de temas de políticas públicas.

CAPÍTULO IV. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

La investigación tiene un enfoque cuantitativo-cualitativo en el que ya se cuenta con datos, de los cuales se seleccionaran variables de interés para obtener estadísticas cruzadas, con esto se realiza el análisis cuantitativo.

4.1 Metodología del enfoque cualitativo

La metodología para el enfoque cualitativo es a través del análisis de objetivos, resultados, componentes y sus principales cambios, así se podrá conocer si PROCAMPO hizo llegar apoyo a productores de bajos ingresos que no podían beneficiarse de la política de precios de garantía.

El enfoque cuantitativo es a través del análisis de los datos disponibles en las bases de datos oficiales, realizando los estadísticos descriptivos y las gráficas correspondientes para obtener los resultados de los datos duros y oficiales. Con este análisis, se pueden visualizar los resultados y compararlos con la hipótesis inicial y con los objetivos de este ejercicio; esta comparación va a permitir hacer una evaluación de 20 años de política pública a partir de un estudio de caso.

Es una investigación descriptiva, ya que se analizarán a fondo los cambios a lo largo de 20 años y correlacional porque se harán correlaciones de las variables que se van a analizar (número de hectáreas, cantidad otorgada, cultivo y régimen).

Se analizarán:

- Historia
- Dinámica
- Proyección

Para fines de organización de la investigación, se analizó el año 1993 como antecedentes de creación e instrumentación de PROCAMPO, a partir de 1994 y hasta 2012, se analizaron los datos disponibles así como los cambios en las reglas de operación del programa; y finalmente el 2013 se analizó como una proyección de lo que pasó para que se decidiera dar por concluidas las actividades del programa. En una primera etapa se realizó una prueba piloto de la metodología en donde se estudia el programa en los estados del centro del país: Hidalgo, México, Morelos, Puebla, Querétaro, Tlaxcala y Distrito Federal.

Investigación documental

La investigación documental incluye la revisión bibliográfica de documentos, tesis, libros y revistas sobre la temática de la investigación, así como revisión del Plan Nacional de Desarrollo en estos 20 años de programa, además de revisar las diversas políticas y programas destinados a la producción agropecuaria y al desarrollo rural diseñados en México.

Técnicas de recolección de datos

Las técnicas de investigación para obtener información fueron: 1) recolección de los datos disponibles sobre el programa; 2) seguimiento de evaluaciones previas; 3) generación de modelos estadísticos y 4) entrevista a informante clave, el Dr. Marcos Portillo Vázquez.

4.2 Metodología del enfoque cuantitativo

De los datos ya existentes se seleccionaron las variables de interés para así generar estadísticas cruzadas y elaborar algunos modelos estadísticos. Se tomaron en cuenta el total de los datos disponibles en la base, a nivel nacional. Se realizó una prueba piloto de la metodología en la que se analizaron los estados del centro de México que son: Estado de México, Morelos, Hidalgo, Puebla, Querétaro, Tlaxcala y el Distrito Federal.

4.3 Análisis de los datos

El análisis de los datos se llevó a cabo a través de los programas computacionales SPSS versión 21.0 y EXCEL versión 2013, de los cuales se obtuvieron estadísticas básicas que sirvieron como complemento de la investigación a realizar.

A continuación se describe el procedimiento para el análisis, se muestran ejemplos para algunos estados, estos pasos se llevaron a cabo a nivel nacional (en el anexo 1 se presenta un ejemplo de los resultados obtenidos en cada paso):

1. Se tiene una base de datos original denominada Padrón de Beneficiarios para cada Estado y para cada ciclo (O/I y P/V), con los siguientes campos: Estado, Nombre del Estado, DDR, Nombre del DDR, CADER, Nombre del CADER, Municipio, Nombre del Municipio, Ejido, Nombre del Ejido, Productor, Nombre del Productor, Superficie apoyada, Importe apoyado, Ciclo, Cultivo, Nombre del cultivo, Clave de régimen hídrico, Régimen hídrico y Programa (en total se revisan 512 bases de datos; para los casos de Distrito Federal y Tlaxcala sólo se les da apoyo en el ciclo P/V).

2. Se decidió trabajar con los campos: Superficie apoyada, Importe apoyado, Cultivo, Régimen hídrico y Programa.
3. Se elaboró una tabla para saber si estaba o no estaba la información disponible en las bases de datos, esto se hizo año por año, estado por estado, ciclo por ciclo y variable por variable, donde S significa que si hay información, N que no hay e I que la información está incompleta.
4. De la columna (campo) denominada “programa” se depuraron del año 2003 al año 2008 el programa capitaliza y del año 2004 al 2007 el programa registro alterno (para evitar duplicidad de información con otros años). De tal manera, que solo quedó el programa PROCAMPO tradicional para trabajar en la investigación.
5. De cada variable elegida se revisaron las bases de datos para conocer si estaba la información disponible o no o incompleta. Se revisaron:
 - Año por año.
 - Estado por Estado.
 - Variable por variable.
6. Se guardó cada archivo con formato de Excel 97-03, que es el que reconoce el SPSS para poder hacer el análisis (el formato 97-03 solo acepta 65,000 registros por hoja, y en la mayoría de los casos los registros eran mucho más, así que hubo que cortar cada 65,000 y pasarlos a una hoja nueva).
7. Se importó el archivo desde SPSS.
8. Con los campos Superficie apoyada, Importe apoyado, Cultivo, y Régimen hídrico se hizo el análisis de datos con el programa SPSS del cual se obtuvieron por Estado, por año y por ciclo los siguientes datos: promedio, mínimo, máximo, suma de ciclos, desviación estándar y coeficiente de variación de la superficie apoyada promedio, mínimo, máximo, suma de los ciclos, desviación estándar y coeficiente de variación del importe de apoyo (\$); los 3 principales cultivos y su porcentaje y la cantidad de beneficiarios de temporal y de riego.
9. Se sumó el total del importe apoyado (por Estado, ciclo y año).

10. Se elaboraron las gráfica de los dos pasos anteriores.
11. Se consideraron los tres cultivos más frecuentes de cada Estado (frecuencias de 19 años) por cada ciclo y se hicieron las gráficas correspondientes.
12. Para el régimen hídrico se obtuvo el porcentaje de riego y temporal y se elaboraron las gráficas correspondientes.

Regresión lineal

En la parte estadística de la investigación hay datos que no se encontraron en las bases de datos oficiales, para poder obtener las cantidades correspondientes a los datos faltantes se decidió utilizar el método de regresión lineal; a continuación se explica teóricamente el método.

La regresión lineal describe la relación entre dos variables ajustando algún modelo matemático (una variable independiente x y la otra dependiente y) y realiza inferencias sobre el comportamiento de la dependiente (Infante, 2012).

El análisis de regresión lineal es una técnica estadística utilizada para estudiar la relación entre variables. Se adapta a una amplia variedad de situaciones. Tanto en el caso de dos variables (regresión simple) como en el de más de dos variables (regresión múltiple), el análisis de regresión lineal puede utilizarse para explorar y cuantificar la relación entre una variable llamada dependiente o criterio (Y) y una o más variables llamadas independientes o predictoras (X_1, X_2, \dots, X_k), así como para desarrollar una ecuación lineal con fines predictivos (Infante, 2012).

Cálculo de parámetros.- Equivale a estimar la recta de regresión

$$\hat{Y} = \hat{\beta}_0 + \hat{\beta}_1 X$$

Dónde:

$\widehat{\beta}_0$ es el valor de Y cuando X toma el valor cero (ordenada al origen)

$\widehat{\beta}_1$ es la pendiente de la recta

Hay que observar si la dispersión de datos se ajusta a una línea recta, por medio del trazo de la línea de comportamiento.

Modelo matemático.- Se debe elaborar el modelo de dispersión de datos, donde se verá si se ajusta a una línea recta.

Si el modelo puede modelarse con una línea recta, el modelo es:

$$Y = \widehat{\beta}_0 + \widehat{\beta}_1 X$$

Dónde:

β_0 es el valor de Y cuando X toma el valor cero (ordenada al origen)

$\widehat{\beta}_1$ es la pendiente de la recta

La tabla de ANOVA proporciona el estadístico F a partir del cual podemos contrastar la H_0 de que R^2 es igual a 0, la pendiente de la recta de regresión es igual a 0, o lo que es lo mismo, la hipótesis de que las dos variables están incorrelacionadas. Si el p-valor asociado al estadístico F es menor que el nivel de significación (normalmente 0.05), rechazaremos la hipótesis nula planteada.

Se interpreta de la siguiente manera:

Anova: $\alpha=0.05$

Si $\alpha < 0.05$, es altamente significativo y el modelo se ajusta a una línea recta, se acepta la hipótesis. Se supone normalidad en los datos.

Si $\alpha > 0.05$, no es significativo y el modelo no se ajusta a una línea recta, se rechaza la hipótesis y hay que buscar otro tipo de regresión que se ajuste.

Los usos que se le pueden dar a la regresión son los siguientes: 1. Descripción de datos; 2. estimación de parámetros y 3. predicción y estimación.

Este subtema proporciona una idea general sobre la definición de regresión y sus usos y sobre todo y lo más importante, da noción teórica de cómo se llevó a cabo el procedimiento de encontrar los datos perdidos en la investigación.

CAPÍTULO V. ANÁLISIS DE RESULTADOS

En este capítulo se desarrollan los principales resultados obtenidos en la investigación de acuerdo a lo esperado y derivado de las preguntas de investigación tanto de la parte cualitativa como de la cuantitativa.

En una primera parte se tienen los resultados del análisis cualitativo, se incluyen los siguientes resultados: una descripción amplia y extensa de las instituciones ASERCA y CONASUPO (que es, cómo funciona y con qué programas cuentan) y el porqué de la desaparición de esta última; también, se hace una descripción completa de las funciones, operación, evaluación y proceso histórico del programa PROCAMPO; cumplimiento de objetivos; principales cambios en las Reglas de Operación; análisis comparativo de los modelos de Bardach y Franco, concluyendo con el modelo de PROCAMPO y uno propio; análisis de los sexenios presidenciales durante su operación; y una explicación sobre el Programa Emergente por Causas Climatológicas o de Desastre Natural (SAGARPA, 2006).

La segunda parte de resultados, tiene la parte cuantitativa, se incluyen: prueba piloto con los estados del centro del país y el análisis de datos estadísticos donde se destaca el análisis de regresión y obtención de estadísticos descriptivos de todo México.

El gobierno federal se apoya en una serie de instituciones cuyas actividades están enfocadas al apoyo del sector agropecuario nacional y así puede delegar funciones a éstas para hacer más ágil y óptimo el apoyo al sector.

5.1 Agencia de Servicios a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Agropecuarios (ASERCA)

Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA), es un Órgano Administrativo Desconcentrado de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) y se encuentra en nivel 4 dentro del organigrama de la Secretaría (véase anexo 4), creado a través de un decreto presidencial del 16 de abril de 1991, con el propósito de contar con un instrumento para el impulso a la comercialización de la producción agropecuaria en beneficio de los productores del campo, de frente a la apertura externa y la liberación de los mercados (ASERCA, 2013).

Sus funciones básicas son:

1. Cubrir el ámbito del fortalecimiento de la comercialización agropecuaria, la cual se realiza a través de apoyos fiscales a la comercialización de granos y oleaginosas, que se otorgan sobre una base selectiva y localizados regionalmente; fomento de mecanismos de mercado y diseño de esquemas de negociación entre productores y compradores; estímulos al uso de coberturas de riesgos de precios; generación y difusión de información de mercados e identificación y promoción de exportaciones.
2. Operar y administrar el Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO), que tiene una importancia central en el nuevo esquema de desarrollo agropecuario del país, al transferir directamente la ayuda gubernamental como ingreso de los productores, de los cuales la mayoría son de escasos recursos, sin diferenciar los mercados. Para ello, se lleva a cabo la integración del directorio de predios y productores; se elabora la normatividad correspondiente ciclo por ciclo; se registran, en cada año, más de

cuatro millones de solicitudes de reinscripción y se emiten pagos a tres millones de productores, cubriendo una superficie cercana a los 14 millones de hectáreas.

Objetivos estratégicos según ASERCA (2013) son:

- Capacitar y educar a los productores agropecuarios y pesqueros para que, organizándose, logren vender mejor.
- Fortalecer el ingreso de los productores agropecuarios y pesqueros.
- Proporcionar apoyos y servicios de manera oportuna y eficaz a los integrantes de las cadenas agroalimentarias.
- Promover la capitalización del sector productivo rural.
- Fortalecer la comercialización y elevar la competitividad de productos agropecuarios y pesqueros en los mercados nacional e internacional.
- Prevenir y abatir la corrupción y transparentar la instrumentación y operación de los apoyos y sus servicios.
- Proporcionar a los productores y sus organizaciones alternativas para acceder a instrumentos de financiamiento para la comercialización.

El sustento institucional de ASERCA, surge frente a la necesidad de modernizar el proceso de comercialización de los productos del campo, a fin de consolidar los avances en materia de soberanía alimentaria, acción que se veía imposible de realizar por CONASUPO; además, se buscaba que ASERCA generara información oportuna y clara que guíe las decisiones de compra-venta de productos, de siembra y de selección de cultivos con criterios de eficiencia. Así surge ASERCA en un entorno limitado y sobre todo una deficiente infraestructura de acopio y distribución, por deficientes programas y opciones de financiamiento. Por el comportamiento de la oferta frente a una demanda estable de productos

agrícolas. Y finalmente por el excesivo intermediarismo en la cadena comercial. Así esta nueva instancia buscaba romper los vicios e inercias que arrastran los procesos de intermediación en el campo y lograr un mercado libre en condiciones de equidad, dentro de una concepción moderna que aliente la participación de las organizaciones de productores (ASERCA, 2013).

Funciones de ASERCA en la política agrícola en México, a través del fomento de:

- ♣ Organización de productores para la comercialización y su capacitación.
- ♣ Construcción de infraestructura.
- ♣ Sistemas dinámicos de comercialización de productos agropecuarios.
- ♣ Diagnósticos sobre problemas de comercialización.
- ♣ Eficiencia haciendo énfasis en las cadenas productivas.
- ♣ Sistemas de información de mercados nacionales e internacionales de carácter público y privado.
- ♣ Acercamiento entre productores y compradores.
- ♣ Líneas de crédito en el sistema financiero con tasa y plazos competitivos.
- ♣ Exportación de productos agropecuarios.
- ♣ Creación de una bolsa agropecuaria.
- ♣ Libre acceso igualitario al mercado.
- ♣ Disponibilidad de información accesible en centro de la formación transparente.
- ♣ Alternativas de desarrollo que expandan las oportunidades de mercado.
- ♣ Programas que permitan una transición equilibrada hacia el libre mercado.
- ♣ Medidas que modifiquen las condiciones macroeconómicas.
- ♣ Crear las condiciones para la formación de los precios.

Los programas de apoyo que atiende ASERCA son, en primer lugar PROCAMPO que debido a que es el objeto de estudio de esta investigación, se le describirá más adelante con sus derivados que son PROCAMPO Capitaliza y Registro alterno, además están los siguientes programas:

Promoción de exposiciones y ferias

De este componente de Promoción de Exposiciones y Ferias ASERCA (2013) menciona que se desprenden dos variantes:

1.-Bases Generales de Participación que operan para la Promoción de Exposiciones y Ferias. Aquí pueden participar todos los productores cuya actividad preponderante sea la producción, procesamiento, transformación, empaque, comercialización o promoción de sus productos, agropecuarios, pesqueros o acuícolas; preferentemente dentro de una fase del sistema producto o de una cadena productiva; y, además, los Consejos Estatales para el Desarrollo Rural Sustentable y los Comités de cada Sistema Producto, pueden ser persona físicas o morales legalmente constituidas.

El programa tiene como objetivos:

- Misiones comerciales y prospectivas en y fuera de México.
- Centros de promoción nacional e internacional para la comercialización.
- Desarrollo comercial de proveedores del sector agropecuario, pesquero y acuícola, y desarrollo de capacidades para la comercialización de sus productos en los mercados nacional e internacional.

- Promover y coordinar la participación de organizaciones económicas de productores y organizaciones mexicanas en actos y exhibiciones nacionales e internacionales, especializadas en alimentos y bebidas, presentando una imagen de calidad, diversidad e inocuidad que consolide a México como un excelente proveedor de productos agroalimentarios.
- Inducir el enlace comercial entre los productores y los procesadores de productos primarios nacionales, con las principales cadenas de tiendas distribuidoras, restaurantes y hoteles en el país y en el extranjero.
- Coadyuvar, a través de estudios en la materia, a entender las tendencias y las exigencias de los mercados de exportación, identificando nichos de mercado para los productos agroalimentarios mexicanos.

2.-Lineamientos de Operación para la Promoción Comercial.- Este programa tiene las mismas características que el anterior, pero sus objetivos son diferentes es un programa más enfocado hacia la comercialización de los productos, ya que aquí se busca:

- Certificación y uso de esquemas de calidad de productos agropecuarios, pesqueros y acuícolas.
- Campañas genéricas de promoción nacional e internacional de productos agropecuarios, pesqueros y acuícolas.
- Promoción, gestión y trámite de marcas colectivas.
- Directorios especializados de exportación.
- Misiones comerciales y prospectivas en y fuera de México.
- Ferias, eventos, exhibiciones, foros, congresos, y degustaciones.
- Promoción, gestión y trámite de denominaciones de origen.

- Centros de promoción nacional e internacional para la comercialización de productos agropecuarios, pesqueros y acuícolas en el extranjero.
- Desarrollo comercial de proveedores del sector agropecuario, pesquero y acuícola, y desarrollo de capacidades para comercialización de sus productos en los mercados nacional e internacional.

Estructura del programa de prevención y manejo de riesgos

Su objetivo como lo menciona ASERCA (2013), es apoyar a los productores agropecuarios, pesqueros, acuícolas y otros agentes económicos del sector rural para la prevención, manejo y administración de riesgos, a través de instrumentos que atiendan problemas de mercado y de financiamiento, sanidad e inocuidad y ocurrencia de desastres naturales.

Este programa tiene como objetivo principal, fortalecer la cadena productiva y comercial agroalimentaria, dando certidumbre de ingreso al productor y al comprador; se enfoca a incentivar el cultivo de algunos granos y oleaginosas elegibles.

Programa Ganadero (PROGAN)

El Programa de Producción Pecuaria Sustentable y Ordenamiento Ganadero y Apícola o nuevo PROGAN, es un programa de apoyo a la producción ganadera y que busca como nueva visión, el impulso a la productividad y adopción de tecnología, así como de apoyo al cuidado y mejoramiento de los recursos naturales de áreas ganaderas.

Importante es mencionar que el nuevo programa abre su cobertura para atender a la ganadería bovina productora de carne y doble propósito en sistema de pastoreo, a la producción de leche de bovino en sistemas familiares, a la producción ovina, caprina y apícola. Asimismo, es uno de los pocos programas federales que en búsqueda de una mayor equidad de los beneficios, proporciona apoyos diferenciados para las diferentes escalas de productores (ASERCA, 2013).

5.2 Desaparición de CONASUPO y surgimiento de ASERCA

CONASUPO se forma durante las funciones de La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos por sus siglas SARH que fue una secretaría de estado de México creada en 1976 por el presidente José López Portillo para sustituir a la Secretaría de Recursos Hidráulicos, incorporando además la materia agraria que venía ejerciendo la Secretaría de Agricultura y Ganadería.

La exposición de motivos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (1976) menciona que: “La organización de la producción agropecuaria tradicionalmente se ha concebido en forma desagregada, al dividir la administración de los insumos, el riego y la tenencia de la tierra, y resulta urgente integrar programáticamente estos elementos para optimizar la producción agropecuaria y forestal. La iniciativa proponer reunir, en una sola Secretaría de Estado, las atribuciones conferidas a la Secretaría de Agricultura y Ganadería por una parte y la Secretaría de Recursos Hidráulicos, por la otra”.

La SARH existió hasta 1994 cuando cambió su denominación por Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (hoy SAGARPA), además para las cuestiones del agua se crea la Comisión Nacional del Agua, nació como un organismo desconcentrado de esta secretaría.

PROCAMPO aun inicia sus operaciones con la SARH pero casi inmediatamente se transforma en SAGARPA.

Formación de CONASUPO: Política del estado de bienestar mexicano

El Gobierno Federal, por razones de interés público ha regulado los mercados de productos agrícolas, que por tradición se han considerado de primera necesidad para la alimentación popular. Desde entonces se convirtió en política agrícola pública que el Gobierno Federal salvaguardara los ingresos de los ejidatarios y pequeños agricultores mediante sistemas proteccionistas de precios remunerativos y razonables de primera mano. Se propuso además desterrar prácticas ilícitas de intermediarios y acaparadores que actúan en los medios campesinos con fines de especulación. Por ello se convirtió en objeto de política agrícola estatal el comercializar las cosechas sobre normas de calidad que garanticen el interés de los consumidores y favorezcan la colocación de excedentes en los mercados internacionales. Con ello se incrementó la capacidad económica de los sectores sociales de escasos recursos proporcionándoles alimentos a bajo precio y al mismo tiempo el Ejecutivo Federal, considerando la problemática de la producción, comercialización y reservas nacionales de maíz, frijol, trigo, arroz y otros productos destinados a la alimentación popular, llegó a convertirse en el árbitro absoluto de la regulación del mercado agrícola y acabó dotando a la CONASUPO de personalidad, patrimonio y jerarquía (Solís, 1975), para que con eficacia cumpliera con la función de ser el instrumento intervencionista del Gobierno Federal).

Esta misma acción reguladora del mercado, y que tenía también el propósito de modernizar los procesos productivos, de acopio, de conservación, procesamiento y distribución, contemplaba tareas de

capacitación, organización y transferencia de funciones paulatina hacia los productores. Cosa que con el tiempo y la inercia fue dejándose de lado al mismo tiempo que la institución creció en sus funciones reguladoras, acrecentó la dependencia de los productores hacia la misma, desalentó procesos autogestionarios en la medida que enfrentaba los intereses de una boyante capa burocrática, y fue transformando en defecto lo que se originara como virtud (Martínez y Rechy, 2003)

Durante estas dos décadas la evolución de las variables económicas muestran una tendencia al déficit fiscal, a un gasto corriente en expansión sin los correspondientes ajustes en los ingresos, y una nueva redistribución del gasto acorde con nuevas jerarquías y objetivos que no favorecían al campo, aunque ponían énfasis en los servicios. Así, tenemos que mientras el crecimiento del PIB fue de 7.1 % para 1965-70, las proporciones del presupuesto asignadas a inversión, gasto corriente, desarrollo rural (incluyendo el Sistema CONASUPO), evolucionaron mostrando una preocupación creciente por el consumo, pero una ineficiencia creciente para incidir en la producción (Martínez y Rechy, 2003).

Su objetivo, era regularizar el precio de las cosechas en el mercado, servir a los agricultores y facilitar crédito a ese sector. Estos almacenes funcionaron hasta 1966, cuando por Acuerdo Presidencial se crean los Almacenes Nacionales de Depósito (ANDSA). La institución tenía carácter de "almacenadora y auxiliar de crédito, y sus objetivos eran solucionar el problema de almacenamiento y proteger la producción de grano, principalmente la de los pequeños productores." En el documento de creación de BORUCONSA se agregaba: Se creó CONASUPO para el mejoramiento rural (ahora transformado en Fideicomiso), con el objeto de construir centros de almacenamiento de fácil acceso a los campesinos y que fueran administrados por ellos mismos, de esta manera permitirían al

propio campesino que vigilara directamente que los precios de garantía llegaran al pequeño productor y no a manos de los acaparadores o intermediarios. Cuando en febrero de 1975 se vuelve a crear un organismo regulador del trigo, resultaba congruente con todo lo anterior. En sus atribuciones u objeto se decía: "Coadyuvar al fomento del desarrollo económico y social del país, participando en la regularización y modernización del mercado de los productos derivados del trigo que se consideren de consumo necesario para la alimentación de los sectores de la población económicamente débiles, tendientes a lograr el desarrollo equilibrado de la producción de esas subsistencias, el aumento del ingreso de los productores de bajos ingresos, su comercialización eficiente y el aumento del poder real de compra de los consumidores de escasos recursos. " Hay que señalar la insistencia de ley para indicar los beneficiarios precisos que se establecen en cada caso: pequeños productores, consumidores de escasos recursos, etc. (Yúnez y Barceinas, 2000).

La estrategia parecía encontrar remate con la creación de Leche Industrializada CONASUPO en octubre de 1972, si bien ya desde 1961 existía un organismo con injerencia en ese campo. En 1977 se ampliaron las funciones y tareas del organismo para proporcionar productos lácteos a las familias de escasos recursos económicos y principalmente a los niños que pertenecen a este sector mayoritario de la población.

Procesos de cambio

En esta sección se resaltan algunos procesos de cambio. El comercio exterior mexicano evolucionó desfavorablemente desde 1965, pues a partir de entonces y durante toda la década de 1970 crecieron las importaciones sin haber conseguido equilibrarlas con más vigorosas ventas al exterior.

Esto se refleja en el saldo de la cuenta corriente que refleja déficits continuos a partir de este periodo con excepción de 1983, 1984 y 1985. El contexto internacional evolucionó desfavorablemente para la economía de México y del resto de los países de desarrollo semejante. Al iniciar el sexenio de Miguel de la Madrid, el país se encontraba endeudado, así que resultaban cruciales las tasas de interés internacionales, los términos de intercambio, la capacidad exportadora, los montos de lo que se adquiriría en el exterior. Los ochentas venían siendo los años de la elevación de las tasas internacionales de interés, de caída de los precios del petróleo, así como de los precios de los bienes que exportábamos, así que la economía mexicana se veía forzada a incrementar su ahorro, al mismo tiempo que transfería una porción considerable de éste al exterior (DOF, 1976).

Así, en términos generales, el aumento del peso de los factores internacionales en el modelo económico tuvo consecuencias muy concretas en el presupuesto público, en la orientación del gasto, en la política de precios y en los criterios de atención y selección de los consumidores. De 1970 a 1993 los bienes importados crecen al 14.7 % anual, lo que equivale a casi el doble de las exportaciones y 10.5 veces más rápido que el PIB. La cuenta de servicios factoriales y no factoriales no mejora, tenemos que el saldo en cuenta corriente se empeora a ritmos impresionantes. Y como a la larga esta situación no podrá ser sostenida, cabe pronosticar las conocidas consecuencias de devaluación, recesión, etc. (Valenzuela, 1995).

El inicio del cambio 1982-1992; Una política desregularizada

La política agropecuaria, y con ella la política de subsidios y precios pasó a ser determinada por otros organismos públicos o instituciones, más afines con la naturaleza de la nueva orientación, que CONASUPO o el BANRURAL. Las autoridades de la Secretaría de Programación, pero más

precisamente las de la Secretaría de Hacienda y de SECOFI definen los nuevos criterios o establecen las grandes líneas. Como dice José Luis Calva: "estipulan los volúmenes de inversión canalizados al campo, el monto del crédito agrícola, la política cambiaria y arancelaria e incluso la magnitud relativa de los precios agropecuarios en función de la estrategia de ajuste económico y estabilización" (Calva, 1991).

Entre 1982 y 1988 la inversión pública ya se había reducido, en proporción al PIB, del 8.1 %, en el primer año, al 4.8% en el último. El gasto corriente y de operaciones cayó 35% en el mismo periodo en términos reales. La participación de la inversión pública en el campo, que ya en 1985 apenas llegaba al 1% cayó a la mitad en un sólo año. La tasa media de crecimiento del gasto cayó a -6% Las transferencias y subsidios pasaron de 8% en 1982 a sólo 5.2% en 1988. En términos reales, la reducción de los subsidios y transferencias al sector agropecuario fue de más del 60 % (De la Fuente, s.f.).

La disminución en la inversión pública rural ocurrió en paralelo con la disminución de la inversión pública en general, pero fue todavía más intensa. El gasto programable del sector público presupuestal pasó de representar el 27% del PIB en 1982, a 18.7% en 1988, y en 1989 el gasto autorizado representó el 18.1% del PIB. En cambio, el gasto en desarrollo rural, que equivalía al 2.5% del PIB en 1982, cayó a 1% del PIB en 1988 (López, s.f.).

Las consecuencias fueron dos. En primer lugar, un deterioro aún más acelerado de la agricultura. A lo que se debe agregar que el comportamiento de la producción nacional de básicos, ahora en proceso de competencia creciente con el socio comercial más cercano, evolucionó desfavorablemente, pues las importaciones de granos mostraron una tendencia al alza, que ni siquiera los pagos compensatorios a los

productores, instrumentados en los siguientes años, o que la política de apoyo a la comercialización, no pudieron suavizar. En segundo lugar, se requirió un ajuste profundo de la política de comercialización seguida hacia el campo, un cuestionamiento de fondo al papel tutelar o paternalista de la administración, y el diseño de medidas que pudieran ahorrar presupuesto al mismo tiempo que hicieran más eficiente el gasto (Martínez y Rechy, 2003).

La explicación al proceso de crecientes importaciones está no en una diferencia de precios agrícolas entre Estados Unidos y Canadá, por un lado, y México por otro, sino en un conjunto diferenciado de condiciones y factores. En ellos debemos incluir, los problemas a resolver eran:

1.- ¿Cómo asegurar la venta de las cosechas nacionales en medio de un mercado crecientemente competitivo?

2.- ¿Qué mecanismos instrumentar para que los apoyos y subsidios fueran transparentes y llegaran a los productores, sin riesgo de perderse en la larga cadena burocrático-administrativa?

3.- ¿Cómo modificar la actitud tradicional de los productores para delegar las actividades comerciales en una nueva acción que reparara en las señales de mercados, en la información disponible y en la capacitación necesaria?

4.- ¿De qué manera conducir a los industriales y comerciantes a un acuerdo sobre el nuevo esquema?

Las respuestas del gobierno federal en ese momento fueron puntuales (Martínez y Rechy, 2003):

1° Acabar con el crédito subsidiado y reorientar el sistema crediticio para

que recuperara sus operaciones.

2° Terminar con los esquemas CONASUPO de acopio y distribución e iniciar las operaciones bajo precios de indiferencia.

3° Dar por terminado el reparto agrario y sentar las bases para el surgimiento de economías de escala que pudieran competir en una economía abierta.

La praxis del TLCAN contra una política pública

La reducción del sector estatal y paraestatal no se planteó originalmente como un instrumento que llevara aparejado el abandono de la rectoría económica del estado, sino un saneamiento de las finanzas públicas. Los organismos internacionales, sin embargo, lo inscribieron en el contexto del fin de la guerra fría, que pretendía el triunfo de la economía liberal de mercado y la quiebra de las economías centralizadas o con fuerte intervención del estado en la economía. Las restricciones presupuestales, y la ruptura con el papel tutelar o paternalista del estado llevaron a reconsiderar el que los apoyos y subsidios tuvieran como población objetivo a los consumidores, y se plantearon su reorientación, tanto para conseguir un uso más eficiente de los mismos, como para llegar preferentemente a los productores y no a las esferas del consumo. Incluso la conceptualización de los nuevos apoyos se definió en apoyos a los productores que registraran superficies cultivadas durante los últimos ciclos. Sin embargo, todo esto no parece contraponerse a los postulados originales de soberanía nacional y prioridad a los factores internos que impulsen el desarrollo económico. Tampoco se oponen a una balanza comercial equilibrada que dé sustento a una cuenta corriente bajo control (Dussel, 2003).

Se adaptó la peor de las políticas al adquirir una porción creciente de sus satisfactores básicos en el mercado externo, lo que obligó a un uso irracional de divisas que destruyó o al menos obstaculizó a obtener un abasto nacional. En consecuencia, los precios que forman parte de un conjunto de instrumentos para aumentar la producción, mantener el nivel de vida de los productores y expandir el mercado interno, deberán ser remunerativos, deberán asegurar que los productores tengan interés y aliciente para cumplir su actividad.

Un breve diagnóstico de la problemática de la comercialización en el campo a final de milenio se puede exponer a través de una explicación somera de los aspectos relevantes que condicionan la política agrícola de México en la era del cambio tanto de milenio como de sexenio. Si los costos de comercialización internos son substancialmente elevados con relación a los del exterior, como sucede efectivamente, el precio final del productor tendrá que absorber esta diferencia para que su producto pueda estar dentro de mercado, lo que implica también que se afecte negativamente su rentabilidad. Paradójicamente, el diferencial en las bases de comercialización es el elemento que mayormente afecta la rentabilidad del productor agrícola y es en donde menos poder de decisión tiene el productor para influir en las variables (Martínez y Rechy, 2003).

a) Almacenamiento.- A diferencia de México, en los Estados Unidos existe un exceso de oferta de almacenamiento y de los servicios que acompañan esta actividad; tales como las maniobras de entrada y salida y la conservación del grano. Adicionalmente, el costo de la inversión en este tipo de infraestructura es también menor en ese país, por lo que las tarifas que se cobran por almacenamiento son tan bajas, que los principales ingresos que se tienen por parte de los propietarios de elevadores de granos se derivan de la compra-venta de los granos, pasando a un segundo término el cobro de estos servicios.

b) Transporte.- Dos elementos en el transporte diferencian desfavorablemente a México de EUA: la insuficiente infraestructura con su correspondiente alto costo de capital y la modalidad de flete. En el primer caso, se tiene que México no cuenta con una red ferroviaria eficiente y barata para competir con EUA, siendo éste el medio de transporte más adecuado para la distribución de granos. Por otro lado, la modalidad del transporte más costosa es la de tractocamión, la cual es la más utilizada en nuestro país, situación que ha sido generada, precisamente por la insuficiente red ferroviaria. Otra característica que ofrece una ventaja adicional al sistema de transporte en los EUA es que las zonas productoras de granos y oleaginosas están conectadas por un sistema fluvial muy importante, como lo es el Río Mississippi, cuya navegabilidad a través de barcas reduce substancialmente los costos de transporte de estas zonas hacia los puntos de exportación en el Golfo de México. En resumen, mientras que en EUA las zonas productoras tienen costos de transporte bajos para sus productos de exportación, en México los centros de consumo están alejados de las zonas graneleras del noroeste del país y conectados a través de un sistema de transporte ineficiente y costoso.

c) Financiamiento.- Al igual que los dos conceptos anteriores, el costo del dinero en México es substancialmente superior que al de los EUA. El financiamiento a la comercialización equivale al costo de oportunidad del dinero del período de tiempo que va desde la compra de la cosecha en el lugar de origen, hasta el momento en que ésta se consume. Este período de tiempo varía según el producto y el uso que se le dé, ya sea para consumo humano directo, industrial o pecuario, y puede ser tan extenso como el ciclo de la molienda de trigo de hasta doce meses. Los rubros de gasto incluidos en la comercialización, además de la compra de la cosecha, son precisamente el financiamiento de las bases como el almacenamiento y el flete, que para el caso mexicano representa un financiamiento alto para conceptos de gasto caros. Adicionalmente, el sistema financiero

mexicano no cuenta con instrumentos adecuados para reducir los altos costos de mantener la producción durante su período de consumo, ni tampoco es práctica generalizada el uso de documentos como los certificados de depósito. Esto es, que funjan como garantía de crédito, lo que afecta los flujos de efectivo de las empresas comercializadoras y de los consumidores industriales y pecuarios, al tener que respaldar sus préstamos con bienes inmuebles, por lo general, en lugar de que el grano fuera la garantía prendaria.

d) Intertemporalidad.- La periodicidad de la oferta de los productos del campo está determinada por las condiciones climáticas, que en el caso de México se puede generalizar que son dos cosechas al año, la del ciclo Primavera-Verano que comprende los meses de abril y mayo a los meses de octubre y noviembre, y la del ciclo Otoño-Invierno que comprende los meses de diciembre y enero a los meses de abril y mayo. Es decir, la oferta es cíclica al obtenerse dos cosechas al año en los meses en que termina cada uno de los ciclos mencionados. Por su parte, la demanda de estos productos es relativamente constante a lo largo del año, lo que genera un exceso de oferta en los meses de cosecha. A partir de esta particularidad del mercado de los granos y oleaginosas, los componentes de los costos de comercialización en que se refleja esta intertemporalidad son los de almacenamiento y los gastos financieros. En México país con altos costos de comercialización, como se mencionó anteriormente, el productor se encuentra con limitadas opciones en el momento de la cosecha, ya que el comprador comparará el precio de un grano de importación contra el de origen nacional, por lo que el costo de las bases se las transferirá al productor por el período de tiempo que dure el consumo para ese producto específico. Para el caso del trigo, el período de molienda o ciclo molinero es de doce meses, de mayo a abril, por lo que la producción de trigo deberá ser almacenada en promedio durante seis meses, con sus respectivos costos financieros.

e) Estructura de mercado.- Mientras que la oferta la aportan cientos de miles de productores dispersos en todo el país, la demanda está compuesta por un reducido número de compradores, lo que le da un carácter fuertemente monopsónico al mercado agropecuario. Esta característica es otro elemento adicional adverso para los productores, ya que su poder de negociación se reduce significativamente. Existe una limitada información sobre los mercados en el campo, al no conocerse con oportunidad los volúmenes y precios de los productos que se ofertarán en las diversas regiones productoras del país, así como su contraparte de demanda en las zonas de consumo. Esta falta de información es aplicable también para el mercado de las bases de comercialización, lo que representa alta incertidumbre para el productor en el período post-cosecha. Los mecanismos de información operan la mayoría de las veces de manera informal, y básicamente se limitan a los mercados locales. A excepción de los precios de garantía y de concertación establecidos por el gobierno federal, el productor no cuenta con una referencia formal y nacional para cotizar su producto según los lugares de origen y destino, y dependiendo de los meses de cosecha y de consumo.

f) Regulaciones públicas.- El gobierno federal, a través de sus instituciones relacionadas con el campo, ha intervenido en casi todas las etapas de la cadena productiva, desde la provisión de insumos y servicios hasta la comercialización del producto, incluyendo el almacenamiento y la venta al consumidor final. En la comercialización, específicamente, la intervención excesiva del sector público ha inhibido la participación de los diferentes agentes económicos, privados y sociales, que han mantenido niveles de inversión mínima en infraestructura de comercialización, como es el caso de tecnología moderna de almacenamiento, tanto en origen como en puertos y zonas urbanas. Un aspecto fundamental de la intervención del sector público es la incertidumbre que provoca la falta de una política a largo plazo para el campo, de esta forma, las inversiones en elevadores de

granos, como en los EUA, en México se han visto frenadas y los costos de comercialización se han visto elevados.

Por lo anterior, se puede destacar que el gobierno federal al hacerse cargo de la comercialización, como el caso de CONASUPO interviene en toda la cadena de costos, enviando señales distorsionadas al mercado, ya que se subsidia tanto el almacenamiento como el transporte; adicionalmente, se esconde prácticamente el costo real de la comercialización al no contemplarse explícitamente el costo financiero en el diferencial de precios de compra y de venta del grano. Otro elemento distorsionante en la formación de los precios bajo el esquema de esta paraestatal, lo es el hecho de mantener un precio de garantía a nivel nacional, sin tomar en cuenta las distancias entre las zonas productoras y las consumidoras, así como el sostener el nivel del precio durante varios meses, subsidiándose con presupuesto federal las bases de comercialización. Bajo este esquema, los agentes privados y sociales no pueden competir.

g) Normas de calidad.- Ha sido un largo proceso el de la precisión de los criterios para la normalización de los granos. Aunque ha sido la SECOFI la que tradicionalmente establece una norma, tomando en cuenta lo que prevalece internacionalmente, el único momento en que se aplica ha sido al saldar cuentas con aquellos productores que entregaron sus cosechas a la red de almacenes oficiales. El hecho de que sea un organismo que no forma parte del sector el que regula o decide en este punto ha impedido que se instituya su observancia, y que se generalicen los criterios. Un elemento restrictivo de su adopción, el que los precios no estén claramente referidos a las calidades como un hecho ex-post, lo que impide que en el mercado sean tomadas en cuenta. La definición de competencias sobre este asunto, dentro del sector agropecuario, sentaría una base para su institucionalización.

h) Las Instituciones públicas de política agrícola frente al cambio.- Los cambios habidos en el ámbito internacional, en las relaciones multilaterales en la región y las crisis económicas sufridas por la economía nacional, primero la caída de los precios del petróleo, las desvaluaciones y la creciente dependencia del mercado americano en alimentos y divisas llevó a replantear las funciones de los organismos públicos más representativos en la comercialización agropecuaria a finales de milenio como lo eran la CONASUPO y ASERCA. Y para hacer su evaluación institucional técnica y de sus políticas de comercialización. Estos se explican sobre la base del resto de instituciones que han promovido la comercialización, como son la Secretaría de la Reforma Agraria, el Instituto Nacional Indigenista, el COPLAMAR, etc., mantuvieron o mantienen gran similitud en sus objetivos y esencia social a los del Sistema CONASUPO. Para ello se exponen las características institucionales del Sistema CONASUPO porque difieren de sus orígenes y de ASERCA. Una opción nueva de política surgida del proceso de modernización y de vinculación del TLCAN.

Resultados CONASUPO - ASERCA

La CONASUPO realizó un sinfín de acciones políticas y sociales pero su principal enfoque fue crear una política agrícola indirecta a través de controles de precios y una intervención inmediata en apoyos al sector. Ha afectado el desarrollo político, económico y social del país, desde los últimos treinta años hasta 1965, modificó la problemática agrícola, lo que ha hecho necesario un constante ajuste de los procedimientos reguladores y de los instrumentos estatales que realizan esas funciones. De esta forma se parte desde la constitución del Comité Regulador del Mercado de Trigo, hasta la creación de la CONASUPO. Tiene una estructura institucional amplia y diversa derivada de los años que funcionó por lo que su historial

y su estructura legal le permitía intervenir en variados campos de la economía nacional (Yúnez y Barceinas, 2000).

Las funciones de la CONASUPO se derivaron desde su inicio de reglamentos, acuerdos presidenciales y leyes, por lo que siempre fue un instrumento de la regulación estatal así como un ejemplo de un estado intervencionista en la agricultura y en la economía. Así en 1982 cuando se inicia el paulatino enfoque neoliberal, la CONASUPO quedó fuera de la política agrícola moderna. A diferencia del Sistema CONASUPO, ASERCA carece de un historial institucional y, aparentemente, no se tiene alguna referencia de algún organismo público con anterioridad que haya tenido entre sus objetivos y funciones el promover las ventajas del mercado y relajar la intervención del sector público en la comercialización de los productos del campo. También, a diferencia del Sistema CONASUPO, la creación de ASERCA no tiene una fundamentación constitucional directa o explícita, derivándose la necesidad de su creación más por la necesidad de contar con un organismo público que apoyara a los agentes económicos del sector en la etapa de transición de una economía semicerrada y altamente regulada, a una más abierta y con menos intervención gubernamental; es decir, ASERCA surge en un contexto de cambios importantes en la economía nacional, adecuando las grandes líneas de política macroeconómica y los compromisos del Gobierno Federal con sus similares del extranjero en materia de comercio y política fiscal. La referencia principal de donde emana el objeto de ASERCA se encuentra en el Programa de Modernización del Campo 1990-1994 donde se señala la necesidad de crear un sistema de información integral de los medios agropecuarios y forestales que permita a los productores la toma óptima de decisiones. Asimismo, propiciando una mayor participación de las empresas comercializadora y promoviendo esquemas de distribución que incrementen la eficiencia de estas actividades (Martínez y Rechy, 2003).

No obstante que ASERCA es un órgano que carece de una fundamentación constitucional, sus objetivos y funciones no contravienen la esencia de leyes y reglamentos que fundamentan la rectoría del Estado en la economía, pero la participación en la regulación de los mercados agropecuarios es menor que el de CONASUPO. ASERCA se crea por Decreto Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de abril de 1991, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, cuyo objeto era apoyar la comercialización de productos agropecuarios. Sus bases así se derivan de una acción institucional y de las atribuciones que le ha venido dando la cabeza del sector agropecuario, o sea el secretario de agricultura (ASERCA, 2013).

Las Bases institucionales de ASERCA surgen frente a la necesidad de modernizar el proceso de comercialización de los productos del campo, a fin de consolidar los avances en materia de soberanía alimentaria, acción que se veía imposible de realizar por CONASUPO.

Por lo anterior, es muy importante evaluar las funciones de lo que sería ASERCA porque en ella se centraron los objetivos de política agrícola que se iba a implementar en el futuro así. Las funciones de ASERCA en la política agrícola en México ya se han mencionado anteriormente. Al evaluar este proceso de conformación institucional habrá que considerar cuatro variables: objetivos, facultades presupuestales, intervención en el mercado y forma de operación. Así se apreciarán las diferencias y la orientación de cada una de estas dos instituciones ya que sobre ese análisis comparativo es útil abordar la política de comercialización con todas implicaciones que tuvo y ha tenido para la proyección futura a partir del nuevo milenio (Martínez y Rechy, 2003).

Objetivos de CONASUPO y ASERCA

CONASUPO

Los objetivos de CONASUPO están enmarcados en el concepto de Autosuficiencia Alimentaria, que implica necesariamente realizar el esfuerzo para producir la totalidad de los productos agropecuarios que demanda el país, independientemente del costo económico de producirlos y comercializarlos. Dichos objetivos y funciones de CONASUPO presuponen discrecionalidad en el gasto público para cumplir con las metas que se programan anualmente. Es decir, se enmarca la existencia de este tipo de organismos sobre la base de un Estado benefactor que cuenta con los recursos suficientes para sostener programas de comercialización y de abasto en una economía semicerrada, sin contar con los beneficios de un mercado competitivo (Martínez y Rechy, 2003).

El objeto central de CONASUPO es el proveer de alimento a la población de escasos recursos del país. Es decir, su función primordial es la de abasto. De hecho, los objetivos de esta empresa han sido definidos en los programas sectoriales de alimentación y de abasto, como en el Programa Nacional de Abasto y Comercio Interno.1989-94. De ahí que la actividad de CONASUPO se orientaba prioritariamente a solucionar la problemática de consumo y en forma mínima a la de producción. Dichos objetivos son explícitamente sociales, en el sentido de orientar los recursos fiscales para apoyar la canasta básica de las clases populares. Las referencias que se hacen con respecto al desarrollo rural o de apoyo a los productores del campo son secundarias.

Además, la exportación de productos agropecuarios no es objetivo central de CONASUPO, ya que se considera al mercado internacional como forma de regular los excedentes de producción doméstica y no como un medio de fortalecer al sector productivo. Es decir, no se promueve la exportación ni

tampoco promueve la creación de instrumentos o mercados alternativos para eficientizar y modernizar la comercialización de productos agropecuarios, como el uso de coberturas en los mercados de futuros o la promoción de una bolsa agropecuaria nacional (Yúnez y Barceinas, 2000).

ASERCA

Los objetivos generales de ASERCA se enmarcan en el concepto de Soberanía Alimentaria, que implica el manejo estratégico del balance entre la producción y el consumo de los productos básicos, tomando las ventajas que ofrece el comercio exterior tanto en precio como en calidad y oportunidad de entrega. Lo anterior se fundamenta en un análisis de ventajas comparativas de la agricultura nacional con otros países productores. Derivado de la transparencia en el cálculo de las bases de comercialización de los productos agrícolas, es posible programar con mayor certidumbre los apoyos fiscales, lo que permite menos discrecionalidad en el gasto público por parte de esta institución (Martínez y Rechy, 2003).

El objetivo explícito de ASERCA es el de apoyar a la comercialización de productos agropecuarios, función que se realiza en beneficio tanto de productores como de consumidores. No es objeto de ASERCA el proporcionar o asegurar el abasto de alimentos a las zonas urbanas. ASERCA no tiene una connotación social en sus planteamientos en forma directa. Si bien se pueden lograr algunas metas sociales mediante el uso eficiente de los recursos fiscales y de una efectiva comercialización de productos del campo, no se cuenta con instrumentos de apoyo directo al consumo y al abasto. El proceso comercial se ve como una actividad económica que habrá que desarrollar en forma eficiente. Por lo que la promoción, capacitación, asesoría y diversos apoyos a los productores y comercializadores para la exportación, es tarea fundamental de este organismo. En un marco de economía abierta es necesario complementar

la competencia que se da entre los productos de importación y los domésticos a través de los precios de indiferencia, mediante programas agresivos de exportación. Finalmente la meta más importante de ASERCA ha sido la de crear las condiciones para que opere en México una Bolsa Agropecuaria, instrumento que ofrecerá a los productores y consumidores opciones de mercado que otros países ya tienen, instrumento que no ha sido posible establecer después de 10 años de ejercicio (ASERCA, 2013).

Facultades presupuestales CONASUPO y ASERCA

CONASUPO

La CONASUPO estaba constituida como un Organismo Descentralizado de la Administración Pública Federal, así como empresas filiales que integran el Sistema CONASUPO. Las características relevantes son: a) depende de un Consejo de Administración, b) se considera como una empresa paraestatal que puede comprar y vender en un mercado, por lo que puede obtener ingresos propios para solventar sus gastos y lograr sus objetivos sin recurrir necesariamente a los recursos del Gobierno Federal para su financiamiento. Esta característica se hace más importante cuando se pasa a un mercado de precios competitivos y se busca reducir y eficientizar los subsidios, ya que CONASUPO al operar como una empresa buscará también maximizar sus beneficios, y por lo tanto elevaría sus ingresos propios c) posee patrimonio propio pero como su creación no fue aprobada por el H. Congreso de la Unión, por lo que en caso de que el Ejecutivo Federal considerara la posibilidad de desincorporar ese organismo, como de hecho sucedió el problema consistiría no tanto en la existencia misma de CONASUPO, sino en qué organismo o dependencia federal continuaría las funciones que esta empresa desarrolla y están plasmadas en la Constitución y en la Ley Orgánica de la Administración

Pública Federal, lo que abriría un debate importante sobre la participación del Estado en la política social del país principalmente, y en menor grado en su intervención en la agricultura. Este hecho sucedió en 1999 cuando el ejecutivo desaparece a CONASUPO pero no la suple con ninguna institución dejando huérfana la política agrícola, inclusive se señaló que la mejor política al agro mexicano era la inexistencia de una política explícita (Martínez y Rechy, 2003).

ASERCA

ASERCA está constituida como un Órgano Desconcentrado de la Administración Pública Federal. Las características principales que definen su operación es su dependencia directa del titular de la SAGARPA, lo que le resta autonomía en el diseño de su política de comercialización y en la toma de decisiones como lo haría una empresa pública, y no es considerada como una entidad que pueda obtener ingresos propios por la venta de bienes o prestación de servicios, ya que si lo hiciera, deberá entregar éstos directamente a la Tesorería de la Federación. Esta condición operativa la supedita a ejercer exclusivamente los recursos autorizados en el Presupuesto de Egresos de la Federación por la SHCP. Cabe señalar que la programación de los recursos presupuestales, dado el grado de incertidumbre en el pronóstico de las bases de comercialización y en las variables macroeconómicas, difiere a menudo en las necesidades reales de ejercer un presupuesto mayor para apoyar la comercialización, pero debido a que no se contemplan ingresos propios para solventar estas eventualidades, un órgano desconcentrado se encuentra en clara desventaja con respecto a una empresa pública, ni tampoco posee patrimonio propio. Al igual que CONASUPO, ASERCA fue creada mediante decreto del Ejecutivo Federal y en caso de considerarse necesaria su desaparición, se procedería de la misma forma. Sin embargo, a diferencia de CONASUPO, su desincorporación no generaría mayor debate en la opinión pública (Martínez y Rechy, 2003).

Influencia en mercados CONASUPO y ASERCA

CONASUPO

La existencia misma de CONASUPO se define desde su creación en un mercado regulado o con la intención específica de regularlo. Se parte de la clara interpretación de que el Estado deberá ejercer el derecho que le confiere la Constitución para intervenir y la actividad agropecuaria y para regular el abasto así como del grado de penetración de CONASUPO en la compra de productos del campo y su presencia reguladora del comercio a través de la red de almacenes a nivel nacional, lo que le confirió un carácter monopsónico en el mercado agrícola. Adicionalmente, por disposiciones de la SECOFI, esta empresa ha sido el importador único de algunos productos, y sólo a través de ella se podía adquirir esa mercancía, sin embargo, esta función ha ido relajándose en los últimos años. Además el poder de ejercer un presupuesto y contar con una red nacional de acopio le permite a CONASUPO el mantener un precio de garantía a nivel nacional y por períodos largos. De esta forma la empresa funciona como ejercedora de precios líderes, distorsionando los precios relativos en el sector agropecuario (Yúnez y Barceinas, 2000).

ASERCA

La existencia de ASERCA se fundamenta en la necesidad de contar con un organismo por parte del Gobierno Federal que apoye a los productores y consumidores en la transición de una economía semicerrada a una de mayor apertura y desregulada. En este sentido ASERCA diseñó su política como de apoyo al desarrollo de los mercados bajo un esquema de competencia con una débil intervención en la fijación de precios y en el establecimiento de regulaciones y reglamentaciones. ASERCA no tiene la capacidad de comprar o vender, por lo que su capacidad de regulación de los mercados agrícolas es limitada. Ha ejercido, sin embargo, la función de sostener precios de concertación para los productores a través del

otorgamiento de apoyos fiscales a la comercialización, mismos que son obtenidos directamente por el agente que toma el riesgo y los costos de la comercialización. Bajo esta óptica del Sector Público se permite la libre concurrencia al proceso comercial, lo que ha permitido a organizaciones de productores el acceder directamente a los centros de consumo y a utilizar por ellos mismos las instalaciones de su propiedad que antes se arrendaban a terceros, en regiones como Tamaulipas y Mexicali, por mencionar algunos ejemplos (ASERCA, 2013).

Operación CONASUPO y ASERCA

CONASUPO

Al conferírsele a CONASUPO la función reguladora del mercado, se le proporcionan por tal motivo los medios necesarios para cumplir con sus objetivos, como lo es el de contar con filiales para acopiar y vender (Boruconsa y Diconsa), y el poder industrializar algunos productos (Miconsas). Actualmente, hay que señalar, que algunas actividades ya han sido desincorporadas o restringidas. Esta característica le ha permitido al Sistema CONASUPO operar en casi toda la cadena de producción-consumo. Es decir, CONASUPO cuenta o ha contado con la infraestructura necesaria para intervenir y operar en los mercados. Además, derivado de los objetivos y funciones otorgadas al Sistema CONASUPO, éste ha sustituido en gran medida la actividad de los productores, comercializadores y consumidores. Más que complementaria, la existencia de este organismo ha sido de sustitución y ha desplazado a los sectores privado y social en el proceso de comercialización (Martínez y Rechy, 2003).

Como la mayoría de las instituciones longevas, este organismo ha seguido reproduciendo sus esquemas básicos de comercialización, siendo reactivo a

instrumentar medidas alternativas o a ofrecer opciones novedosas para los productores y consumidores. El sistema de información de mercados con el que opera este organismo es para uso exclusivo de la institución y no es reproducido a otros posibles usuarios, como los productores y los consumidores. Al Sistema CONASUPO se le han conferido una variedad de características en su operación que le permiten cumplir con sus objetivos y que como organismo público, en él se reflejó la política del Gobierno Federal de intervenir y ser rector en la economía. En el período de 1970-76 se reforzó el papel de Estado como rector de la economía, y en particular CONASUPO creció en sus funciones y estructura y, por lo tanto, en el ejercicio del gasto público. Se citan algunos pasajes de Informes de Gobierno:

Las principales características de la CONASUPO como regulador del mercado de productos agropecuarios y agroindustriales se sustentan en el hecho de que ha mantenido injerencia en casi todos los niveles de la cadena de producción – comercialización – industrialización - consumo. Anteriormente, en el período de 1965 a 1993 el Sistema CONASUPO desarrolló los siguientes programas: la comercialización al mayoreo de maíz, trigo, sorgo, arroz, cebada, semillas, oleaginosas, aceites, grasas comestibles y leche en polvo, además de la distribución de leche fluida y sus derivados; industrialización del trigo y del maíz; distribución al menudeo de subsistencias en general, y de ropa y calzado y de frutas y verduras; promoción de industrias rurales para la producción y comercialización de materiales de construcción y fertilizantes; crédito al consumo familiar y alimentación popular; capacitación campesina; almacenamiento urbano y rural; auxilio a damnificados y programas especiales; atención prioritaria a zonas marginadas. Y además exportación de excedentes e importación de bienes de consumo necesarios (Yúnez y Barceinas, 2000).

El hecho de que CONASUPO tuviese la capacidad de manejarse como una empresa y ser representante del Estado en la comercialización le ha conferido substanciales ventajas con respecto a cualquier agente económico en el sector agropecuario. Además de que dispuso de la capacidad de comprar y vender directamente y de poseer un patrimonio propio así como de intervenir y regular el consumo popular urbano y rural y de importar y exportar granos y mercancías para el consumo popular.

Estas características le daban posibilidad de ejercer prácticas monopólicas en el comercio de granos y oleaginosas. El grado de poder fijar precios o volúmenes en el mercado agrícola, o de ejercer el poder de establecer precios líderes que tomarán como referencia otros agentes o que seguirán como máximos o mínimos, ha sido una prerrogativa de esta empresa en mayor o menor grado, dependiendo del producto o la coyuntura de mercado. Asimismo, por facultades del Ejecutivo Federal se ha conferido a CONASUPO la exclusividad, en algunas ocasiones, de importar o de exportar, según se ha considerado como estratégica una situación o un producto determinado. Lo que le permitía fungir como el único canal de comercialización en materia de granos, oleaginosas y leche, con las ineficiencias de mercado que ocasiona este tipo de prácticas monopólicas (Martínez y Rechy, 2003).

Además la flexibilidad en el ejercicio presupuestal que CONASUPO ejercía se derivaba del mandato de hacer prevalecer en el mercado los Precios de Garantía para los productos que les sean asignados en el Gabinete Agropecuario. La forma en que es posible mantener un precio oficial es que CONASUPO puede comprar cualquier volumen producido en cualquier parte del país, por un tiempo determinado. De esta forma, a pesar de que se pueden programar las cosechas y el volumen a comercializar a un precio determinado, es necesario contar con un presupuesto flexible para evitar eventualidades que afecten el gasto de la entidad. También

CONASUPO podía crear o instrumentar cualquier modelo de comercialización que cumpla con los objetivos para lo que fue creada la empresa, mientras no esté en discordancia con otros preceptos del sector público o afecte significativamente los intereses de los sectores privado y social (Yúnez y Barceinas, 2000).

ASERCA

Este órgano no cuenta con infraestructura propia para comercializar. Tampoco tiene la capacidad para intervenir en otras etapas de la cadena producción - consumo, por lo que se limita a poner en contacto directo a productores y consumidores, y en algunas ocasiones, dependiendo de la situación del mercado, a ofrecer apoyos fiscales a la comercialización. Además, ASERCA ha apoyado la participación de los productores en la comercialización, como parte de su estrategia para desarrollar los mercados regionales. Es claro que este apoyo se deriva específicamente de la limitación que tiene para actuar como comprador o vendedor en el proceso comercial. El instrumentar programas de comercialización y de financiamiento novedosos es parte importante de la estrategia de ASERCA para desarrollar los mercados; sin embargo a cuatro años de su creación no se han concretado los proyectos más importantes que se plantearon desde su creación como la formación de la Bolsa Agropecuaria, entre otros. De la misma forma, a pesar de que ASERCA sí difunde la información de los mercados, el beneficio que ha generado ésta entre los usuarios ha sido mínimo (Martínez y Rechy, 2003).

La comercialización base de la Política agrícola

La comercialización de los productos agrícolas, en particular de los granos y oleaginosas, depende del grado de apertura comercial de cada país. En México se ha estado transitando de una economía cerrada a una economía

abierta en los últimos años, lo que se ha manifestado en un cambio en la política comercial del Gobierno Federal para el campo. Y al no encontrarse la economía en un estado autárquico, dos diferencias fundamentales determinan la rentabilidad del productor o el subsidio que se le deberá otorgar para que éste subsista: la primera es la diferencia entre los precios al productor doméstico y externo, y la segunda es la diferencia entre las bases de comercialización doméstica y externa (Martínez y Rechy, 2003).

A veces es implícita y otras veces es explícitamente, bajo las diferentes ópticas de la política comercial del gobierno federal, una relación entre el precio doméstico y el precio internacional para los productores del campo, lo que ha generado una discusión permanente sobre la rentabilidad y la viabilidad de la producción y la estructura agrícola de México con respecto a otros países, y de ahí las definiciones y propuestas de política agrícola. Sin embargo, lo que raramente se ha llevado a cabo, es el análisis enfocado a las causas comerciales que han llevado al productor a ser menos competitivo con el exterior y que tienen que ver con los costos en las bases, rubros donde el productor es el menos responsable y se le ha critica más. Es pues, el análisis de estas bases en donde se finca, o se debería de fincar, el diseño de la política de comercialización, que paradójicamente, a pesar de los altos costos en el flujo de circulación de las mercancías, se le concediera una mayor importancia de esta política. Hasta hoy, la excesiva regulación y los paternalismos ejercidos a través de las dependencias e instituciones públicas, han ocultado la magnitud de la problemática y provocado altos costos económicos con una errónea toma de decisiones (Martínez y Rechy, 2003).

Por otro lado, la política comercial en el campo adoptada por el Gobierno Federal en México ha estado modelada por las restricciones macroeconómicas instrumentadas por la Secretarías Globalizadoras, en una primera instancia, y posteriormente para su instrumentación, por las

dependencias directamente relacionadas con el sector. Esto ha traído como consecuencia, que en el pasado, al no considerarse como primordiales por las autoridades responsables del programa económico las variaciones en el tipo de cambio, la tasa de interés y la inflación para el sector primario, las dependencias públicas sectoriales hayan orientado sus políticas hacia objetivos de planeación de la producción y de la comercialización con rasgos altamente autoritarios e inflexibles, considerándose a la dependencia oficial como la única responsable del proceso económico del campo. Lo anterior derivado de que los impactos de estas variables en la economía del sector eran amortiguados a través de la aplicación de altos aranceles y cuotas, para regular el comercio exterior y de un uso indiscriminado del gasto público para regular el mercado interno. Estas medidas han afectado negativamente la eficiencia del sector agrícola y han distorsionado los precios relativos en el campo (Martínez y Rechy, 2003).

En una economía centralizada, específicamente para el campo mexicano hasta los inicios del sexenio 1989-1994, el proceso comercial se fincaba en una alta regulación pública y en la determinación del precio al productor a partir de la consideración de los costos de producción y un margen de utilidad. En su contraparte, ante la apertura comercial, se inició el retiro gradual de la intervención directa del Gobierno Federal en el proceso comercial, permitiendo la entrada de los agentes social y privado. Además, la determinación del precio al productor, aun cuando no se ha dejado a la libre oferta y demanda para los principales granos, se permitió la aplicación más transparente de los subsidios con base en una metodología de los llamados Precios de Indiferencia, que son el reconocimiento explícito de la competencia entre los productos nacionales y los importados (Valenzuela, 1995).

ASERCA formula los precios en México como si este tuviera una economía abierta, y así fundamenta el cálculo de su esquema en precios de

indiferencia, que difiere de los criterios de formación de precios de garantía de CONASUPO. ASERCA determina los precios en un mercado competitivo, refiriéndose a las restricciones, arancelarias y no arancelarias, al mercado de bienes y servicios que no afectan la determinación de los precios por la oferta y la demanda. En este sentido para ASERCA la intervención gubernamental es secundaria, y es posible cuantificar la relación entre el precio doméstico de una mercancía importada y el precio de un producto nacional, así, es posible cuantificar mediante este esquema, los efectos que tendría en fijar un precio oficial al producto. Para realizar estos análisis se ha utilizado el modelo econométrico sobre la base del concepto de precio doméstico, precio al productor y otros criterios que han ayudado a la conformación de precios en lugar de la política de precios de garantía, el cual perdió su significado al quedar tan solo como un precio de referencia en una visión moderna de la política agrícola (ASERCA, 2013).

El éxito del TLCAN y la posterior Política Agrícola

El TLCAN dio resultados desde su origen, en beneficio de importadores y en demérito de los pequeños productores de autoabasto. Con ello la presencia de los intereses de los grandes importadores marcaron la política de importación desde la firma del TLCAN, ello llevó a la transformación de un organismo público y de una política que debería orientar y apoyar el sector agropecuario de producción primaria así como desarrollo, crecimiento y comercialización, observando las ventajas y desventajas de los dos órganos públicos más representativos en operación y que se cuenta con los suficientes elementos para realizar una propuesta que sintetice las bondades que se pueden reunir en una nueva política agrícola. A este organismo deberá otorgársele una mayor flexibilidad en su tratamiento del presupuesto para apoyar el proceso comercial. Si de alguna forma el Sistema CONASUPO ya cuenta con este elemento, deberá darse un cambio

en el sentido de que las autoridades presupuestales por un lado observarían una mayor transparencia la estimación y el uso de los apoyos fiscales y por el otro lado, el reconocimiento de que podría haber modificaciones en los montos autorizados a esta entidad derivado de los cambios en las variables que afectan los montos presupuestales, incluyendo variaciones agroclimáticas, macroeconómicas y de los subsidios que se otorgan a la agricultura en otros países (Padilla, 2008). En los Cuadros 1 y 2 se enlistan algunos criterios de las políticas de ASERCA que se derivaron de la entrada en vigor del TLCAN.

Cuadro 1 Criterios de las políticas de ASERCA derivadas del TLCAN

- a) Correspondencia entre los objetivos, funciones y atribuciones del organismo público y el contexto socioeconómico que vive el país.
- b) Correspondencia con las políticas de las instituciones públicas de los principales socios comerciales de México y de los integrantes del Tratado de Libre Comercio.
- c) El objeto esencial será la de apoyar a los productores, comercializadores e industriales en el proceso de comercialización. Se deberá evitar la participación directa en el proceso comercial por parte del organismo porque sustituye e inhibe la actividad de los agentes económicos.
- d) Las funciones deberán ser más normativas que operativas. Dentro de lo normativo deberá evitarse la excesiva reglamentación.
- e) Reducir la diversificación de funciones y centrarse en el proceso de comercialización.

Fuente: Martínez y Rechy, 2003

Cuadro 2 Criterios específicos de las políticas de ASERCA derivadas del TLCAN

- a) Elevar la eficiencia y transparencia en el uso de los subsidios, y para apoyar la formación de los precios regionales en el campo
- b) Instrumentar la metodología de los precios de indiferencia para calcular los apoyos a la comercialización como para proveer a los usuarios y beneficiarios de los apoyos del instrumental de cálculo de precios de sus mercancías, dependiendo de su calidad, volumen y región donde se produce con respecto a las mercancías de otras regiones del país y de importación.
- c) Sectorizar a este organismo en la SAGARPA
- d) Contar con una estructura institucional mínima, cuya función principal será normativa no operativa
- e) Contemplar la operación de centros de acopio estratégicos en diferentes zonas del país
- f) Ser un organismo descentralizado de la administración pública federal.

Fuente: Martínez y Rechy, 2003

ASERCA la política agrícola del TLCAN

La actividad comercial se justifica económicamente cuando la intervención de un tercer agente económico, en este caso el comercializador, reduce los costos de transacción en poner en contacto a un grupo de productores con uno de consumidores. En forma general el comercio debe implicar, en un mercado competitivo, el costo social mínimo en el intercambio de mercancías entre los agentes económicos. Bajo esta óptica, los criterios expresados con anterioridad esbozan una propuesta de institución pública que minimice los costos inherentes en el flujo de mercancías (Padilla, 2008).

En un proceso de transición económica donde no se cuenta con mercados desarrollados y donde es necesario evaluar las funciones de las instituciones públicas ante una realidad económica de cambios bruscos, es recomendable revisar con cuidado no únicamente las propuestas y alternativas para mejorar la situación de los, productores del campo, sino también evaluar las consecuencias que conlleva el eliminar ciertas funciones o instituciones si no se sustituyen éstas a tiempo y en forma eficaz por otras. Un ejemplo representativo lo es el comparar la situación de un productor mexicano con un productor de los Estados Unidos con respecto a los riesgos e incertidumbre que corren ambos en el la comercialización de sus productos. En los E.U.A. el productor tiene acceso a la protección del Gobierno Federal a través la certidumbre de un precio mínimo y de la obtención de una parte de su cosecha. Adicionalmente, el productor cuenta con una bolsa agropecuaria que le da opciones de mercado donde puede obtener mejores condiciones de venta que las que le ofrece el sector público. De esta forma, el productor tiene dos opciones que le garantizan la realización de su cosecha. El productor mexicano, por su parte, tiene acceso a un precio de garantía y a la compra de su cosecha en dos productos por parte de CONASUPO, lo que lo pone en condiciones

iguales con su homólogo de E.U.A. Cuenta también con un apoyo por hectárea que le proporciona un incremento adicional a su ingreso, pero cuyo monto no es lo suficientemente grande en la actualidad para complementar los diferenciales en las bases de comercialización (Martínez y Rechy, 2003).

En adición a esto, ha contado con un precio de concertación para el trigo por parte de ASERCA desde 1992. No cuenta, sin embargo, con la opción de un mercado de físicos y de futuros como el que ofrece una bolsa agropecuaria, con lo que está en desventaja con el productor vecino. El punto a considerar aquí es el de que no es posible eliminar ciertas medidas que actualmente el Gobierno Federal tiene para apoyar al productor nacional y no ponerlo en desventaja ante las importaciones, sin desarrollar y probar otros esquemas más eficaces que sustituyan a los actuales. Sería responsabilidad de la institución propuesta analizar su participación en este contexto de política agrícola (Martínez y Rechy, 2003).

El Sistema CONASUPO desde su creación, tanto en sus objetivos como en su actividad, ha mantenido un sesgo en favor de las zonas urbanas y del consumo de los productos básicos, dejando en un segundo término una política de apoyo a la producción y al desarrollo rural. Necesario es separar en la actualidad el proceso de comercialización de los productos del campo y los objetivos sociales de abasto. El hacer más eficiente el primero es el objeto de ASERCA; el cumplir con los segundos es parte de otra estrategia y otro tipo de institución que los desarrolle (Yúnez y Barceinas, 2000).

La actividad agropecuaria de México deberá estar acompañada en el mediano plazo de un programa de apoyos fiscales a la comercialización y al ingreso del productor, derivado de dos factores fundamentales que escapan a la dinámica interna del sector primario. Una problemática de origen geográfico donde se da un efecto negativo doble en perjuicio de la

actividad agropecuaria: por un lado las grandes distancias entre las zonas productoras y las consumidoras y lo accidentado del territorio nacional que eleva los costos del flete, y por el otro lado, la cercanía relativa de los puertos y fronteras a los centros urbanos de mayor consumo del país. Por otra parte, una problemática de origen macroeconómico que afecta el costo de las bases de comercialización y cuyo control escapa a los agentes involucrados en la actividad agropecuaria. Es decir, ante un escenario incierto de la economía en general y de política económica, la actividad agrícola, al igual que la de los otros sectores de la economía, se encuentra determinada por factores exógenos que obligan, a quienes inciden en ellos, a considerar sus efectos sobre el sector (Martínez y Rechy, 2003).

5.3 Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO)

La siguiente información se obtuvo como resultados de la revisión bibliográfica sobre el programa, dentro de este subcapítulo se describen algunos de los resultados de la parte cualitativa de la investigación, en los siguientes subcapítulos se completan los resultados cualitativos.

El Programa de Apoyos Directos al Campo se instrumenta en el año de 1993 y surge como un mecanismo de transferencia de recursos para compensar a los productores nacionales por los subsidios que reciben sus competidores extranjeros, en sustitución del esquema de precios de garantía de granos y oleaginosas, fue un programa de apoyos directo a los productores rurales. Fue un complemento de las reformas a la legislación agraria y de los nuevos programas como Apoyo a la Producción y Empresas de Solidaridad, PROCEDA, Reestructuración del Sistema Financiero y los Programas de ASERCA. Todos estos formaban parte de la entonces reforma integral del campo que, como nación, se había propuesto para producir mejor y cuidar los recursos nacionales. Esta reforma se

basaba en el principio de que los productores dirigieran su propia transformación con libertad y que el progreso sea con justicia y equidad. (SARH, 1993).

PROCAMPO encaja con la política nacional debido a que fue una repuesta en ese tiempo a la apertura comercial que se venía estaba en vísperas la firma del TLCAN y se creía que ante la apertura ya franca al comercio exterior, México no iba a poder competir en los 9 cultivos básicos nacionales y que por la tanto había que promover el cambio hacia otros cultivos en los que se obtuviera ventajas competitivas con el exterior.

En esa época (1993), se necesitaba apoyar al campo porque era necesario mejorar las condiciones de vida de la población rural, y responder a los desequilibrios del mercado internacional, ya que se venía la firma del TLCAN y con ello se visualizaba la desventaja para los pequeños productores. En ese entonces, más del 27% de la población vivía del campo y generaba alrededor del 8% de la producción nacional. El 70% de la población que vivía en condiciones de pobreza, habitaba en zonas rurales. Otra razón para apoyar al campo era que los mercados internacionales de granos y oleaginosas, se caracterizaban por los elevados subsidios que otorgaban los países desarrollados a sus productores. Esta situación genera un contexto internacional poco favorable para el sector agrícola, pues los precios internacionales de los principales productos agropecuarios no reflejan los costos reales de producción (SARH, 1993).

En entrevista con el Dr. Portillo destaca lo siguiente:

- En octubre de 1993 se entregó el primer apoyo a la Sra. Bernardina ese ciclo era el O/I 93-94, junto con ella hubo más personas que sembraron en el ciclo O/I 93/94 y a todos les dieron el apoyo a los que

se registraron a tiempo, empezó desde mayo de 1993 el registro de productores.

- Quienes en 1991, 1992 o 1993 hayan sembrado sus predios con cualquiera de los 9 cultivos básicos era superficie elegible y el único requisito fue registrarse en PROCAMPO, en ese tiempo desde mayo de 1993 empezaron a registrar terrenos y en octubre de ese mismo año fueron los primeros pagos.
- Al principio tenía como objetivo ser un apoyo al ingreso; eso implicaba que el productor podía gastarlo en lo que quisiera en alimentación, ropa, educación, no estaba destinado a apoyar la producción sino a que se fuera modificando sus instalaciones o equipo (infraestructura) para cambiarse a otros cultivos, ya que otro de los objetivos principales era el de que ante la apertura ya franca al comercio exterior no íbamos a poder competir en los 9 cultivos básicos nacionales (algodón, arroz, cártamo, cebada, frijol, maíz, sorgo, soya y trigo) y por la tanto había que promover el cambio hacia otros cultivos en los que se obtuvieran ventajas competitivas con el exterior, para que los productores de autoabasto también lograran la transición hacia la venta de sus productos en el mercado.
- El secretario de agricultura Carlos Hank González, propuso que se le diera la flexibilidad o el estímulo para que se convirtiera en un apoyo productivo y se quedó con el apoyo productivo de manera opcional. Para eso se generó la cesión de derechos que consistía en que un vendedor de insumos agrícolas le podía proporcionar apoyo al inicio de las labores al productor y cuando llegaba PROCAMPO, el vendedor cobraba el apoyo que le había cedido el productor ya sea en forma parcial o totalmente, de esa manera se estimulaba que lo podía utilizar

para el proceso productivo, este mecanismo de operación no estaba contemplado al inicio del programa.

- No modificó sustancialmente el objetivo porque se podía utilizar para fines productivos, ya que el apoyo llegaba cuando el cultivo ya está a mediados de fechas pues que haga ese acuerdo con los vendedores de insumos para que se los entreguen a tiempo y el vendedor de insumos cobre cuando llegue PROCAMPO y ya a media temporada del cultivo.

Hay que mencionar que se otorgaba un apoyo por hectárea o fracción de ésta a la superficie elegible, inscrita en el Directorio del PROCAMPO, y que esté sembrada con cualquier cultivo lícito o que se encuentre bajo proyecto ecológico autorizado por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT).

PROCAMPO sustituyó a los anteriores sistemas basados en precios de garantía. El sistema de precios de garantía permitía que el productor recibiera un precio alto por su cosecha, en algunos casos sustancialmente mayor al internacional. Parte de la transferencia que a través de este medio se hacía al agricultor, lo cubrían los consumidores, especialmente los de bajos ingresos de las zonas rurales que no tienen acceso a los subsidios y que dedican más del 60% de su ingreso al consumo de alimentos. Así, este sistema de apoyo afectaba de manera regresiva a grupos de la población de más bajos ingresos del país. Otro efecto del sistema de precios de garantía es que las cadenas productivas, por ejemplo forrajes pecuarios, se veían seriamente afectadas al tener insumos a precios altos, lo que impactaba su dinamismo (SARH, 1993).

Los objetivos iniciales del programa PROCAMPO fueron (Claridades Agropecuarias, 1993):

1. Brindar apoyo directo a más de 3.3 millones de productores rurales, de los cuales 2.2 millones están al margen de los sistemas actuales. Estos últimos destinan una parte significativa de su producción al autoconsumo, por lo que no los beneficia el hecho de que los precios de garantía sean superiores a los que prevalecerían en un mercado no intervenido.
2. Fomentar la reconversión de aquellas superficies en las que sea posible establecer actividades que tengan una mayor rentabilidad, dando certidumbre a los productores en lo referente a la política agropecuaria durante los siguientes años.
3. Compensar los subsidios que otros países, especialmente los desarrollados, otorgan a algunos productores agrícolas.
4. Estimular la organización de los productores del sector para modernizar la comercialización de productos agropecuarios.
5. Lograr que los consumidores nacionales tengan acceso a alimentos a menor precio, lo que tendrá un importante efecto sobre el bienestar de las familias de bajos ingresos, sobre todo las que viven en zonas rurales.
6. Incrementar la competitividad de las cadenas productivas relacionadas con el sector agrícola, en especial la actividad pecuaria.
7. Frenar la degradación del medio ambiente, propiciando la conservación y recuperación de bosques y selvas, así como 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.

De acuerdo a la SARH (1993), en sus inicios se busca que el subsidio que se canaliza:

1. No provoca distorsiones de mercado ni de los precios de los productos. Es un apoyo que no influye en las decisiones de producción, al permitir que el productor elija libremente el tipo de cultivo que siembra y la forma en que produce. Además de incorporar a un sector de productores rurales más amplio y diversificado. Entre aquellos que reciben el apoyo, la mayor parte son de bajos ingresos, y más de la mitad usan toda o casi toda su producción para el consumo familiar.
2. En forma colateral, PROCAMPO coadyuva al logro de otros objetivos como los de capitalización; frenar la degradación del medio ambiente al promover la conservación del suelo, agua, bosques y selvas; la conversión productiva de aquellas superficies en las que es posible establecer actividades de rentabilidad mayor; y la regularización de la tenencia de la tierra. Además, por efecto de la continuidad que se le ha dado a sus operaciones, propicia que los beneficiarios usen el subsidio para planear su actividad productiva.
3. En la Administración del sexenio 1994-2000, bajo un horizonte determinado por el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y por la política sectorial, el Programa ha pasado a formar parte de la estrategia denominada "Alianza para el Campo".
4. El PROCAMPO se opera en un ámbito complejo: la producción agrícola ocurre bajo situaciones cambiantes y está influenciada, entre otras causas, por la Coexistencia de tecnologías modernas y tradicionales, mercados de insumos y productos que reaccionan por efecto de la situación económica prevaleciente, climas aleatorios y una estructura agraria en la que predomina el minifundio. Esto hace que sus

resultados se aprecien desigualmente en regiones distintas y bajo circunstancias diversas, y que los productores, de conformidad con sus singularidades, adviertan en él beneficios que, a cada uno, le pueden parecer diferentes.

En lo anterior se destacó un gran cambio en la política agrícola mexicana, ya que de la operación de CONASUPO (intervención directa en el mercado) se pasa a la de PROCAMPO (subsidios a fondo perdido). El principal objetivo de este cambio de política fue el preámbulo del TLCAN y los demás tratados que vendrían después, ya que se buscaba colocar a México dentro de los acuerdos internacionales y sus políticas de comercio.

El PROCAMPO se regula por el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de julio de 1994 y su fe de erratas del 26 de septiembre del mismo año. Desde su aparición, PROCAMPO ha sido una de las principales herramientas de política pública sectorial, debido a sus asignaciones presupuestales y, hasta el 2013 (antes de su desaparición), era el Programa Federal con mayor población rural atendida (DOF, 1994).

El presupuesto con el que arrancaría PROCAMPO fue sometido en 1993 por el Poder Ejecutivo a consideración de la H. Cámara de Diputados, con un presupuesto de 11.7 miles de millones de nuevos pesos para la operación de PROCAMPO en el año calendario de 1994. Este monto representaba recursos adicionales por 5.3 mil millones de nuevos pesos, respecto a los programados a apoyos durante 1993, mediante CONASUPO y ASERCA, es decir, un incremento del 83%. Los programas de fomento que las diversas dependencias públicas ejecutaban eran complementarios a PROCAMPO y tenían un presupuesto independiente. Algunos de estos programas estaban orientados a estimular a los productores para que utilizaran los recursos de PROCAMPO en proyectos de inversión y asociación. Estos proyectos serían muy importantes para resolver los

problemas de productividad que se presentaban en el campo. Con los recursos asignados a PROCAMPO, el apoyo otorgado a la agricultura mexicana sería igual y, en algunos casos, mayor al que otorgan países como Canadá y Estados Unidos (SARH, 1993).

La operación se realizó con base en un conjunto de reglas establecidas en el decreto referido, son de observancia obligatoria y constituyen la base para que la asignación del subsidio sea transparente. De entre ellas destacan: a) reciben el apoyo aquellos productores que estén en legal posesión y usufructo de los predios para los que se haya demostrado la elegibilidad de su superficie, independientemente de su calidad de propietarios o arrendatarios; y, b) el beneficio se aplica sólo para la superficie que es elegible y esté sembrada, se mantenga en explotación pecuaria o forestal, o bien se encuentre bajo proyecto ecológico (DOF, 1994).

El apoyo se entregaba a los productores que acrediten ser propietarios o poseedores de buena fe o en posesión derivada (en arrendamiento, usufructo, aparcería) de predios con superficies elegibles en explotación inscritos en el PROCAMPO. La elegibilidad de una superficie era una característica de un predio, que no puede ser transferible a otros, pero en el caso de que los derechos sobre el mismo sean transferidos, el nuevo poseedor adquirirá también los beneficios de PROCAMPO. De esta manera, la superficie elegible se encontraba estrictamente acotada, por lo cual el universo de atención del Programa estaba cerrado a la incorporación de nuevas superficies. En el PROCAMPO se encontraban los productores del país que voluntariamente se inscribieron en el Directorio, independientemente del tamaño del predio, tipo de tenencia de la tierra, régimen hídrico, modo de producción o filiación política.

Los nueve cultivos elegibles para PROCAMPO fueron: algodón, arroz, cártamo, cebada, frijol, maíz, sorgo, soya y trigo. Inicialmente, para la recepción del apoyo era requisito sembrar alguno de estos cultivos, pero a partir del ciclo agrícola primavera – verano de 1995, fue permitido sembrar cualquier cultivo lícito, con el fin de diversificar la actividad agrícola y propiciar una mayor autonomía en las decisiones de siembra de los productores (Claridades Agropecuarias, 1993).

En su constitución se visualizaba que la vigencia de PROCAMPO fuera de 15 años, con pagos constantes en términos reales durante los primeros diez años, y gradualmente decrecientes a partir del décimo primer año. Lo anterior tenía como objetivo evitar un cambio brusco en los ingresos de los productores al terminar el programa. PROCAMPO buscaba otorgar un plazo suficiente para que los productores de granos y oleaginosas adoptaran nuevas tecnologías, se asociaran, compactaran superficies y dedicaran su tierra a la actividad productiva que les generara un mayor beneficio, y se consideraba que 15 años eran suficientes para lograr esa transición.

Se consideraba que menos de 15 años no eran suficientes para que el productor lograra esa transformación de su infraestructura para dedicarla a otros cultivos, que tenía que ser un plazo más largo (superar el autoabasto a algo más competitivo) y para garantizar que durara los 15 años se sugirió y se sacó una ley que fuera transexenal y se emitió un acuerdo en el DOF que se le daba ese carácter (DOF, 1994).

Debió haberse acabado a los 15 años como se tenía previsto y duró un poco más. El presidente Fox no obstante que ya se había terminado el plazo, consideró que no se han logrado los objetivos y lo programó más tiempo. Entonces ya no fue mucho problema acabarlo porque decían si ya se le dieron dos plazos más y no se lograron los objetivos ya no hay porque

seguirlo por lo menos de la misma manera y entonces se decidió modificarlo de forma más o menos significativa no lo acabaron precisamente sino lo modificaron sustancialmente.

Para el diseño del programa, se creó un grupo conformado por expertos que habían escrito sobre el desarrollo del sector agrícola para que hicieran sus propuestas sobre el diseño de PROCAMPO. Se inició con un esquema o modelo inacabado que se fue modificando por lo menos los primeros 5 años ya al 5° no se parecía mucho al primero, sobre todo en las reglas de operación y en la propia reglamentación, normatividad se fue cambiando el diseño (Portillo, 2014).

Se diseñó en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, pero se fue modificando después en 1995, 1996, 1997 y 1998 se le hicieron algunas adaptaciones al diseño entre otras, nació el PROCAMPO para maquinaria, para diésel y algunas otras ligeras modificaciones que estructuraron el programa entre otras una cuota mínima, a los que tenían menos de una ha les daba lo de una completa. Posteriormente a los que tenían más de 100 ha se les daba nada más lo de 100, situación que antes correspondía a darles el apoyo por el total de ha que sembraban. Se decía que tenían un cuarto de ha y costaba más ir a recoger el recurso que lo que les daban.

Siempre estuvo dentro de las operaciones de ASERCA, hasta que lo modificaron, ASERCA siempre ha sido una parte de SAGARPA; es un órgano desconcentrado de SAGARPA pero lo desconcentrado no implica que no sea de dicha Secretaría, sino que implicaba que tenía cierta libertad para que una vez asignado el presupuesto, se le diera la facilidad para que moderara su aplicación, los cambios que se acaban de mencionar, ASERCA regulaba PROCAMPO, la normatividad se daba en ASERCA, y cada semestre cada ciclo agrícola se modificaba (Portillo, 2014).

Carlos Salinas inició el PROCAMPO con un principio que después afinó ASERCA, de que se dieran 100 dólares por hectárea. Al ponerlo en dólares, garantizaba que se iba a obtener un apoyo más o menos igual en términos reales a los que obtenían otros productores en otros países; en esa ocasión había inflaciones muy frecuentes y por eso originalmente lo habían establecido en 100 dólares, pero se consideró que no era conveniente dejarlo por escrito pero que se mantuviera esa constante de equivalencia, si se dejaba por escrito se violentaba alguna ley nacional por dejarlo en dólares y no en moneda nacional, pero se acordó que se iba a tratar de respetar. No se logró, este fue perdiendo poder adquisitivo hasta el sexenio de Fox donde se regresó a poner el monto en un equivalente a 100 dólares, con Fox volvió a crecer a sus niveles de inicio, antes de eso en términos reales fue en forma dramática hacia abajo el apoyo (SAHR, 1993).

En términos nominales hubo altibajos pero en general después de Salinas no se compensó la inflación nunca se compensó, de tal manera que en términos reales fue a la baja y se recuperó hasta con Fox que restableció los 100 dólares.

En el caso del seguimiento de validez y legalidad para otorgar el apoyo, el padrón se superficies elegible y por ende, el control de los recursos de PROCAMPO, se buscó que fuera el resultado de un trabajo corresponsable entre las instituciones públicas y los productores rurales, a través de sus organizaciones regionales y nacionales. Por ello, la validación de los recursos de PROCAMPO, se realizaba mediante dos vertientes; por una parte a nivel institucional, en el que interviene la SECOGEF y con la Auditoría General de la SARH, las cuales a través de la estricta vigilancia del origen y ejercicio de éstos, controlaban que su aplicación se realizara con apego a la normatividad; y por otra parte y aunado a este tipo de control institucional, operaba el control social, es decir, aquel en el que participaban los productores de manera directa y permanente en el control

y vigilancia del manejo correcto y transparente de los recursos para que éstos llegaran a sus destinatarios adecuada y oportunamente. La validación social era un requisito para complementar y depurar el Directorio de Productores de Granos y Oleaginosas, que posteriormente se transformará en el padrón de productores inscritos en PROCAMPO, en base a la información de PROCEDE (SARH, 1993).

Las cuotas iniciales de apoyo fueron (SARH, 1993):

- Ciclo O/I 93-94 \$330 para los cultivos de maíz, frijol, trigo, soya, sorgo, arroz y algodón.
- Ciclo P/V 94 \$350 para los cultivos ya mencionados.

Con estas cuotas el programa PROCAMPO inicia sus operaciones, y se fueron incrementando poco a poco a través de los 20 años que opero el programa, pero se ve que no se alcanzaron los objetivos planteados, puesto que llegó el momento y lugares en los que los costos de producción superaban por mucho el apoyo otorgado.

Finalmente en el año 2013 que fue el último que proporcionó el apoyo de PROCAMPO, se tienen las siguientes cuotas (ASERCA, 2013):

- Cuota Alianza: \$1,300.00 por hectárea para predios del ciclo agrícola primavera-verano de temporal, con superficie elegible de hasta cinco hectáreas.
- Cuota Preferente: \$1,160.00 por hectárea, para predios del ciclo agrícola primavera-verano de temporal, con superficie elegible mayor de cinco hectáreas y hasta el límite indicado para las once entidades federativas en el cuadro abajo referido.

- Cuota Normal: \$963.00 por hectárea, para el resto de los predios del ciclo agrícola primavera-verano y para todos los predios del ciclo agrícola otoño-invierno.

En el año 1999, a 5 años del inicio de operaciones de PROCAMPO y con 10 ciclos agrícolas apoyados, la revista Claridades Agropecuarias elabora un número especial dedicado a lo que hasta el momento había sido la operación y los resultados del programa, de manera general, concluye lo siguiente:

- ❖ Los efectos del PROCAMPO alcanzan distintos ámbitos del quehacer de sus beneficiarios.
- ❖ Como reflejo de la diversidad y complejidad de la estructura agraria y productiva, existen diferencias entre productores, en el manejo de los recursos provenientes del programa.
- ❖ Aun cuando el significado del apoyo en el ingreso puede ser muy diferente para un individuo que obtiene altos rendimientos por hectárea, respecto de otro con baja productividad, ninguno de los beneficiarios parece considerar que el subsidio es irrelevante o superfluo.
- ❖ El PROCAMPO tiene consecuencias positivas en la actividad productiva de la mayor parte de los casi tres millones de personas que lo reciben.
- ❖ PROCAMPO se ha arraigado, al punto en que lo han hecho suyo de muchas maneras, adaptándolo a sus muy diferentes necesidades.

Con este análisis realizado por Claridades Agropecuarias, se puede visualizar el hecho de que en 5 años de operación tuvo un impacto positivo en la producción y en el ingreso de la gran mayoría de productores que

hasta el momento recibían el apoyo, hay que considerar que los siguientes años de operación hubo cambios en políticas y en el ámbito internacional, lo que afectó de cierta manera esta visualización tan positiva, pero aun así siguió siendo parte importante del ingreso familiar aunque no se dedicara a la producción como tal.

En el año 2007 y 2008, nuevamente la revista Claridades Agropecuarias hace un análisis sobre los cambios del PROCAMPO en el período 2001-2006, encontrando que se realizó lo siguiente:

Cambios e innovaciones:

- ✓ Simplificación de las normas de operación del PROCAMPO tradicional y del Capitaliza.
- ✓ Redondeo de superficies a una hectárea.
- ✓ Pago anticipado a la siembra.
- ✓ De 2003 a 2006 se mantuvo una cuota preferente equivalente a 100 dólares americanos.
- ✓ Inscripción de nuevos predios a través de un procedimiento para la actualización del Directorio de PROCAMPO.
- ✓ Verificación de predios con apoyo de imágenes satelitales tomadas por la estación ERMEXS.
- ✓ Certificación ISO 9001:2000 del programa PROCAMPO.
- ✓ Rendición de cuentas de la operación del PROCAMPO.
- ✓ Federalización.
- ✓ Innovación de medios de pago.
- ✓ Transparencia en la entrega de los apoyos.
- ✓ Desarrollo informático para mayor transparencia y viabilidad en el programa.
- ✓ Medios de difusión e información geográfica.
- ✓ Difusión, promoción y seguimiento de las actividades del PROCAMPO.

- ✓ Página de internet: www.aserca.gob.mx.
- ✓ Indicadores del PROCAMPO para controlar la operación e informar de sus avances.
- ✓ Servicios de calidad.
- ✓ Capitalización del PROCAMPO.
- ✓ Matriz de Marco Lógico del PROCAMPO.
- ✓ Proyecto Sistema de Información de ASERCA y fortalecimiento de las políticas de seguridad informática.
- ✓ Sistema interno de información y quejas (SIIQ).

Con todos estos aspectos se buscó que el programa tuviera una nueva forma de llegar hacia los productores, un programa moderno y modernizado que realmente tuviera beneficios para los grupos más vulnerables que habitan en las zonas rurales y buscaba contribuir a generar oportunidades de desarrollo en las zonas indígenas marginadas, es decir, generar un desarrollo rural real en el que se tomara en cuenta a la población de menores ingresos y oportunidades. También con estos cambios se buscaba tener un acercamiento más directo con los beneficiarios y una mayor transparencia en la operación del programa y proporcionar los medios necesarios para cumplir con esos objetivos (Claridades Agropecuarias, 2007 y 2008). Para finales del 2013, el Gobierno Federal anuncia que el programa PROCAMPO se reestructura y cambia de nombre a PROAGRO Productivo, con ello cambian las reglas de operación, los apoyos, la forma de operar, etc., en fin, se puede decir que el programa como tal desaparece.

PROCAMPO CAPITALIZA

Dentro del PROCAMPO original, surgieron algunos otros programas de apoyo complementarios, el Sistema de Garantías y Acceso Anticipado a Pagos Futuros del PROCAMPO (PROCAMPO Capitaliza), permite el acceso anticipado a los recursos futuros a que tienen derecho los beneficiarios del PROCAMPO, a través de la contratación de un crédito en el cual los apoyos del programa representan la fuente del pago del mismo, hasta por el resto de la vigencia del programa, mediante la realización de proyectos productivos que sean técnicamente viables y financieramente rentables con la finalidad de capitalizar sus unidades de producción. Podrán ser beneficiarios todos los productores inscritos en el padrón del PROCAMPO que cumplan con las reglas de operación (ASERCA, 2013).

Registro alterno

El Procedimiento para la Actualización del Directorio del PROCAMPO (Registro Alterno), se crea con el propósito de mejorar el nivel de ingreso de aquellos productores que, siendo parte de la población objetivo, no se integraron en su oportunidad al PROCAMPO, que solicitan su incorporación. Se establece la posibilidad de su inclusión, siempre y cuando hayan sido excluidos injustificadamente del padrón, así como a los que fueron elegibles en el momento en que se estableció el padrón vigente del PROCAMPO. Se dará prioridad a los productores cuyo predio de cinco hectáreas o menos se ubique en la demarcación municipal en donde se actualice su directorio. La población objetivo de este programa será todo productor rural, sea persona física o moral, que se encuentre en legal explotación de superficies elegibles no registradas en el Directorio del PROCAMPO y/o haber sido excluidas injustificadamente del padrón (ASERCA, 2013).

5.4 Cumplimiento de objetivos

El programa PROCAMPO inició con objetivos específicos sobre sus funciones y lo que se buscaba conseguir, en cuanto al cumplimiento de objetivos. El Cuadro 3 contiene el objetivo de PROCAMPO (SAHR, 1993) y una propuesta de esta investigación de cómo se debió cumplir:

Cuadro 3 Cumplimiento de objetivos de PROCAMPO

OBJETIVO	CUMPLIMIENTO
Brindar apoyo directo a más de 3.3 millones de productores rurales, de los cuales 2.2 millones están al margen de los sistemas actuales. Estos últimos destinan una parte significativa de su producción al autoconsumo, por lo que no los beneficia el hecho de que los precios de garantía sean superiores a los que prevalecerían en un mercado no intervenido.	Parcial, según evaluaciones de la CONEVAL, no se llegó a la meta de 3.3 millones ya que muchos vendieron, rentaron o abandonaron sus terrenos, si se atendió a más de 2.2 millones, pero en base a los resultados de la investigación de tesis, no todos de autoabasto (el apoyo se destinaba preferentemente a ellos), ya que había muchos productores con un gran número de hectáreas.
Fomentar la reconversión de aquellas superficies en las que sea posible establecer actividades que tengan una mayor rentabilidad, dando certidumbre a los productores en lo referente a la política agropecuaria durante los siguientes años.	No, en los resultados obtenidos en la investigación, se distingue claramente que el maíz siempre fue el principal cultivo de apoyo y no se ve una diversificación eficiente o notoria a través de todos los años analizados. Se buscaba que los productores cambiaran de cultivo hacia otros donde tuvieran ventajas competitivas.
Compensar los subsidios que otros países, especialmente los desarrollados, otorgan a algunos productores agrícolas.	Parcial, si bien es cierto que si se recibía el apoyo económico, no había un seguimiento sobre el destino de ese apoyo, al ser a fondo perdido no se sabía ciertamente lo que el productor hacía con él, llegaba justo cuando el cultivo estaba en crecimiento y así funcionaba como apoyo económico al productor y su familia.
Estimular la organización de los productores del sector para modernizar la comercialización de productos agropecuarios.	No, PROCAMPO no fue más allá de otorgar cada ciclo el subsidio correspondiente sin darle un seguimiento al uso o a los productores apoyados para fomentar algún tipo de organización.
Lograr que los consumidores nacionales tengan acceso a alimentos a menor precio, lo que tendrá un importante efecto sobre el bienestar de las familias de bajos ingresos, sobre todo las que viven en zonas rurales.	No, el programa PROCAMPO no logró incidir en la disminución de precios de los alimentos, no logró insertar a los pequeños productores en los mercados.
Incrementar la competitividad de las cadenas productivas relacionadas con el sector agrícola, en especial la actividad pecuaria.	No, el programa PROCAMPO no logró incidir de manera importante en las cadenas productivas y no se destaca su papel en el sector pecuario.
Frenar la degradación del medio ambiente, propiciando la conservación y recuperación de bosques y selvas, así como 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.	No, faltó una definición o un límite marcado en las reglas de operación en donde se especificara que debían darse estos factores y considerarlo como un requisito para el otorgamiento del apoyo.

Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de la investigación.

5.5 Principales cambios en las Reglas de Operación

En un documento publicado por la SAGARPA en el año 2012, se puede encontrar que los principales cambios en las reglas de operación a través de los años de funcionamiento del programa fueron:

❖ 2007:

- a) Reinscripción al componente a través de un solo formato
- b) Cuotas de apoyo: \$1,160 por ha a predios de hasta 5 ha de temporal del ciclo P/V; \$963 por ha para el resto de predios de este ciclo y del O/I.

❖ 2008:

- a) Compromisos para la conservación de los recursos naturales, de capacitación, y de entrega de información productiva.

❖ 2009:

- a) Cuotas de apoyo: i) Cuota Alianza: \$1,300 por ha a predios de hasta 5 ha elegibles de temporal equivalente; ii) Cuota Preferente: \$1,160 por ha para predios de temporal mayores a 5 ha elegibles y hasta el límite establecido en 11 entidades federativas; iii) Cuota normal: \$963 por ha para el resto de los predios del ciclo agrícola P/V y todos los predios del ciclo agrícola O/I.
- b) Monto máximo de \$100,000.00 de apoyo: por persona física beneficiaria, por ciclo agrícola.

❖ 2010:

- a) Cuotas de apoyo: i) Cuota Alianza: \$1,300 por ha a predios de hasta 5 ha elegibles de temporal del ciclo P/V; ii) Cuota normal: \$963 por ha para el resto de los predios de dicho ciclo.
- b) Cuota normal: \$963 por ha para el ciclo agrícola O/I.
- c) Indicadores de resultados y de gestión para el ejercicio fiscal en curso.

❖ 2011:

- a) Cambio de estatus programático del Programa Presupuestal S161 "PROCAMPO para vivir mejor".

❖ 2012:

- a) Transferencia de la operación del componente de ASERCA hacia SAGARPA.

5.6 Análisis comparativo de los modelos de Bardach y Franco

En lo referente a los modelos propuestos por los autores Bardach (1998) y Franco (2012) en comparativo con lo que sucedió en PROCAMPO se puede considerar lo mostrado en el Cuadro 4.

Cuadro 4 Comparación de los modelos de Bardach, Franco y PROCAMPO

FASE	MODELO DE BARDACH	FASE	MODELO FRANCO CORZO	PROCAMPO
1. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA	<ul style="list-style-type: none"> ♣ Considera cuestiones técnicas. ♣ Entender el problema público y delimitarlo. ♣ Suficientes elementos para resolverlo. ♣ Actores involucrados. ♣ Presupuesto suficiente. ♣ Nuevas propuestas. ♣ Cobertura. ♣ Metas esperadas. ♣ Definición del problema. 	1. ANÁLISIS DEL PROBLEMA	<ul style="list-style-type: none"> ♣ Entender el problema público ♣ Cuantificar el problema <ul style="list-style-type: none"> • Número de personas. • Área geográfica • Costo ♣ Realizar análisis casual <ul style="list-style-type: none"> • Opinión de los afectados • Opinión de expertos • Análisis económico. ♣ Aplicar el enfoque 80/20. 	No hubo evaluación de impacto desde su diseño, no se hizo un diagnóstico de la situación antes de su inicio. Un defecto de todos los programas de la política económica que se da en México, se señala muy insistentemente que deben ser evaluados antes pero no se hace.
2. OBTENCIÓN DE INFORMACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> ♣ Evaluar naturaleza y extensión del problema. ♣ Evaluar características particulares de la situación concreta. ♣ Evaluar políticas similares. 			La información se obtuvo de las bases de datos oficiales de los diferentes programas.
3. CONSTRUCCIÓN DE ALTERNATIVAS	<ul style="list-style-type: none"> ♣ Búsqueda de solución al problema. ♣ Involucrar a todos los actores inmersos en el problema. ♣ Lista de alternativas posibles. 	2. ANÁLISIS DE SOLUCIONES	<ul style="list-style-type: none"> ♣ Establecer objetivos y población potencial. ♣ Realizar lluvia de ideas. ♣ Realizar acciones actuales y de mejores prácticas de políticas públicas. ♣ Seleccionar mejores soluciones y cuantificar costos. ♣ Establecer población objetivo. 	Si se establecieron objetivos y población objetivo, por razones constitucionales no se pudo enfocar directamente y únicamente a productores pobres que se suponía que necesitaban ese apoyo para cambiar de cultivo, había limitaciones porque en el término de pequeño productor que se refleja en pequeña propiedad 100 ha de riego son pequeña propiedad, es decir, constitucionalmente no se podía limitarlo a más de 100 o menos de 100 que

FASE	MODELO DE BARDACH	FASE	MODELO FRANCO CORZO	PROCAMPO
				no fuera 5 o menos y por eso la meta fue 3.3 millones de productores en los que estaban incluidos los de autoconsumo o minifundistas.
4. SELECCIÓN DE CRITERIOS	<ul style="list-style-type: none"> ♣ Evaluar alternativas a través de herramientas, enfoques y criterios. ♣ Herramientas: <ul style="list-style-type: none"> • Costo eficiencia • Costo beneficio ♣ Enfoque: <ul style="list-style-type: none"> • Procesos gubernamentales y políticos existentes efectúen la ponderación. • Solución por análisis. ♣ Criterios: <ul style="list-style-type: none"> • Legalidad • Aceptabilidad política • Solidez • Perfectibilidad • Programación lineal 	3. ANÁLISIS DE FACTIBILIDAD	<ul style="list-style-type: none"> ♣ Realizar seis análisis de factibilidad: <ul style="list-style-type: none"> • Presupuestal • Socio económica • Legal • Política. • Ambiental • Administrativa ♣ Integrar análisis de factibilidad en una matriz de alternativas de políticas públicas. 	<p>Los enfoques como el legal y el ambiental no tuvieron mucha participación en el diseño.</p> <p>La cuestión ambiental, decía en la normatividad que terrenos que estén bajo proyecto de SEMARNAT en proceso de recuperación podían recibir PROCAMPO sin que fueran sembrados pero ahí la limitante fue que los propios operadores del programa a nivel de CADER no sabían esa información, ellos solo daban apoyo si se había sembrado, ahí fue mínimo lo que se logró en realidad aunque la normatividad favorecía eso, no se cumplió por desconocimiento de la normatividad, aunque se hacían cursos de capacitación a nivel de jefe de CADER, había mucha movilidad de personal, y no alcanzaban a aprenderse la normatividad. Si se observa la superficie</p>

FASE	MODELO DE BARDACH	FASE	MODELO FRANCO CORZO	PROCAMPO
				<p>apoyada sin ser sembrada por fines de recuperación es mínima con respecto a lo que se sabe que existía pero que no tuvo acceso a PROCAMPO.</p> <p>En el aspecto legal estaba contemplado pero en la práctica no se operó por desconocimiento.</p>
<p>5. PROYECCIÓN DE RESULTADOS</p>	<ul style="list-style-type: none"> ♣ Analizar políticas similares o análogas. ♣ Considerar obstáculos en la implementación: <ul style="list-style-type: none"> • Situaciones políticas • Presupuesto • Sociales • Económicas • Culturales, etc. 			<p>Se comparó con la política de CONASUPO, que lo que hacía es tratar de garantizar que se les pagara un precio que cubriera sus costos de producción más un porcentaje de ganancia, pero como eso era al pago del producto y los de autoconsumo no lo vendían, no eran beneficiarios de ese precio de garantía y se sustituyó por PROCAMPO que les daba directamente el apoyo económico al productor aunque no venda.</p>
<p>6. CONFRONTACIÓN COSTOS-BENEFICIO</p>	<ul style="list-style-type: none"> ♣ Cobertura de la política. ♣ Análisis de costo (mínimo aceptable en cada una de las alternativas) 			<p>Hablando de costos y beneficios financieros poco podía esperarse de esto en PROCAMPO, primero porque si hubiesen cumplido con el objetivo de cambiar de cultivo no se sabía a qué cultivos nada más se sabía que era diferente de los 9 básicos,</p>

FASE	MODELO DE BARDACH	FASE	MODELO FRANCO CORZO	PROCAMPO
				<p>era muy difícil hacer una confrontación costo-beneficio o al menos que se hiciera en términos muy generales, cuanto se invirtió en PROCAMPO y cuanto aumento el valor de la producción en los terrenos registrados en el programa y también en términos reales, no existen datos que tangen el valor de la producción de los predios registrados ni precios medios rurales (a como vendieron o a como se vendía en ese tiempo).</p>
<p>7. DECIDA</p>	<ul style="list-style-type: none"> ♣ Análisis de etapas anteriores para tomar decisiones. ♣ Decidir la importancia: social o económica. 	<p>4. RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA</p>	<ul style="list-style-type: none"> ♣ Integrar un memorándum de PP o policy memo, que incluya: <ul style="list-style-type: none"> • Toma de decisión. • Información técnica de apoyo • Análisis de factibilidad • Curso de acción claro. 	<p>Se tomó la decisión de crear un programa de apoyo directo a los productores rurales para modernizar los instrumentos de fomento a la producción agropecuaria y forestal para alcanzar un desarrollo sostenible. Sobre la importancia social y económica, primero si les llegó dinero a los que nunca les llegaba eso es un logro importante que beneficio a mucha gente que no era beneficiaria de los apoyos a través de CONASUPO, ese es un beneficio social importante. Por otro lado hay una teoría de Samir Amir que dice que si se le</p>

FASE	MODELO DE BARDACH	FASE	MODELO FRANCO CORZO	PROCAMPO
				<p>da ingresos a los de estrato social más bajo, incluso a los que no producen, se genera demanda efectiva, ellos compran en las tienditas, alimentos, incrementan la demanda efectiva y crece la economía, mientras que si se les da apoyo a burócratas que ya tienen ingresos, el beneficio no pasa por los más pobres, se va casi siempre a las transnacionales, entonces socialmente en lugar de apoyar a la industria o a los empresarios o a la burocracia se les dio a los más pobres y de ahí sale una cadena de demanda-consumo más larga.</p>
<p>8. CUENTE SU HISTORIA</p>	<ul style="list-style-type: none"> ♣ Cubrir objetivos y metas. ♣ Estudios sociales y económicos deben ser acordes a las necesidades de la población. ♣ Relaciones entre los involucrados deben ser aceptables. ♣ Efectos esperados deben ser los que se buscaron. 	<p>5. PLAN DE ACCIÓN DE POLÍTICA PÚBLICA</p>	<ul style="list-style-type: none"> ♣ Escribir plan de acción de política pública que incluya: <ul style="list-style-type: none"> • Planeación legal. • Planeación administrativa y programación presupuestal. • Reglas de operación. • Cabildeo. • Recomendaciones de evaluación y monitoreo. • Estrategia de comunicación (mercadotecnia social) 	<p>Se instrumenta el programa con base en el decreto que regula el Programa de Apoyos Directos al Campo y que se publica en el DOF en julio de 1993 y las reglas de operación del programa se inician en 1992 para poder dar los primeros apoyos.</p>

Fuente: elaboración propia con base en Bardach y Franco.

Al considerar ambos modelos, se puede apreciar que el de Bardach es mucho más académico y teórico, en cambio el modelo de Franco Corzo es más práctico.

Ambos contienen las fases mínimas necesarias para el diseño e implementación de las políticas públicas, hay que tomar en cuenta que ambos autores escribieron sus obras en diferentes épocas y contextos, por lo que cada uno se ubica dentro de su realidad del momento, aun así ambas obras son muy válidas en el contexto actual y contiene elementos indispensables en el mundo de las políticas públicas.

Por lo anterior, un modelo de diseño de políticas públicas debe contener lo que se propone en el Cuadro 5.

Cuadro 5 Modelo de política pública propio

Fase 1	Análisis y definición del problema	Definir lo que se quiere resolver
Fase 2	Obtención de información	Recopilar la información sobre la situación del lugar y el contexto donde se implementará la política pública
Fase 3	Análisis y selección de alternativas	Realizar lluvia de ideas con las posibles soluciones y elegir las más viables
Fase 4	Diagnóstico	Una vez definido el problema y sus posibles soluciones, realizar un diagnóstico en el que se considere el entorno, los factores y los actores involucrados
Fase 5	Análisis de factibilidad	En base a las soluciones y al diagnóstico, definir si es factible ambiental, social, económica y políticamente la política pública
Fase 6	Plan de acción de la política pública	Indicar claramente qué es lo que se va a realizar con la política pública a implementar y lo que se pretende obtener y cómo se va a lograr

Fuente: Elaboración propia con base en los modelos de Bardach y Franco.

5.7 Análisis de los sexenios de operación de PROCAMPO

PROCAMPO inicia en el año de 1993 durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari y se prolonga a lo largo de 3 sexenios completos que son: Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000), Vicente Fox Quesada (2000-2006) y Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), en el sexenio de Enrique Peña Nieto (2012-2018) solo opera durante el primer año de gobierno, ya que en este sexenio se decide dar por concluido el programa y surge el programa PROAgro Productivo, y con el cambia completamente la forma de operar junto con sus reglas de operación y los apoyos.

A continuación se presenta un breve análisis por cada sexenio en que operó PROCAMPO con la finalidad de contrastar con los resultados obtenidos en el análisis estadístico y se incluye la información sobre algún desastre natural de importancia en el que se pudiera haber utilizado el programa emergente.

El Cuadro 6 destaca lo ocurrido en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari en los ámbitos internacional, nacional y en torno a la política agrícola en México.

Cuadro 6 Sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994)

Ámbito internacional	Ámbito nacional	Política Agrícola
Muro de Berlín (1989)	Fraude electoral	Estructura agraria para el TLCAN
Fin de la guerra fría	«Terrorismo fiscal» + ingresos	Campo empresarial (moderno y competitivo) vs campesino
Dominio de empresas transnacionales	Desmantelamiento de empresas del gobierno	Reforma al art. 27 (venta del ejido)
Primera Cumbre mundial del medio ambiente (1992)	Reducción del gasto público	Reducción del Estado en sector agropecuario
Endeudamiento de los países en desarrollo	Renegoció la deuda externa (26%)	Inicio del PESA
Unión Europea (1993)	Se reportó el primer superávit en muchos años (1991)	Inicia PROCAMPO (1993)
Ingreso de México a la OCDE (1994)	Programa Nacional de Solidaridad	
Firma del TLCAN	Firma del TLCAN	
	EZLN (1994)	
	Crisis financiera y de deuda (1994-1995)	

Fuente: Elaboración propia con base en diversas fuentes.

Durante este primer sexenio gobernado por Carlos Salinas se inicia oficialmente el programa PROCAMPO otorgando los primeros apoyos, pero en la base de datos oficiales no hay datos cuantitativos disponibles para poder hacer una valoración de la situación y los resultados del momento. Se puede hacer la valoración del ciclo O/I 1994 que es cuando empiezan a aparecer resultados en las bases de datos oficiales y se observa un buen inicio con buena cobertura en gran parte del país, aunque todavía en algunos estados no se aprecia mucha cobertura. Sin duda esto es porque es el año de arranque y no hay mucho conocimiento sobre el programa y su forma de operar; además por la firma del TLCAN que se avecina y que es parteaguas de la creación de PROCAMPO.

Salinas lo inició con un principio que después afino ASERCA de que se dieran 100 dólares ha porque poniéndolo en dólares garantizaba que se iba a obtener un apoyo más o menos igual en términos reales y en este sexenio hubo inflaciones muy frecuentes y por eso originalmente lo habían establecido en 100 dólares. Se visualizó que no era conveniente dejarlo por

escrito porque violentaba por alguna ley nacional para dejarlo en dólares pero que se iba a conservar ese acuerdo, pero no se logró, este fue perdiendo poder adquisitivo.

En el Cuadro 7 se describe brevemente la situación internacional y nacional durante el sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León y los hechos más importantes ocurridos en cuestión de política agrícola nacional.

Cuadro 7 Sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000)

Ámbito internacional	Ámbito nacional	Política Agrícola
Estalla en la región yugoslava de Kosovo un conflicto bélico entre el Ejército serbio y quienes defendían los intereses de la mayoría de origen albanés que vivía en ese territorio (1998)	Crisis (1994-1995)	Programa Nacional de Agricultura y Desarrollo Rural
Crece exportaciones de armas en Latinoamérica	EZLN	Redefinir instituciones, políticas y programas de apoyo al campo
Firma de 7 TLC	Política económica que redujo inflación	Impulsar la productividad
	Fuga de divisas del país	Atraer flujo de inversión al medio rural
	FOBAPROA	Apoyar la organización rural como eje de la transformación productiva
	Presupuesto federal se desconcentra de los gobiernos estatales y del PRI (1995)	PROGRESA (1997)
	Caso Chenaló (1997)	
	Remesas 2do lugar de ingresos (1999)	

Fuente: Elaboración propia con base en diversas fuentes.

En este sexenio de Ernesto Zedillo, el programa PROCAMPO inicia operaciones en forma y se tienen los primeros resultados en los que se observa un incremento constante en la mayoría de los estados, tanto en hectáreas apoyadas como en el importe apoyado, esto es porque el programa estaba en su mayor auge y había que apoyar a los productores que perdían con la entrada en vigor del TLCAN, no se pudo mantener el

margen de apoyo equivalente a 100 dólares y en términos reales el apoyo se fue en forma dramática hacia abajo. También fue un sexenio difícil por la crisis económica desatada en el primer año de gobierno y por el caso FOBAPROA que generó mucho descontento social y político. Además también con el programa PROGRESA se da un apoyo mayor a las comunidades rurales. Es el sexenio en el que México firmó más tratados internacionales G3 (México, Venezuela y Colombia), Costa Rica, Bolivia, Nicaragua, Chile, Unión Europea (TLCUEM) y con Israel y esto permitió que el país mejorara a nivel macroeconómico, aunque no hubo mucho avance en el nivel microeconómico.

El Cuadro 8 hace mención sobre lo sucedido en el sexenio de Vicente Fox Quesada, incluye los ámbitos internacional, nacional y la situación en cuanto a la política agrícola de la época en México.

Cuadro 8 Sexenio de Vicente Fox Quesada (2000-2006)

Ámbito internacional	Ámbito nacional	Política Agrícola
Atentado contra las Torres Gemelas (2001)	No logró la generación de empleos prometida	Ley de Desarrollo Rural Sustentable (2001)
Guerra de Afganistán (2001)	Falta de austeridad en el gasto	OPORTUNIDADES (2002)
Atentados en los trenes de Madrid (2004)	Aumento del IVA en alimentos y medicinas	Programa Sectorial de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación 2001-2006
Firma de 4 TLC	Control de la Inflación	Vinculación productiva con el mercado (asesoría y capacitación)
	Tipo de cambio en libre flotación	Instituciones financieras (créditos rurales)
	Disminución de la Deuda Pública Exterior	Desarrollo rural (inversión económica)
	Control del Déficit Público	Creación y desarrollo de proyectos productivos
	Incremento de las Reservas Internacionales	
	Incremento del Gasto en Desarrollo Social	
	Construcción record de Vivienda Popular	
	Apoyo a las micro y pequeñas empresas	

Fuente: Elaboración propia con base en diversas fuentes.

En el sexenio de Vicente Fox se da un cambio total muy importante en la política, ya que el PRI que gobernó durante 70 años consecutivos pierde el poder y en ese momento toma el poder el PAN, aunque no se ve mucho cambio en cuanto al desarrollo social y sobre todo el rural, ya que es un gobierno que le apuesta a la micro y pequeña empresa y sus políticas públicas se dirigen en mayor medida a los empresarios.

El PROCAMPO el presidente Fox no obstante que ya se había terminado el plazo inicial de 15 años, dijo que no se habían logrado los objetivos y lo programó por más tiempo. En este sexenio sigue creciendo en cuanto a las hectáreas apoyadas y se regresa a proporcionar apoyo al monto equivalente de 100 dólares, se visualiza que más o menos en los dos últimos años hubo un decremento de hectáreas apoyadas y con la creación del programa OPORTUNIDADES se busca apoyar al sector rural y urbano marginado, pero no se ven resultados beneficiosos que realmente impacten en el desarrollo rural.

En el Cuadro 9 se describen brevemente los ámbitos internacional y nacional con los hechos más relevantes ocurridos durante el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa, también hace referencia a hechos en cuestión de política agrícola en México.

Cuadro 9 Sexenio de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012)

Ámbito internacional	Ámbito nacional	Política Agrícola
Actividad económica mundial moderada	Mejora macroeconómica	Elevar el nivel de desarrollo humano y patrimonial
Expansión en la región de América Latina y el Caribe más sólida que recuperaciones anteriores Brasil, Chile, Argentina	Aumento de la inseguridad nacional	Mercado interno con alimentos de calidad, sanos y accesibles
Marcadas divergencias entre regiones, siendo EUA y China los países que se están expandiendo más rápido	Declaró guerra al narcotráfico	Mejorar los ingresos de los productores
	Decreto de austeridad en función pública	Revertir el deterioro de los ecosistemas
	Ley del ISSSTE	Desarrollo del medio rural
	Elevación del precio de la canasta básica	Incremento en los apoyos a proyectos productivos
	Seguro Popular	Apoyo a través del PEC, pero no fue suficiente
	Construcción de carreteras	Migración masiva del campo a otras partes del país y del mundo

Fuente: Elaboración propia con base en diversas fuentes.

Fue un buen sexenio a nivel internacional debido a que la actividad económica mundial no presentó muchos movimientos y así hubo mejora a nivel macroeconómico, en el caso nacional creció en gran medida la inseguridad nacional y el narcotráfico, ya que el gobierno le declaró abiertamente la guerra, en la economía familiar el golpe fue duro en cuanto a la elevación del precio de la canasta básica.

PROCAMPO tiene altibajos muy marcados en cuanto a la cantidad de hectáreas apoyadas en casi todo el país, esto se debe precisamente a los hechos registrados durante el sexenio y además al hecho de que se destinó gran parte del presupuesto federal a la lucha contra el narcotráfico y la delincuencia. Fue un periodo en el que se dedicaron más los esfuerzos hacia estas luchas que hacia el apoyo al sector agropecuario, por lo que prácticamente pasa desapercibido.

Finalmente en el Cuadro 10 se enlistan los principales acontecimientos internacionales y nacionales durante el presente sexenio de Enrique Peña Nieto, además de dar un panorama sobre la política agrícola nacional actual.

Cuadro 10 Sexenio de Enrique Peña Nieto (2012-2018)

Ámbito internacional	Ámbito nacional	Política Agrícola
Grandes crisis económicas Europa y EUA	Altos índices de violencia e inseguridad, recuperar paz y libertad	FAO sugiere políticas diferenciadas en cada sector del agro
Posicionamiento de algunos países como nuevas potencias mundiales BRIC (Brasil, Rusia, India y China)	Reformas: <ul style="list-style-type: none"> • Laboral • Competencia económica • Telecomunicaciones • Financiera • Hacendaria • Energética • Político – electoral • Transparencia • Código nacional de procedimientos penales • Educativa • Seguridad social 	Reducir la brecha entre agricultores de subsistencia y exportadores
	Política incluyente	Seguimiento a programas
	Mejorar cantidad y calidad de empleo y educación	Siete estrategias de la política agroalimentaria: <ul style="list-style-type: none"> • Respaldo pequeños productores. • Incrementar disponibilidad de fertilizantes mexicanos • Facilitar uso de semillas mejoradas y asegurar sanidad de alimentos • Incrementar riego en todo el país • Mayor crédito y servicios financieros para el campo • Sincronizar oferta y demanda de productos agropecuarios • Modernizar marco legal para dinamizar el campo
	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	Desaparece PROCAMPO (2014)

Fuente: Elaboración propia con base en diversas fuentes.

Este sexenio se caracteriza porque el PRI retoma nuevamente el poder después de dos sexenios fuera y busca hacer reformas en todos los ámbitos para lograr desarrollo en todo el país, hasta el momento no se ha logrado lo establecido y ha habido situaciones que han generado mucho descontento social. A nivel internacional se tiene el posicionamiento de nuevas potencias mundiales lo cual genera algunas oportunidades a nivel mundial.

En este periodo de gobierno se busca darle nuevamente prioridad al sector agropecuario a través de las reformas diseñadas para ello y la FAO menciona que se deben diseñar e implementar políticas públicas diferenciadas con la finalidad de tener un mayor éxito con las mismas, porque así se toman en cuenta las particularidades de cada país o región para explotar adecuadamente sus potencialidades sin afectar los recursos naturales o a su población.

Es el sexenio en el que PROCAMPO tiene su fin, se justifica en el hecho de que pasaron los 15 años establecidos al principio, además de otros dos sexenios y aun así no se logró el objetivo de reconversión de las superficies hacia cultivos más rentables. Los pequeños productores y de subsistencia no quisieron hacer esa transición porque era jugarse la seguridad alimentaria de autoabasto que tienen con el maíz y los cultivos básicos, contra el hecho de entrar al mercado con cultivos más rentables pero que no se aseguraba si iban a poder vender sus productos o a final de cuentas perderían lo invertido y además no aseguraban su sustento.

Entra en operación el PROAgro Productivo que es la sustitución de PROCAMPO y que como menciona la SAGARPA (2015), tiene como objetivo general: “Contribuir a incrementar la producción y productividad de las Unidades Económicas rurales agrícolas mediante incentivos para: la integración de cadenas productivas (sistemas producto), desarrollo de agro

clúster; inversión en capital físico, humano y tecnológico, reconversión productiva, agro insumos, manejo post cosecha, uso eficiente de la energía y uso sustentable de los recursos naturales.” Y el objetivo específico es: “Mejorar la productividad agrícola de todos aquellos productores agrícolas, personas físicas o morales, con predios en explotación que se encuentren debidamente inscritos en el Padrón de PROAGRO Productivo que hubiesen recibido apoyos del PROCAMPO en alguno de los últimos dos ciclos homólogos anteriores y cumplan con el resto de la normatividad de este componente. ”

5.8 Programas emergentes por causas climatológicas o de desastre natural

También es importante considerar que PROCAMPO contó con un programa establecido en sus reglas de operación en el que se apoyaba a los productores que hubieran sufrido alguna contingencia climatológica en su predio, en esta investigación se tomará como un supuesto para el caso de los estados y años en los que se superaba el 100% de hectáreas apoyadas contra las sembradas, ya que se hacía con cargo al presupuesto de PROCAMPO de la siguiente manera:

Según el procedimiento específico para la operación de programas emergentes por causas climatológicas o de desastre natural (SAGARPA, 2006): “Con base en el numeral 12 de las Reglas de Operación del PROCAMPO vigentes que especifica que “En caso de condiciones climatológicas que impidan la siembra en superficies elegibles, la Delegación de la SAGARPA que corresponda analizará la situación y, en su caso, promoverá el establecimiento de programas especiales para el otorgamiento de apoyos de emergencia, con cargo al presupuesto del PROCAMPO, de acuerdo con el artículo IV del Decreto que regula al PROCAMPO”, se emite este procedimiento específico, para atender con un

apoyo emergente a aquellos predios ubicados en áreas en las que las condiciones climatológicas o de desastre natural impidieron la siembra”.

A continuación en la Figura 2 se presenta una imagen donde se puede apreciar los fenómenos naturales y antrópicos a los que está expuesto el país y que son los que causan problemas con los cultivos:

Figura 2 Fenómenos naturales y antrópicos que afectan a México anualmente



Fuente: Quaas Weppen Roberto (2010).

Esta es una parte importante a considerar, debido a que por la ubicación geográfica y la gran diversidad que existe en México, hace que sea más susceptible al evento de estos fenómenos naturales que traen como consecuencia en algunos casos desastres en los cultivos y por esta cuestión es necesario brindar apoyos adicionales a los productores que padecen algún evento de este tipo.

En el Cuadro 11 se presenta un listado de algunos fenómenos naturales que acontecieron en México, en los cuales los estados afectados pudieron llegar a ser susceptibles de recibir algún apoyo por parte del gobierno.

Cuadro 11 Desastres naturales en México (1988-2014)

Año	Evento	Estados afectados
1988, 1990, 1992	Fuertes heladas	Tamaulipas, Nuevo León, Coahuila, Durango, Chihuahua, Veracruz, Puebla, Tlaxcala y Zacatecas.
1992, 1993, 1994	Fuertes granizadas	Tlaxcala.
1994	Fuertes sequías	Chihuahua, Baja California Sur, Guerrero, Chiapas y Tlaxcala.
1995	Fuertes sequías	Durango, Chihuahua, Coahuila, Jalisco, Nuevo León, San Luis Potosí, Tabasco, Tamaulipas y Yucatán.
1997	Huracán Paulina	Oaxaca, Guerrero y Chiapas.
1997	Fuertes heladas	Chihuahua, Coahuila, Tamaulipas, Durango, México, Nuevo León, Aguascalientes, Michoacán, Veracruz, San Luis Potosí, Guanajuato, Colima, Hidalgo y Jalisco.
1999	Lluvias torrenciales	Tabasco y Veracruz.
2002	Huracán Isidoro	Yucatán, Campeche, Quintana Roo, Tabasco y Chiapas.
2005	Huracán Stan	Chiapas, Veracruz, Oaxaca, Hidalgo y Puebla.
2007	Fuertes inundaciones	Tabasco y Chiapas.
2008	Desbordamiento del Río Hondo	Quintana Roo.
2008	Huracán Norbert	Baja California Sur, Sinaloa y Sonora.
2010	Huracán Karl	Quintana Roo, Yucatán, Campeche, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Puebla.
2010	Tormenta tropical Agatha	Chiapas.
2012	Fuertes sequías	Sonora, Chihuahua, Coahuila, Durango, Tamaulipas, San Luis Potosí, Querétaro, Aguascalientes, Sinaloa, Nuevo León y Zacatecas.
2013	Huracán Manuel	Guerrero, Michoacán, Colima, Sinaloa y Chihuahua.
2013	Huracán Ingrid	Veracruz, Tamaulipas y Tabasco.
2014	Huracán Odile	Oaxaca, Guerrero, Nayarit, Colima, Jalisco, Baja California Sur y Nuevo León.
2014	Huracán Norbert	Colima, Jalisco, Nayarit, Sinaloa, Chihuahua y Baja California Sur.

Fuente: Elaboración propia con base en diversas fuentes.

5.9 Prueba piloto en el centro del país

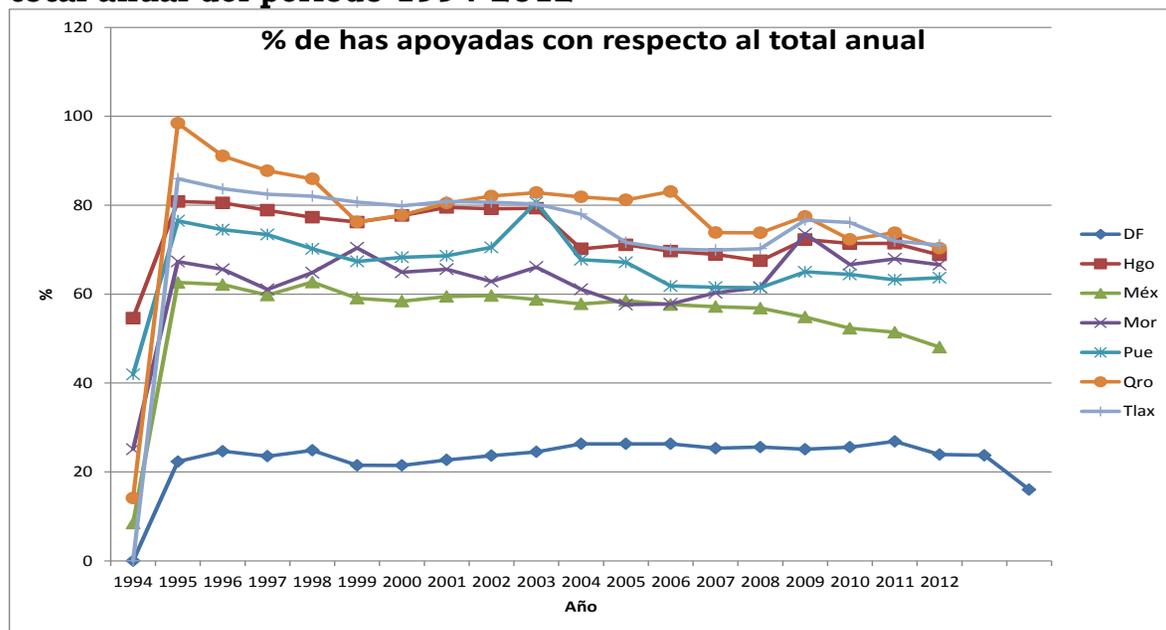
Para esta prueba se trabajó con los estados de: Estado de México, Morelos, Hidalgo, Puebla, Querétaro, Tlaxcala y el Distrito Federal. En el centro del país para el caso PROCAMPO, cabe mencionar que en las entidades del D.F. y Tlaxcala, sólo se da el apoyo durante el ciclo P/V, por eso se verán variaciones grandes entre estos dos estados y los otros 5 estudiados

respecto a totales y porcentajes manejados. También es importante mencionar que los resultados mostrados de esta prueba son el total de los ciclos O/I y P/V, por lo que solo se presenta una gráfica por cada variable analizada.

La metodología utilizada para esta prueba piloto consistió en seleccionar las variables de interés (superficie apoyada, ingreso apoyado, cultivo y régimen hídrico), obtener los estadísticos descriptivos y después comparar el número de hectáreas sembradas en cada estado contra las apoyadas por PROCAMPO. Se hizo lo mismo con el ingreso; en el caso de los cultivos se obtuvieron por frecuencias (3 más mencionados) y el régimen hídrico por porcentaje. De todas estas variables se elaboraron las gráficas correspondientes.

En cuanto a la superficie apoyada, se puede concluir que según el SIACON, la superficie cultivada en los 7 estados estudiados corresponde a un total de 46'664,933.80 has en los 18 años analizados, y la superficie apoyada por el programa es de un total de 31'344,817.40 por lo que corresponde a un 67.17% del total apoyado respecto al total sembrado, y cuyo comportamiento estatal se puede observar en la gráfica 1, aquí se puede observar que el Distrito Federal fue al que se le apoyo en menor porcentaje, esto puede deberse a que el D.F. no se caracteriza por tener como actividad económica primaria la agricultura, también se aprecia que el Estado de México aunque es uno de los estados que mayor número de beneficiados tiene y con gran superficie no se representa esa situación en el momento de comparar porcentualmente los apoyos con otros estados con menos población apoyada y menos superficie cultivada. Lo anterior se muestra en la Figura 3.

Figura 3 Porcentaje de ha. apoyadas por PROCAMPO con respecto al total anual del periodo 1994-2012



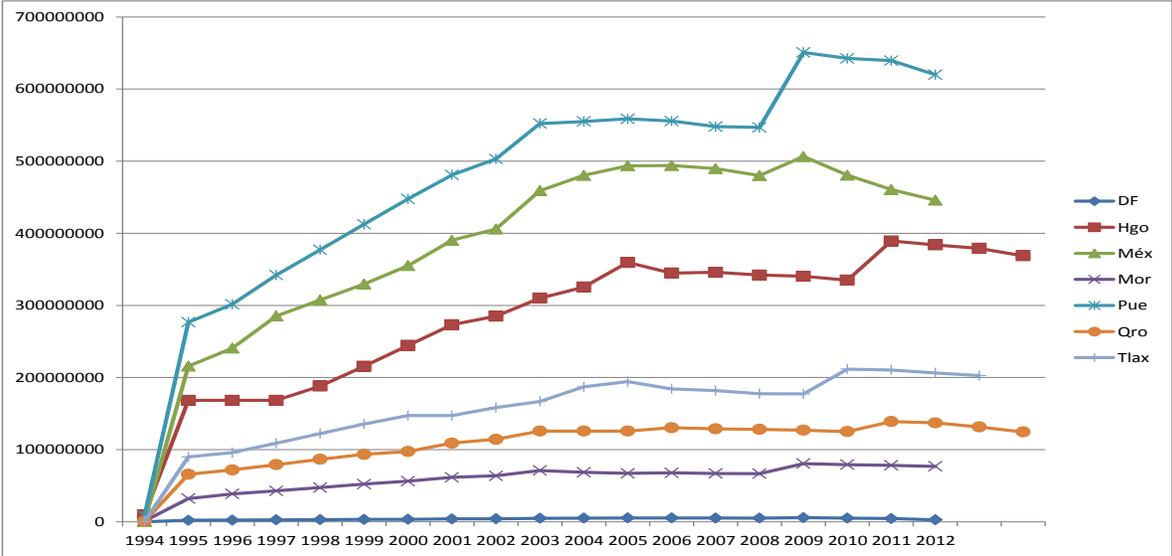
Fuente: Elaboración propia con base en datos de www.aserca.gob.mx.

El promedio de porcentaje anual apoyado con respecto al total sembrado en los años de 1994 a 2012 por estado es: Distrito Federal (23.80%), Hidalgo (66.32%), México (31.81%), Morelos (50.38%), Puebla (53.14%), Querétaro (67.76%) y Tlaxcala (77.35%), con lo que se aprecia que Tlaxcala fue el estado en que se apoyó en mayor porcentaje y el D.F. es el que menos se apoyó, también es importante considerar que partiendo en ciclos, se dio un mayor apoyo durante el ciclo P/V.

En la Figura 4, se muestra lo que respecta al importe anual en términos monetarios con los que apoyo el programa un total del año 1994 a 2012 de \$28,116'843,604 en los 7 estados correspondiendo en promedio estatal: Distrito Federal \$73'727,362.10 (0.27%), Hidalgo \$5,609'338,878 (31.94%), México \$7,320'615,741 (14.03%), Morelos \$1,119'451,666 (5.91%), Puebla \$9,018'648,561 (34.19%), Querétaro \$2,016'338,464 (8.38%) y Tlaxcala \$2,958'722,932 (10.82%), se muestra en la gráfica 2 el comportamiento en el que se aprecia que el D.F. fue el menos beneficiado en relación con los demás estados, y al que más se apoya es a Puebla,

siendo que el Estado de México e Hidalgo son dos de los estados que más número de beneficiarios tienen.

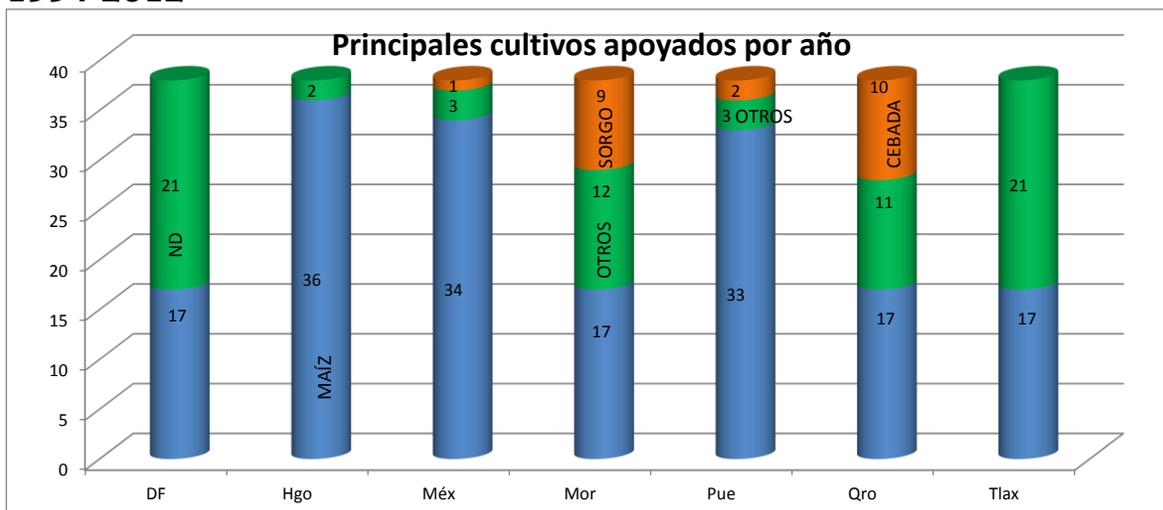
Figura 4 Importe total apoyado por PROCAMPO anual del periodo 1994-2012



Fuente: Elaboración propia con base en datos de www.aserca.gob.mx.

En lo que se deriva de los principales cultivos apoyados se muestra en la Figura 5 que de los años 1994 a 2012, se obtiene que en la mayoría de los estados el principal es maíz con las siguientes frecuencias (considerando los 18 años analizados): Distrito Federal 17 (solo ciclo P/V), Hidalgo 36, México 34, Morelos 17, Puebla 33, Querétaro 17 y Tlaxcala 17 (solo ciclo P/V).

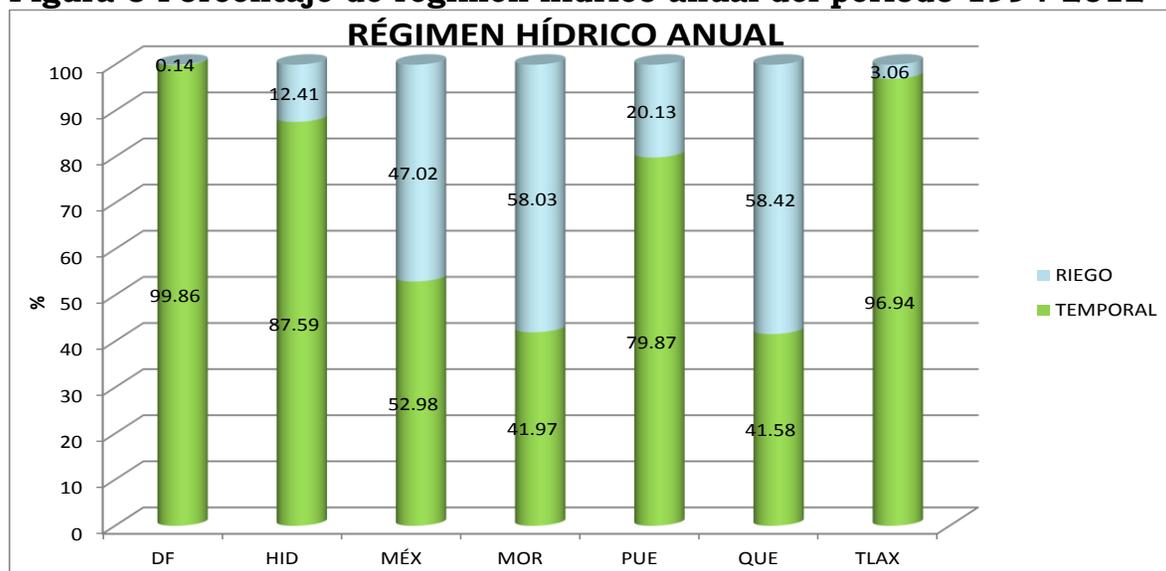
Figura 5 Frecuencia de los principales cultivos anuales del periodo 1994-2012



Fuente: Elaboración propia con base en datos de www.aserca.gob.mx.

En lo que se refiere al régimen hídrico, la siguiente Figura 6, presenta la distribución porcentual anual del mismo de los 7 estados analizados en el período de 1994 a 2012, en ella se observa que el régimen hídrico es mayoritariamente cultivos de temporal en 5 de los 7 estados, mientras que en los otros 2 la mayoría es riego, correspondiendo los siguientes porcentajes estatales: Distrito Federal temporal 99.86%, riego 0.14%; Hidalgo temporal 87.59%, riego 12.41%; México temporal 52.98%, riego 47.02; Morelos temporal 41.97%, riego 58.03%; Puebla temporal 79.87%, riego 20.13%; Querétaro temporal 41.58%, riego 58.42% y Tlaxcala temporal 96.94%, riego 3.06%.

Figura 6 Porcentaje de régimen hídrico anual del periodo 1994-2012



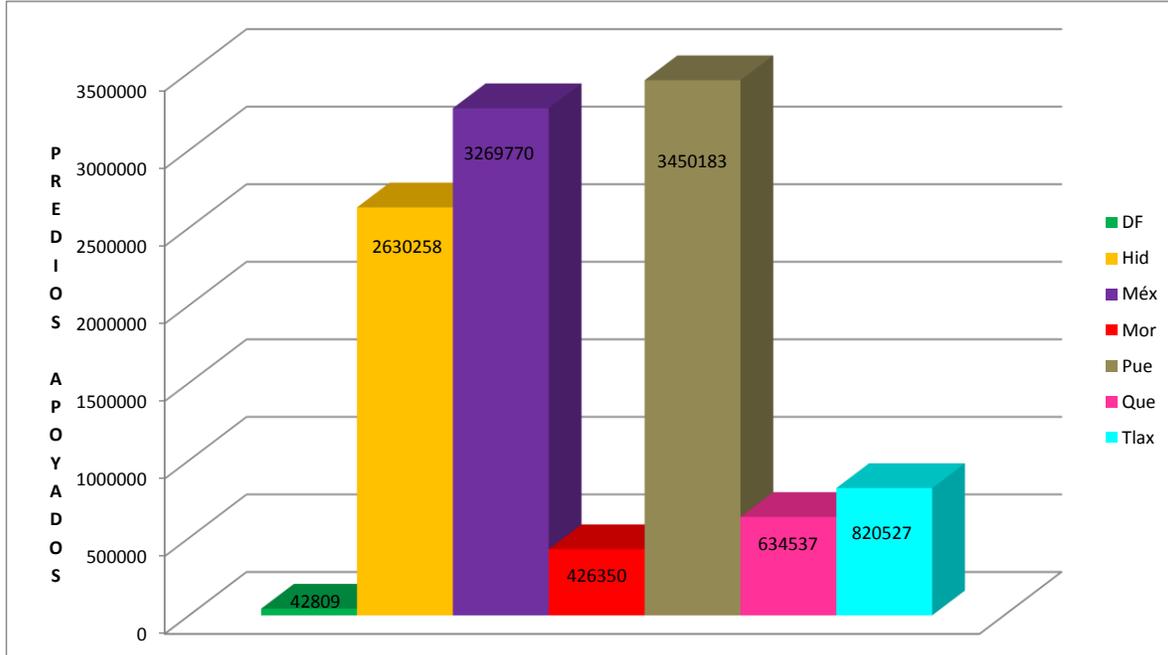
Fuente: Elaboración propia con base en datos de www.aserca.gob.mx.

El programa PROCAMPO otorgaba los apoyos por predio, por lo que no se puede contabilizar el número de productores beneficiados, ya que había quienes tenían 2 o más predios, pero derivado del análisis por predio se obtuvieron los siguientes resultados anuales; recordando también que Distrito Federal y Tlaxcala solo eran apoyados en el ciclo P/V.

Anualmente PROCAMPO apoyó en el Distrito Federal 42,809 predios; en Hidalgo 2'630,258; en el Estado de México 3'269,770; en Morelos 426,350; en Puebla 3'450,183; en Querétaro 634,537 y en Tlaxcala 820,527, lo cual se muestra en la Figura 7.

Con estas cifras se puede concluir que Puebla, México e Hidalgo fueron los estados en los que se apoyó un mayor número de predios, mientras que en los demás estados se apoyó a un número menor, hay que hacer la consideración de que los estados más apoyados son donde las cantidades de has son menores por predio (pequeñas porciones de tierra aunque el mismo productor podría tener más de un predio).

Figura 7 Número de predios apoyados anualmente del periodo 1994-2012



Fuente: Elaboración propia con base en datos de www.aserca.gob.mx.

Los datos derivados del estudio de PROCAMPO en los estados Distrito Federal, Hidalgo, México, Morelos, Puebla, Querétaro y Tlaxcala en el período de 1994 a 2012 descritos anteriormente, nos permiten encontrar una serie de generalizaciones derivadas del análisis.

Una de ellas es que la presencia de PROCAMPO es verdaderamente insignificante o muy poco relevante en estos estudios de caso, ya que hay alguna variante significativa haciendo referencia a los cultivos de maíz, pero ya no hay mayor significancia en los demás cultivos.

Y de todos estos análisis se puede señalar de una manera genérica que PROCAMPO en el campo de los estados del centro del país generó poco cambio social, poco desarrollo y poco crecimiento económico, social y político.

5.10 Análisis de estadísticas del programa PROCAMPO de la República Mexicana

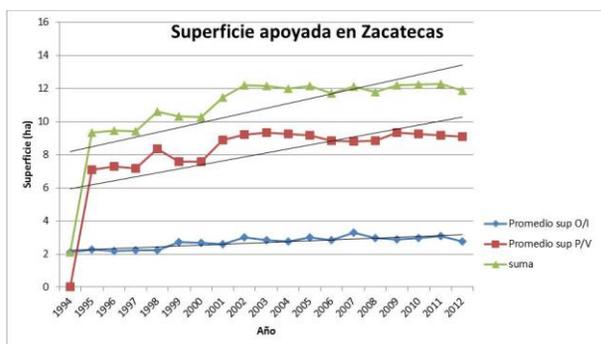
Los primeros datos obtenidos por estado, por ciclo y por año son los que corresponden a los estadísticos descriptivos manejado por promedios, los tres principales cultivos y el régimen hídrico correspondiente, también aquí se utilizó la regresión lineal y las medias ponderadas para obtener los datos que no estaban disponibles en la base de datos y se hicieron las gráficas correspondientes para cada estado (lo subrayado son los datos no disponibles que fueron los que se obtuvieron con los métodos estadísticos ya mencionados); a continuación se presenta en la Figura 8, un ejemplo de lo realizado en uno de los estados, hay que tener presente que se hizo el mismo análisis para los 32 estados.

Figura 8 Ejemplo de los estadísticos descriptivos obtenidos para cada estado

Año	Promedio sup O/I	Min sup O/I	Máx sup O/I	Promedio \$ O/I	Min \$ O/I	Máx \$ O/I	Promedio sup P/V	Min sup P/V	Máx sup P/V	Promedio \$ P/V	Min \$ P/V	Máx \$ P/V
1994	2.0963	0.11	19	838.5091	44	7600	0	0	0	0	0	0
1995	2.2578	0.1	45	993.4271	44	19800	7.0889	0.06	250	3119.1259	26.4	110000
1996	2.1748	0.12	18.51	1052.6128	58.08	8958.84	7.2787	0.03	320.96	3522.8963	14.52	155344.64
1997	2.2184	0.09	18.51	1233.4492	50.04	10291.56	7.1849	0.04	320.96	3994.7928	22.24	178453.76
1998	2.2395	0.09	18.51	1401.9246	56.34	11587.26	8.361	0	0	5734.006	0	0
1999	2.7273	0.12	18.51	1930.9023	84.96	13105.08	7.5885	0.04	421.47	5372.6587	28.32	298400.76
2000	2.6865	0.12	30	2090.0774	93.36	23340	7.6002	0.04	257.96	5912.9513	31.12	200692.88
2001	2.6026	0.09	15	2157.5682	74.61	12435	8.8801	0.04	389.19	7361.5693	33.16	322638.51
2002	2.9871	0.11	27	2607.7757	96.03	23571	9.2011	0.06	389.19	8032.5837	52.38	339710.49
2003	2.8357	0	0	2209.865	0	0	9.3289	0.06	389.19	8980.4948	54.3	352216.95
2004	2.7651	0.2	15	2585.3469	187	14025	9.2418	0.06	356	9428.5326	56.1	332860
2005	2.9883	0.2	15	2877.7403	192.6	14445	9.1808	0.1	291.75	9717.4803	116	282531.25
2006	2.8285	0.12	18.51	2723.8419	115.56	17825.13	8.8648	0.1	291.75	9417.2722	116	282531.25
2007	3.2806	0.2	16	3159.1787	192.6	15408	8.8264	0.1	293.5	9379.1854	115.56	283034.5
2008	2.9665	0.2	15	2856.7765	192.6	14445	8.8413	0.1	318	9393.4875	116	306234
2009	2.8636	0.2	15	2757.604	192.6	14445	9.3194	0.1	161.12	10190.36	130	155158.56
2010	2.9653	0.2	18.51	2855.5741	192.6	17825.13	9.2543	0.002	318	9730.565	2.81	306234
2011	3.0841	0.2	13.76	2969.999	192.6	14445	9.1772	0.1	318	9652.1491	130	306234
2012	2.7663	0.2	10	2663.9835	192.6	9630	9.1079	0.001	318	9578.1804	2.33	306234
suma	suma dinero	Desviación std. sup O/I	Desviación std. Sup P/V	Desviación std. \$ O/I	Desviación std. \$ P/V	Coefic. Var. Sup O/I	Coefic. Var. Sup P/V	Coefic. Var. \$ O/I	Coefic. Var. \$ P/V			
2.0963	838.5091	2.49912	0	999.64989	0	1.192157611	0	1.192175362	0			
9.3467	4112.553	3.33029	8.83957	1465.327	3889.413	1.475015502	1.246959331	1.475022173	1.246956078			
9.4535	4575.5091	2.39032	9.63922	1156.914	4665.382	1.099098768	1.324305164	1.099087908	1.324302961			
9.4033	5228.242	2.57407	9.27005	1431.18	5154.146	1.160327263	1.290212807	1.16030721	1.290216103			
10.6005	7135.9306	2.6697	0	1671.232	0	1.19209645	0	1.192098348	0			
10.3158	7303.561	2.6724	9.75512	1892.06	6906.623	0.979870201	1.285513606	0.979883861	1.285513074			
10.2867	8003.0287	3.43645	9.74104	2673.559	7578.533	1.279155034	1.281682061	1.27916746	1.281683649			
11.4827	9519.1375	2.58398	11.06221	2142.12	9170.573	0.992845616	1.245730341	0.992839995	1.24573615			
12.1882	10640.3594	3.36463	11.2014	2937.323	9778.822	1.126386797	1.21739792	1.12637103	1.217394348			
12.1646	11190.3598	0	11.2148	0	10263.06	0	1.202156739	0	1.142816763			
12.0069	12013.8795	2.70543	10.90392	2529.579	10369.79	0.97842031	1.179848082	0.978429239	1.099830741			
12.1691	12595.2206	2.7224	10.57755	2621.669	10391.82	0.911019643	1.152138158	0.911016536	1.069394501			
11.6933	12141.1141	2.91462	10.10953	2806.779	9959.379	1.030447234	1.140412643	1.030448573	1.05765162			
12.107	12538.3641	3.00086	9.97628	2889.828	9830.447	0.914729013	1.13027735	0.914740277	1.048113091			
11.8078	12250.264	2.70973	9.89946	2609.468	9759.026	0.913443452	1.119683757	0.913430925	1.038914035			
12.183	12947.964	2.74794	10.08642	2646.266	9968.195	0.959610281	1.082303582	0.959625095	0.978198513			
12.2196	12586.1391	2.91713	9.99848	2809.192	9723.504	0.983755438	1.08041451	0.983757347	0.999274348			
12.2613	12622.1481	2.79952	9.87668	2695.938	9605.396	0.907726727	1.076219326	0.907723538	0.995156198			
11.8742	12242.1639	2.48652	9.75626	2394.52	9490.622	0.898861295	1.071186552	0.898849411	0.990858556			

Cultivo 1 O/I	%	Cultivo 2 O/I	%	Cultivo 3 O/I	%	Temporal O/I	Riego O/I	Cultivo 1 P/V	%	Cultivo 2 P/V	%	Cultivo 3 P/V	%	Temporal P/V	Riego P/V
Maíz	15	Cebada	8.2	Frijol	2.3	165	55	-	-	-	-	-	-	-	-
Maíz	12.2	Avena	4.3	Frijol	2.3	224	79	Frijol	41.3	Maíz	27.6	Maíz/cualquier	4.4	141144	11587
Frijol	3.2	Tomate	2.7	Guayaba	2.7	177	45	Frijol	37.4	Maíz	29.4	Maíz/frijol	3.9	130912	13135
Avena	7.6	Maíz	5.6	Guayaba	2.8	188	61	Frijol	46.7	Maíz	27.6	Maíz/frijol	4.5	134188	13942
Avena	7.4	Maíz	6.2	Guayaba	3.1	197	61	-	-	-	-	-	-	-	-
Avena	40.5	Cebada	25.3	Maíz	5.3	2	188	Frijol	48	Maíz	26.4	Avena	4.1	126149	13748
Avena	41.7	Cebada	20.1	Guayaba	5.8	2	137	Frijol	49.6	Maíz	35	Avena	5.6	123669	16214
Avena	28.5	Cebada	19.2	Alfalfa	9.2	3	127	Frijol	45.5	Maíz	36.6	Avena	6.1	104494	12084
Avena	25	Cebada	20.7	Alfalfa	10	2	138	Frijol	49.4	Maíz	34.7	Avena	5.1	104756	11748
-	-	-	-	-	-	-	-	Frijol	45.7	Maíz	35.9	Avena	7.2	103213	11685
Avena	26.2	Cebada	18.5	Guayaba	8.5	0	130	Frijol	42.9	Maíz	36.7	Avena	8.6	102579	11368
Avena	35.4	Cebada	16.9	Maíz	9.2	1	129	Maíz	33	Frijol	15.5	Frijol negro Si	11.3	87956	8683
Avena	33.1	Cebada	14.3	Maíz	13.5	0	133	Maíz	33.7	Frijol	12.7	Frijol negro Si	11.9	85872	8640
Otros cultivos	50.3	Avena	15.4	Trigo	9.8	0	143	Maíz	34.1	Frijol	12.7	Frijol negro Si	11.4	85794	8439
Avena	30.8	Cebada	16.2	Maíz	10.8	0	130	Maíz	33.9	Frijol	12.7	Frijol negro Si	11.2	85580	8081
Otros cultivos	71.9	Avena	11.1	Cebada	5.2	0	135	Maíz	33	Frijol	14.8	Frijol negro Si	10.8	101029	10682
Avena	50	Cebada	10.9	Maíz	10.9	1	137	Maíz	32.6	Frijol	14.9	Frijol negro Si	11.6	101502	10651
Avena	47.8	Maíz	11.1	Alfalfa	11.1	0	90	Maíz	32.6	Frijol	15.1	Frijol negro Si	12	101151	11185
Avena	42.3	Alfalfa	16.9	Maíz	11.3	0	71	Maíz	32.4	Frijol	15.3	Frijol negro Si	12.3	99934	11619

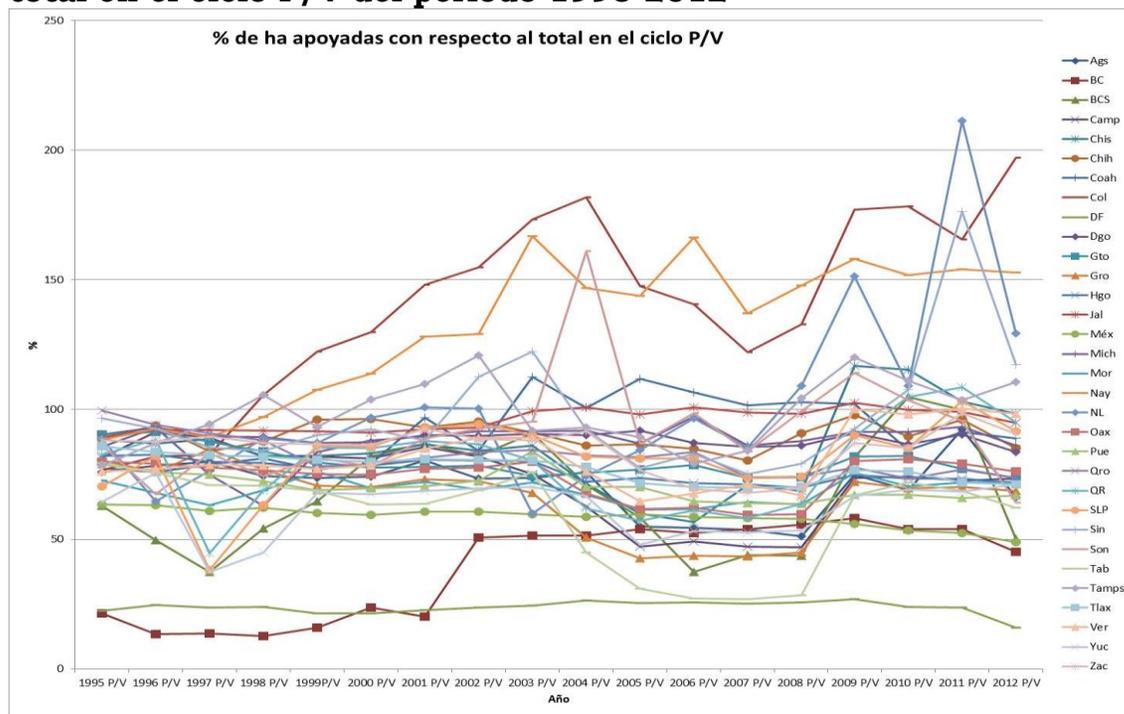
$\hat{y} = -99.3173 + 0.051(2003)$	$\hat{y} = -242066 + 121.955(2003)$	$\hat{y} = -251.379 + 0.130(1998)$	$\hat{y} = -830783 + 418.$
$\hat{y} = 3.402$	$\hat{y} = 2209.865$	$\hat{y} = 8.361$	$\hat{y} = 5734.006$



En cuanto a la superficie apoyada, mostrada en la Figura 9, se puede concluir que según el SIACON, la superficie cultivada total en los 32 estados estudiados corresponde a un total de 222'987,669 has para el ciclo P/V en los 18 años analizados, y la superficie apoyada por el programa es de un total de 181'246,569 por lo que corresponde a un 81.28% del total apoyado respecto al total sembrado, y cuyo comportamiento estatal se puede observar en la gráfica 1, aquí se puede observar que el D.F., Baja California y Estado de México fueron a los que se les apoyo en menor porcentaje.

Hay que considerar que el Distrito Federal no se caracteriza por tener como actividad económica importante la agricultura, también se aprecia que el Estado de México aunque es uno de los estados que mayor número de beneficiados tiene y con gran superficie, pero aun así no se representa esa situación en el momento de comparar porcentualmente los apoyos con otros estados con menos población apoyada y menos superficie cultivada.

Figura 9 Porcentaje de ha apoyadas por PROCAMPO con respecto al total en el ciclo P/V del periodo 1995-2012



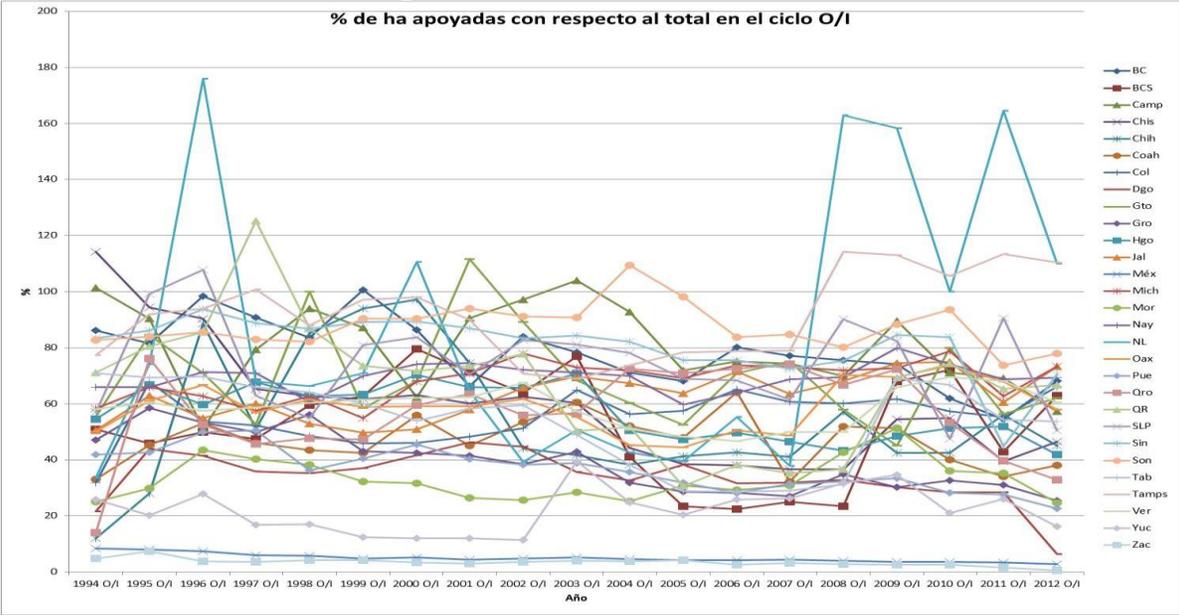
Fuente: Elaboración propia con base en datos de www.aserca.gob.mx y SIACON.

Otra situación que se aprecia claramente en la gráfica es que hay estados como lo son Colima, Nayarit, Nuevo León y Sinaloa en los que inclusive se marca más del 100% comparado, lo cual en teoría es imposible pero se considera que puede deberse a errores en alguna de las dos bases de datos e incluso en algunos casos a que los predios entre un productor y otro a veces están empalmados unos con otros debido a errores de medición de los polígonos. Los otros 25 estados se mantienen más o menos constantes y dentro del rango de máximo.

En la Figura 10 se presenta lo que respecta a la superficie apoyada para el ciclo O/I, se obtiene que según el SIACON, la superficie cultivada en los 29 estados estudiados corresponde a un total de 71'781,588.10 has en los 19 años analizados, y la superficie apoyada por el programa es de un total de 53'475,835.20 por lo que corresponde a un 74.50% del total apoyado respecto al total sembrado así se puede observar que el porcentaje

apoyado en este ciclo es mucho menor que para el caso de P/V, en la gráfica 2 se aprecia el comportamiento estatal, en ella se puede observar que el Estado de México fue el estado menos beneficiado, al igual que Morelos, Yucatán y Zacatecas y en el caso de los demás estados hay muchos altibajos con los apoyos, el comportamiento es muy errático.

Figura 10 Porcentaje de ha apoyadas por PROCAMPO con respecto al total en el ciclo O/I del periodo 1994-2012

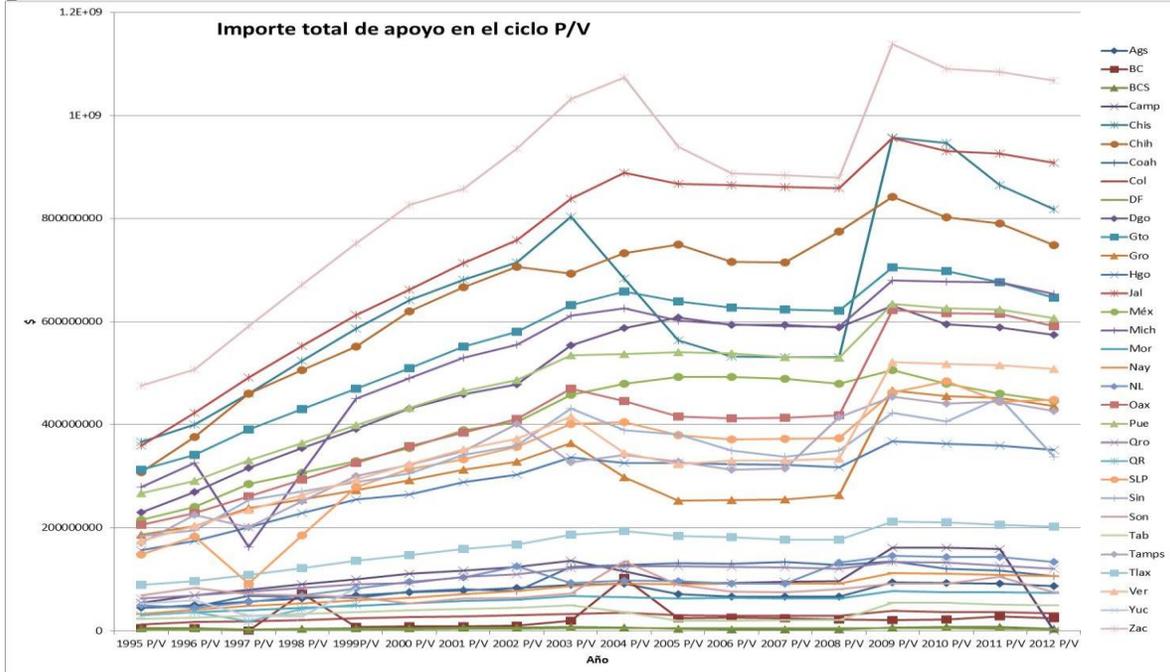


Fuente: Elaboración propia con base en datos de www.aserca.gob.mx y SIACON.

En esta gráfica también se observa el mismo extraño comportamiento de marcar algunos estados como son Nuevo León, Sonora y Tamaulipas con apoyo de más del 100%. Se consideran los mismos factores de error.

En lo que respecta al importe para el ciclo P/V en términos monetarios con los que apoyo el programa se aprecia en la Figura 11, un total del año 1995 a 2012 de \$159,985'120,386.92 en los 32 estados correspondiendo los mayores apoyos a los estados Zacatecas, Jalisco, Chihuahua y Chiapas, mientras que los menos apoyados fueron Baja California Sur, Distrito Federal, Colima y Tabasco.

Figura 11 Importe total apoyado por PROCAMPO en el ciclo P/V del periodo 1995-2012



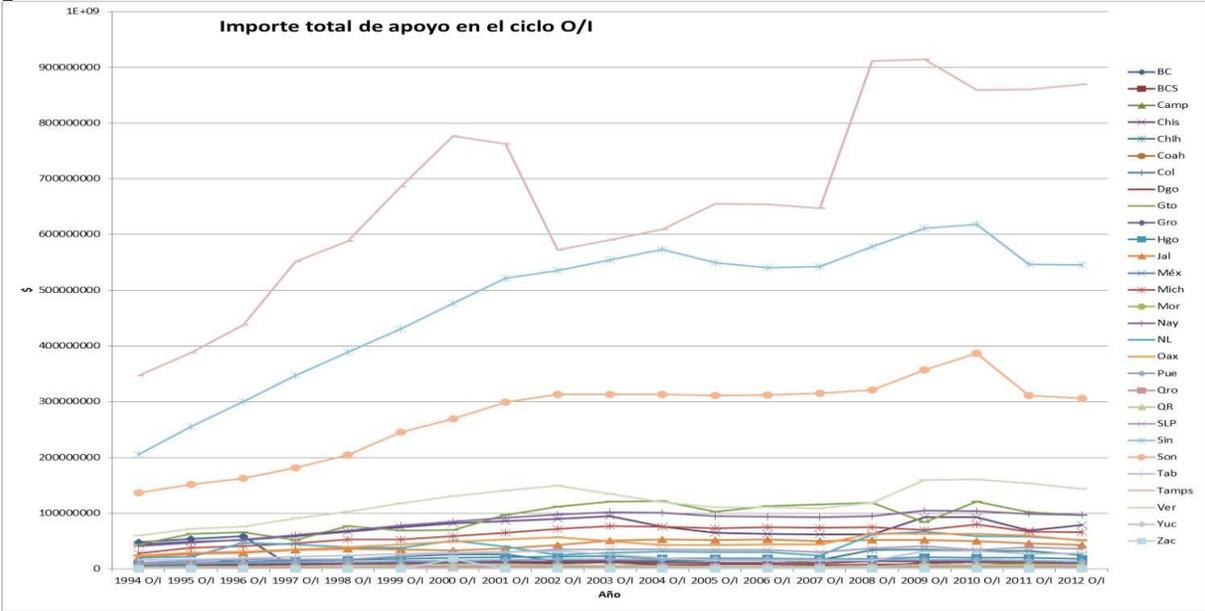
Fuente: Elaboración propia con base en datos de www.aserca.gob.mx.

Hay que considerar que se están manejando los importes en términos nominales y por esto la tendencia se va a la alza, además se aprecia un considerable apoyo en 16 estados, mientras que los otros 16 se mantienen por abajo del apoyo de los 200 millones de pesos.

Para el caso del importe para el ciclo O/I mostrado en la Figura 12, en términos monetarios con los que apoyo el programa un total del año 1994 a 2012 de \$42,476'793,043.33 en los 32 estados, se observa que es bastante menor que en el ciclo P/V y corresponde el mayor apoyo en Tamaulipas, Sinaloa y Sonora, mientras que los estados menos apoyados son Zacatecas, Querétaro y Quintana Roo; en la gráfica 4 se observa que en el ciclo O/I los apoyos son considerablemente menores.

El comportamiento de los 3 estados más apoyados es mucho mayor en comparación de los otros 26 estados que se mantienen dentro de un límite un poco mayor o en la mayoría de los casos menos a los 100 millones de pesos.

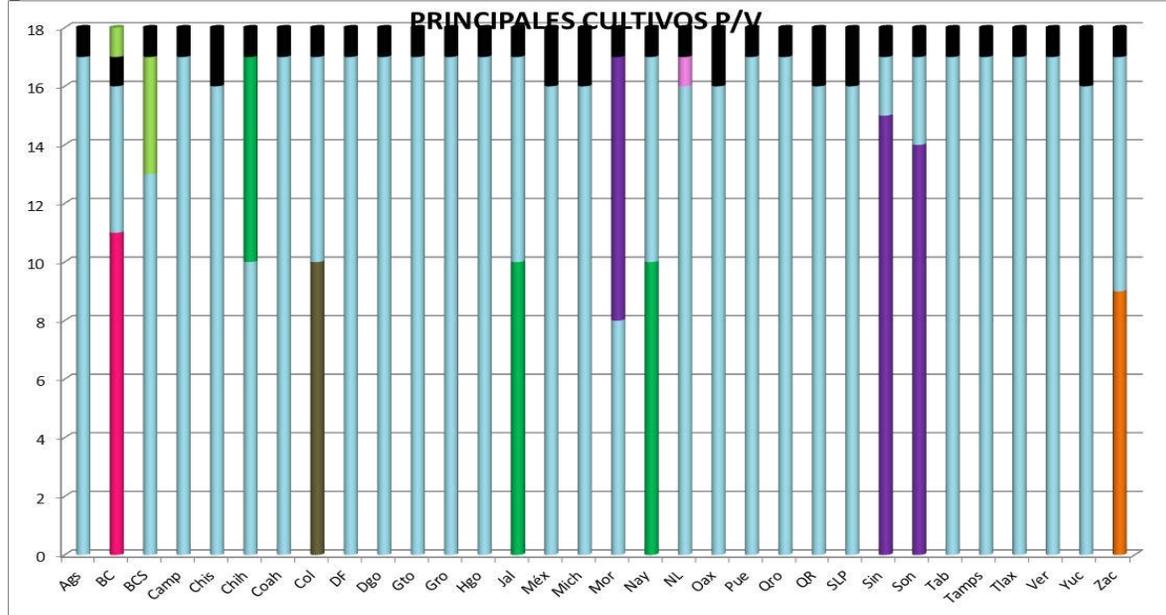
Figura 12 Importe total apoyado por PROCAMPO en el ciclo O/I del periodo 1994-2012



Fuente: Elaboración propia con base en datos de www.aserca.gob.mx.

En lo que se deriva de los principales cultivos apoyados en el ciclo P/V de los años 1995 a 2012, se obtiene que 25 de los 32 estados el principal es maíz, en Sinaloa y Sonora el principal es el sorgo, mientras que en Jalisco y Nayarit es el maíz blanco, en Baja California es el algodón, en Colima son los pastos perenes y en Zacatecas es el frijol, esto se representa en la Figura 13.

Figura 13 Frecuencia de los principales cultivos en el ciclo P/V del periodo 1995-2012

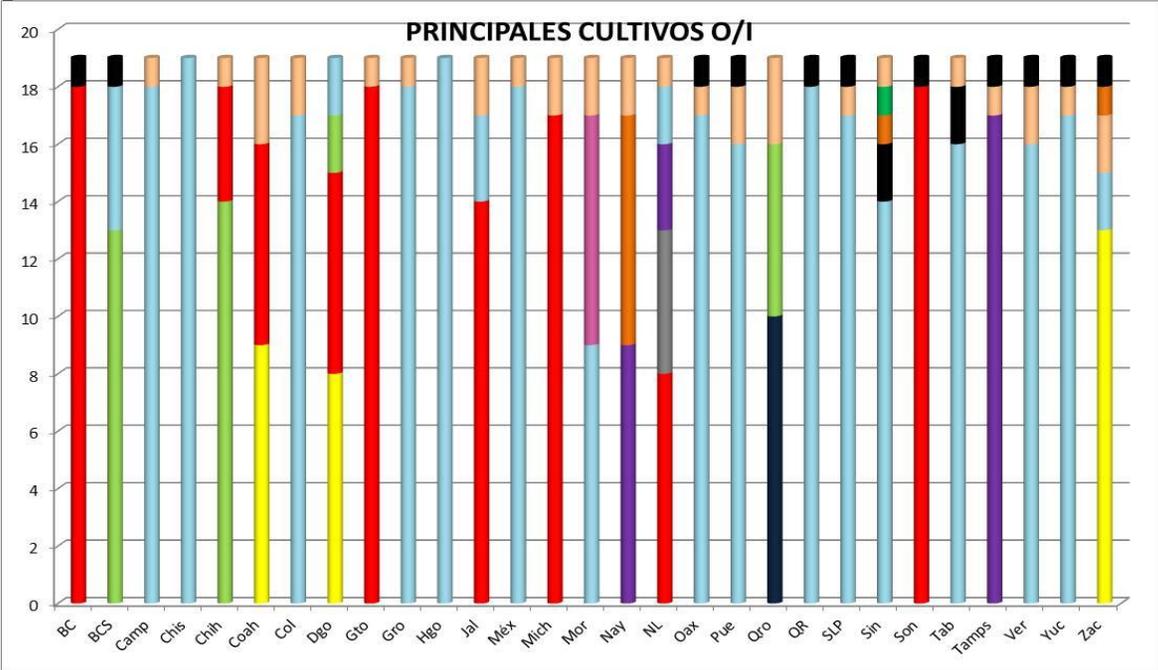


Fuente: Elaboración propia con base en datos de www.aserca.gob.mx.

En lo que respecta a los principales cultivos del ciclo O/I mostrado en la Figura 14, se observa que en 15 de los 29 estados analizados, el principal cultivo es maíz, en 6 estados más (Baja California, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nuevo León y Sonora) el principal es el trigo, en 3 más (Coahuila, Durango y Zacatecas) es la avena, 2 más (Baja California Sur y Chihuahua) con alfalfa, otros 2 (Nayarit y Tamaulipas) con sorgo y Querétaro con cebada.

Hay que destacar la variabilidad de cultivos que hay en este ciclo comparado con el P/V en el que el maíz es el cultivo con mayor apoyo por parte del programa.

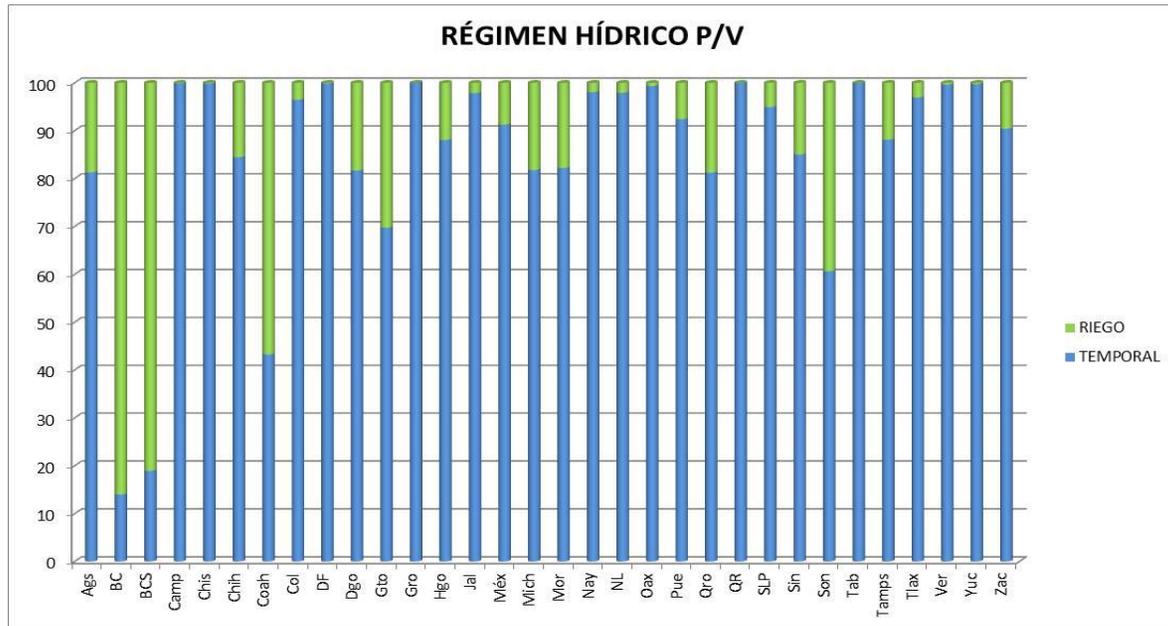
Figura 14 Frecuencia de los principales cultivos en el ciclo O/I del periodo 1994-2012



Fuente: Elaboración propia con base en datos de www.aserca.gob.mx.

En lo que se refiere al régimen hídrico, la siguiente Figura 15, presenta la distribución porcentual del mismo para el ciclo P/V de los 32 estados analizados en el periodo de 1995 a 2012, en ella se observa que el régimen hídrico es mayoritariamente cultivos de temporal en 29 estados con más del 50% en todos los casos, esto es de gran relevancia porque de ahí se puede explicar el porqué del alto porcentaje de cultivo de maíz durante este ciclo y por qué los productores no arriesgan con otros cultivos que podrían ser más rentable pero que requieren de una mayor inversión inicial.

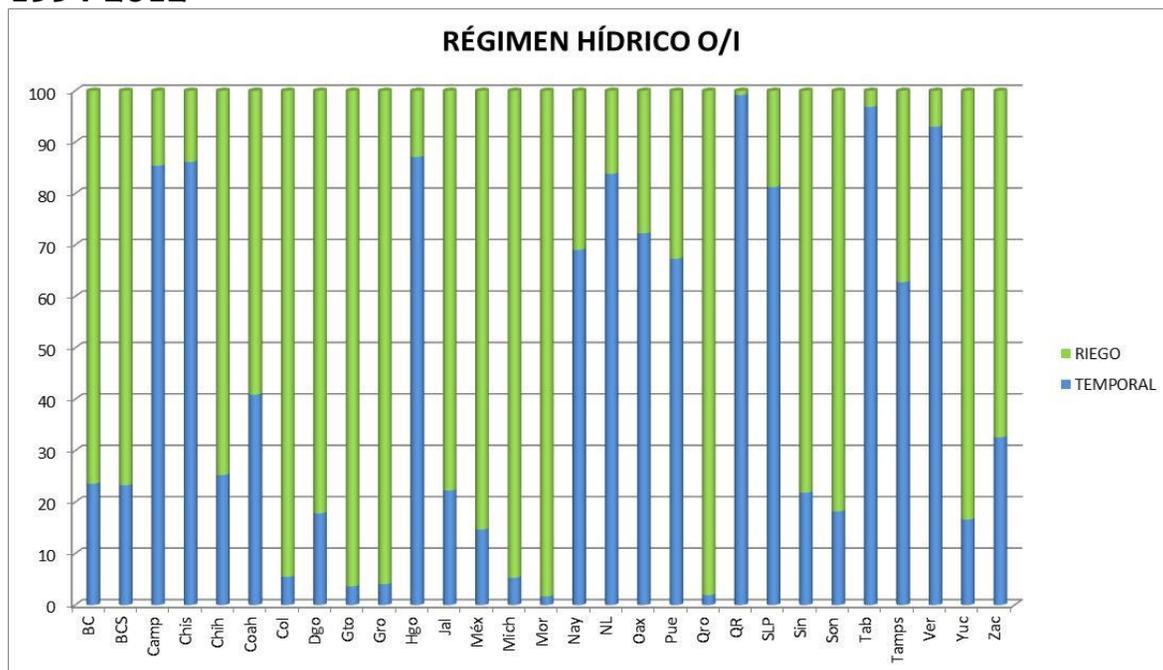
Figura 15 Porcentaje de régimen hídrico en el ciclo P/V del periodo 1995-2012



Fuente: Elaboración propia con base en datos de www.aserca.gob.mx.

En el caso del régimen hídrico para el ciclo O/I de los 29 estados analizados en el periodo de 1994 a 2012, se presenta la Figura 16, en ella se observa que 12 estados tienen un gran porcentaje en temporal superando el 60% en todos los casos, mientras que en los otros 17 estados la predominancia es del sistema de riego con más del 50% en los casos; con esto también se explica la gran diversidad en los cultivos, además de que en la gráfica también se puede apreciar como la mayoría de los estados de temporal corresponden a los estados del sur del país donde la tecnología en sistemas de riego es muy escasa y todavía fuera del alcance de la mayoría de los productores, mientras que el riego se presenta con mayor frecuencia en el norte del país donde hay una mayor tecnificación en los sistemas productivos.

Figura 16 Porcentaje de régimen hídrico en el ciclo O/I del periodo 1994-2012

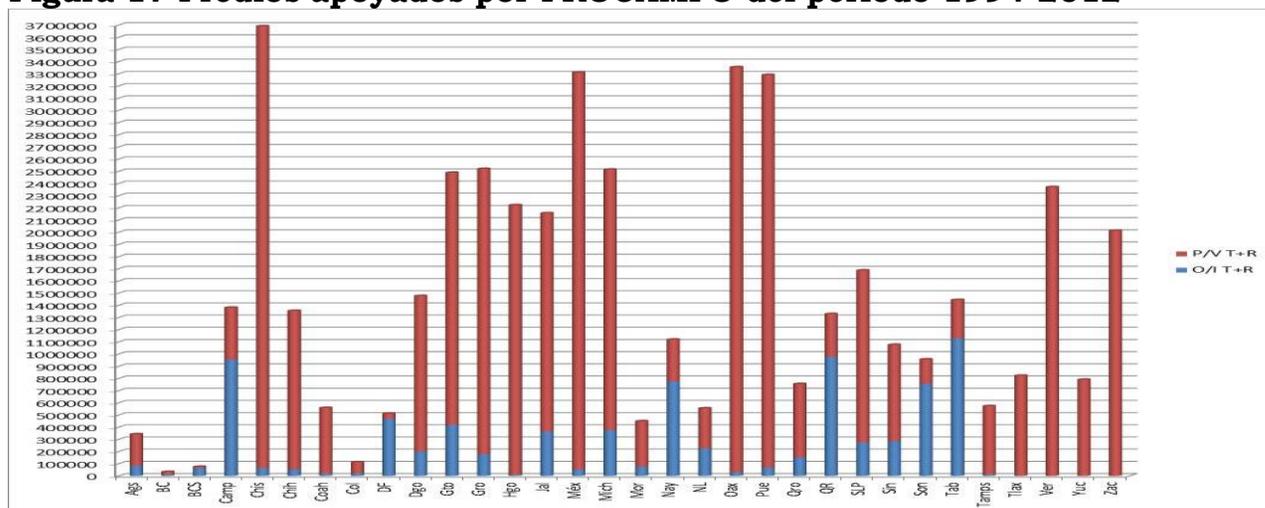


Fuente: Elaboración propia con base en datos de www.aserca.gob.mx.

Los datos derivados del estudio de PROCAMPO toda la República Mexicana en el período de 1994 a 2012 descritos anteriormente, nos permiten encontrar una serie de generalizaciones derivadas del análisis.

Una de ellas es que la presencia de PROCAMPO es verdaderamente insignificante o muy poco relevante en diversificación de cultivos, ya que hay alguna variante significativa haciendo referencia a los cultivos de maíz, pero ya no hay mayor significancia en los demás cultivos. Y de todos estos análisis se puede señalar de una manera genérica que PROCAMPO en el campo generó poco cambio social, poco desarrollo y poco crecimiento económico, social y político.

Figura 17 Predios apoyados por PROCAMPO del período 1994-2012



Fuente: Elaboración propia con base en datos de www.aserca.gob.mx.

En la Figura 17, se muestra el número de predios apoyados por el programa PROCAMPO durante el período de 1994 a 2012 en ambos ciclos, aquí se observa que Chiapas es el estado con más predios apoyados, seguido por Oaxaca, Estado de México y Puebla, y los estados con menor número de predios apoyados Baja California, Baja California Sur y Colima que se encuentran por debajo de los 100,000 predios apoyados.

Como se pudo constatar con los datos analizados anteriormente y con las gráficas correspondientes, se puede concluir que PROCAMPO de cierta manera cumplió con uno de sus objetivos principales que era el de ser un apoyo al ingreso ya que el apoyo llegaba cuando el cultivo estaba a la mitad del ciclo y el productor no tenía otra forma de hacerse llegar ingreso, mientras que el segundo objetivo principal que era lograr la transición de los cultivos básicos a otros más rentables que pudieran apoyar la comercialización, no se cumplió, ya que claramente con los resultados analizados se puede apreciar que el maíz siempre fue el principal cultivo de apoyo y no se ve una diversificación eficiente o notoria a través de todos los años analizados.

En cuanto a los apoyos monetarios se puede apreciar que el aumento es más o menos constante porque el monto aumentaba un poco cada año, pero habría que hacer un estudio en el que el dinero se trajera a VPN (valor presente neto) para conocer si realmente había un impacto positivo; es decir, pasar de términos nominales a términos reales, ya que se supone que se había iniciado el programa con un principio que después afino ASERCA de que se dieran 100 dólares por ha, para garantizar obtener un apoyo más o menos igual en términos reales, eso no se logró, este apoyo fue perdiendo poder adquisitivo hasta el año 2000 donde se regresó a poner el monto en un equivalente a 100 dólares, así volvió a crecer a sus niveles de inicio, en términos nominales hubo altibajos pero en general la inflación nunca se compenso, de tal manera que en términos reales fue a la baja y se recuperó hasta el año 2000 que restableció los 100 dólares.

En lo que respecta a los cultivos se observa que el maíz es el cultivo que recibe el mayor porcentaje de apoyo, y en el régimen hídrico se aprecia que en ciclo P/V es prácticamente cultivo de temporal, mientras que en el ciclo O/I, ya varía un poco más el régimen siendo en su mayoría de riego sobre todo en los estados que pueden acceder a algún sistema de riego.

Como último punto a considerar en este análisis, en el Cuadro 12 se presenta el desglose de los eventos naturales que alteraron al sector agrícola contrastando a los estados que sobrepasan el 100% de apoyo con los estados afectados por el fenómeno natural y el año en que ocurrieron.

Cuadro 12 Comparativo de los estados con más del 100% de hectáreas apoyadas contra estados afectados por algún fenómeno natural

Año	Estados con más de 100%	Evento natural	Estados afectados
1994	Campeche y Chiapas	Fuerte sequía	Chiapas
1996	Nuevo León y San Luis Potosí	s/d	
1997	Quintana Roo y Tamaulipas	Fuertes heladas	Quintana Roo y Tamaulipas
1998	Guanajuato	s/d	
1999	Baja California, Colima y Nayarit	Lluvias torrenciales	No coinciden
2000	Colima, Nayarit y Nuevo León	s/d	
2001	Colima, Guanajuato, Nayarit, Nuevo León y Tamaulipas	s/d	
2002	Colima, Nayarit, Nuevo León, Sinaloa y Tamaulipas	Huracán Isidoro	No coinciden
2003	Campeche, Coahuila, Colima, Nayarit y Sinaloa	s/d	
2004	Coahuila, Colima, Jalisco, Nayarit y Sonora	s/d	
2005	Coahuila, Colima y Nayarit	Huracán Stan	No coinciden
2006	Coahuila, Colima, Jalisco y Nayarit	s/d	
2007	Coahuila, Colima y Nayarit	Fuertes inundaciones	No coinciden
2008	Coahuila, Colima, Nayarit, Nuevo León y Tamaulipas	Desbordamiento Río Hondo y huracán Norbert	No coinciden
2009	Chiapas, Coahuila, Colima, Jalisco, Nayarit, Nuevo León, Sonora, Tamaulipas y Veracruz	s/d	
2010	Baja California Sur, Chiapas, Colima, Nayarit, Nuevo León, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora y Tamaulipas	Huracán Karl y tormenta tropical Agatha	Chiapas, Quintana Roo y Tamaulipas
2011	Chiapas, Colima, Nayarit, Nuevo León, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tamaulipas y Veracruz	s/d	
2012	Colima, Nayarit, Nuevo León, Sinaloa y Tamaulipas	Fuertes sequías	Nuevo León, Sinaloa y Tamaulipas

Fuente: Elaboración propia con base en datos de www.aserca.gob.mx y del Cuadro 11.

Como se puede observar comparando el Cuadro 12 con las gráficas correspondientes a las hectáreas apoyadas (Figuras 9 y 10), coinciden los desastres naturales con los estados que sobrepasan el 100% en sólo cuatro años, lo cual demuestra que no es muy significativo este hecho y el supuesto en el que se considera que se da apoyo a los estados afectados por fenómenos naturales, no cuenta con mucho sustento.

Hay que notar que muchos de los estados que sobrepasan el 100% de hectáreas apoyadas contra las sembradas, se repiten en diferentes años, este es un dato muy interesante pero del cual no se tiene una respuesta cierta del por qué sucedió así.

5.11 Contraste de prueba piloto y análisis del país

Al considerar tanto la prueba piloto como el análisis de todo el país, se puede decir que mientras que en los estados del centro del país el comportamiento de las variables fue constante, al momento de hacer el análisis nacional se aprecia una gran variabilidad en los gráficos, además hay que mencionar que en los estados del centro no hubo ningún caso en el que excediera el 100% de la superficie apoyada.

Con el análisis de todo el país, se puede hacer notar que en los estados del Norte y del Sur del país, se dan las variabilidades más significativas, mientras que en el Centro como ya se mencionó, el comportamiento fue constante y permitió un análisis más claro del programa.

En el Cuadro 13, se hace un breve análisis comparativo sobre lo que sucedió en la prueba piloto, a nivel nacional y el análisis cualitativo para dar un panorama general sobre el comportamiento de las principales variables analizadas en la investigación.

Cuadro13 Comparativo de la prueba piloto con el nivel nacional y el análisis cualitativo

Prueba piloto	Nacional	Análisis cualitativo
Las hectáreas apoyadas se mantuvieron constantes	Las hectáreas apoyadas se mantuvieron más o menos constantes, pero se pueden observar altibajos muy marcados	PROCAMPO preferentemente iba dirigido a los pequeños productores, pero según los resultados se puede apreciar que se apoyaba también a los grandes productores
El importe en términos nominales presenta un crecimiento constante, de 2003 a 2008 se estanca y en 2009 sigue mínimo el aumento	El importe en términos nominales presenta un crecimiento constante, de 2003 a 2008 se estanca y en 2009 sigue mínimo el aumento y en el ciclo O/I, el importe en todos los años es mucho menor	PROCAMPO fue un programa con un alto presupuesto asignado, por lo que no debió haber problema para cubrir la demanda
El principal cultivo apoyado es el maíz	El principal cultivo apoyado es el maíz, seguido por trigo y avena (en menores proporciones)	PROCAMPO fue un programa con acceso para todo tipo de productores, sin embargo el apoyo se solicitó en mayor proporción para el cultivo de maíz
En cuanto a régimen hídrico la mayoría es temporal, pero también hay una buena parte de riego	En cuanto a régimen hídrico en el ciclo P/V la mayoría es temporal, pero en el ciclo O/I cambian las proporciones y la mayoría es riego	En México el riego no está disponible para todos los productores, por lo que la gran mayoría esperan el temporal para producir

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la investigación.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Este capítulo se divide en dos partes; la primera son las conclusiones obtenidas después del análisis de datos correspondiente, en una segunda parte se anotan las recomendaciones que se consideran necesarias en este caso para lograr mejores resultados en el programa y en segunda instancia las que se podrían aplicar para otros programas semejantes o incluso en el programa que sustituyó a PROCAMPO.

Conclusiones

El objetivo de esta investigación se cumplió, ya que se analizó el programa PROCAMPO en 20 años de operación en todo México.

La hipótesis general no se rechazó porque PROCAMPO sí intervino de manera directa con recursos para apoyar al campo mexicano y aunque no se logró la transición a otros cultivos más rentables, sí sirvió como apoyo al ingreso del productor.

Hay tres supuestos por los cuales en algunos estados el total de hectáreas apoyadas por PROCAMPO sobrepasa el 100% de la superficie total sembrada:

- a) Los predios se encuentran empalmados por fallas en la toma de mediciones de los polígonos
- b) En algunos casos se otorga de nuevo el apoyo del programa por desastres naturales
- c) Errores de escritura en las bases de datos (ya sea de PROCAMPO o de la superficie sembrada)

De estos tres supuestos, se puede contrastar el segundo, ya que se cuenta con información sobre algunos eventos naturales catastróficos (no todos ni de todos los años) y las gráficas correspondientes a las hectáreas apoyadas.

En la prueba piloto se encontró que en cuanto a los apoyos monetarios se puede apreciar que el aumento es más o menos constante porque el monto aumentaba un poco cada año, pero habría que hacer un estudio en el que el dinero se trajera a VPN (valor presente neto) para conocer si realmente había un impacto positivo; se aprecia claramente que en el sexenio 94-00 había un aumento constante en el importe apoyado, en el sexenio de 00-06 el apoyo se mantuvo constante con movimientos imperceptibles y finalmente en el sexenio 06-12 se nota una disminución en los apoyos (probablemente porque el grueso de la inversión de este sexenio fue en seguridad).

En lo que respecta a los cultivos se observa que el maíz es el cultivo que recibe el mayor porcentaje de apoyo, y en el régimen hídrico se aprecia que en 5 estados más del 50% es temporal, el riego predomina en los estados que cuentan con mayor infraestructura en sistema de riego.

El Programa de Apoyos Directos al Campo PROCAMPO, es un instrumento de política pública original que sustituyó a la política pública de CONASUPO que ya no funcionaría en el momento que se firmara el TLCAN.

Fue una repuesta del momento a la apertura comercial que se venía, ya que estaba en vísperas la firma del TLCAN y se creía que ante la apertura franca al comercio exterior, México no iba a poder competir en los 9 cultivos básicos nacionales (algodón, arroz, cártamo, cebada, frijol, maíz, sorgo, soya y trigo) y que por la tanto se necesitaba promover el cambio

hacia otros cultivos en los que el productor obtuviera ventajas competitivas con el exterior, por esta razón se inicia el programa PROCAMPO. Se diseñó un esquema transitorio apoyado en los servicios que en ese entonces ofrecían CONASUPO y ASERCA.

PROCAMPO es un complemento a las reformas de la legislación agraria y de los nuevos programas de ese periodo (Apoyo a la Producción y Empresas de Solidaridad, PROCEDE, Reestructuración del Sistema Financiero y los programas de ASERCA); con esta reforma se busca producir mejor y cuidar los recursos naturales. En este contexto y con estas propuestas surge PROCAMPO que busca la sustitución del anterior esquema basado en los precios de garantía, se pretendía compensar a los productores nacionales por los subsidios que recibían sus competidores extranjeros.

La principal causa por la que no se cumplieron los objetivos iniciales del programa fue que los productores minifundistas por tradición no cedieron al cambio en el cultivo, el apoyo no era suficiente como para que el productor dejara de producir lo que tenía como alimento seguro y produjera algún otro cultivo que no le garantizara la venta de su producto, el productor no quiso dejar su autoabasto a cambio de cultivos tal vez más rentables pero que de todas formas no tenía la seguridad de la venta y sobre todo de un precio que le garantizara recuperar sus costos y obtener una ganancia (papel que antes desempeñaba CONASUPO, pero a este beneficio no tenían acceso los productores de autoabasto que no vendían su producción).

La principal característica de PROCAMPO es que era un programa público, disponible para todos aquellos productores agrícolas que cumplieran con los requisitos establecidos que no eran ni muchos ni muy complejos (pero aun así hay quien no cuenta con alguno). Era un programa que en sus

objetivos y en su operación estaba el de apoyar a los productores con un apoyo económico directo al ingreso para que lo apliquen en su producción o en cualquier otro aspecto que consideraran pertinente en beneficio familiar y lo llevó a cabo el gobierno federal.

Dentro de la planeación e instrumentación inicial de PROCAMPO, se tenía propuesto un tiempo de 15 años para la duración del programa, ya que se decía que menos de 15 años no eran suficientes para que el productor lograra esa transformación de su infraestructura para lograr la transición a otros cultivos, se buscaba superar el autoabasto hacia algo más competitivo; para garantizar que se operara durante los 15 años propuestos, se implementó una ley transexenal y se emitió un acuerdo en el DOF que le daba ese carácter, para evitar que cerraran el programa antes del lapso de tiempo acordado.

El gobierno federal asignaba cada año el presupuesto para la operación del programa y era uno en los que se destinaba una mayor cantidad de presupuesto. Para su operación se basaba en reglas de operación que se publicaban cada año, eran especificaciones bien definidas donde se describían los requisitos, formas, fechas y características de los beneficiados para poder acceder a los beneficios del programa.

Se realizaban evaluaciones constantemente para conocer la situación del programa y de sus beneficiados. Fue uno de los programas con mayor población rural atendida en sus 19 años de operación.

Esto visto como política, pero la FAO considera que los programas son limitados en tiempo y recursos. Requieren la participación activa del gobierno (aun cuando su ejecución sea contratada con el sector privado), y terminan cuando se acaba la financiación. En cambio, las políticas son permanentes, por lo menos hasta que se diseñe y ponga en práctica un

nuevo sistema de políticas. No siempre requieren gastos del gobierno, y tomando estas características para el caso PROCAMPO, se considera más con la definición de programa, ya que siempre requirió la presencia e intervención del Estado.

Por lo anterior, PROCAMPO se puede considerar como un instrumento de política pública, ya que no se llevaron a cabo las fases que son necesarias para una política pública. La política pública en este caso es el desarrollo del sector agrícola y un programa es algo que contribuye durante algún tiempo y que puede quedar ya sin mucho efecto en cierto tiempo y lo cambian por otro. Entonces PROCAMPO fue muy complejo y grande para ser simplemente un programa federal, pero no cumple con las características específicas para considerarse una política pública.

Por ejemplo no hubo un diagnóstico o evaluación previa para su implementación, surgió de la necesidad del momento, del contexto económico, político y social del momento que era prácticamente la firma del TLCAN, ya que con este tratado se ponía en desventaja a los pequeños y medianos productores nacionales al hacer más difíciles los canales de comercialización.

En el caso de la factibilidad legal y ambiental, no se puso mucho énfasis en esos aspectos y quedaron un poco relegados, y en una política pública se consideran igual de importantes que los aspectos económicos, políticos y sociales.

La FAO también menciona que los programas consisten en actividades directamente administradas (usualmente con personal cuantioso), que requieren una interacción directa con agricultores, instituciones financieras y otros agentes privados de la economía. Muchas políticas, al contrario, ejercen su influencia indirectamente y consisten en la definición

de las reglas del juego económico a través de leyes, decretos y reglamentos; en principio muchas de ellas pueden aplicarse con ayuda de un pequeño grupo de especialistas de un ministerio y es otra característica en la que PROCAMPO cabe como programa y por ende solo como instrumento de política.

PROCAMPO fue un programa que debió haberse acabado a los 15 años como se tenía previsto y duro un poco más, todavía el presidente Fox no obstante que ya se había terminado el plazo propuesto, indicó que no se habían logrado los objetivos para los que fue creado el programa y decidió dar más tiempo para que se pudiera dar la transición que se esperaba; como aun así el programa tuvo dos sexenios más de operación y no se lograron los objetivos, ya no fue mucho problema acabarlo y se consideró que ya no había porque seguirlo por lo menos de la misma manera y entonces se decidió modificarlo de forma más o menos significativa, es decir, no lo acabaron precisamente sino lo modificaron sustancialmente y esto se da en el sexenio de Peña Nieto (2012-2018) y en el año 2013 se entregan los últimos apoyos del programa PROCAMPO para dar lugar a PROAGRO Productivo con nuevas formas de operar, nueva normatividad y nuevas reglas de operación.

PROCAMPO desaparece para el año 2014 en el que se habla de una reestructuración del programa en el que se incluye el cambio de nombre quedando como PROAGRO Productivo, hay cambios en las reglas de operación y en las formas de los apoyos, hay que recordar que PROCAMPO fue creado en sus inicios con una operación planeada para 10 años para que pudiera cumplirse el objetivo de cambio de cultivo; fue una política pública que siguió a lo largo de 20 años de operación.

Recomendaciones

Se considera necesario un sistema en el que realmente se midan los predios de cada productor para darles lo que les corresponde de acuerdo a su número de hectáreas, ya que actualmente en algunos casos los predios inscritos en el PROCAMPO se traslapan unos con otros y no hay un control sobre la situación, es necesario una medición real con GPS y que se tracen los polígonos exactos.

El apoyo puede ser como lo hizo PROCAMPO por predio, pero que cuando sean predios del mismo productor se cuente con una clave única por productor para que sea fácil identificar cuántas hectáreas se están apoyando a cada uno. Se deben de fijar límites o rangos en los apoyos, ya que si lo que se busca es apoyar preferentemente a los pequeños productores y más marginados no puede darse el mismo apoyo a los que son productores medianos, grandes o empresarios.

A PROCAMPO le faltó el seguimiento sobre su pretensión de que los productores dejaran de sembrar en terrenos que solían ser bosque o selva y así evitar la deforestación y el deterioro ecológico, al elevar el nivel de vida de los productores, buscaban que el productor optara por otras alternativas entre ellas el cultivo racional del bosque y su preservación, lo cual no sucedió.

Se requiere idear otras maneras de focalizar el apoyo hacia la producción realmente con un seguimiento por parte del estado y además con la idea de impulsar el desarrollo rural, no solo dar el dinero y no saber que más se hace con él, tal vez otorgar infraestructura técnica y maquinaria en vez de efectivo, pero haciendo un análisis particular de cada caso.

Apoyar también en cuanto a insumos, sustituyendo los productos químicos baratos y más a la mano por la producción de productos orgánicos, que puedan ser generados por los mismos productores y poner a su alcance las certificaciones de orgánicos. Buscar la autosuficiencia productiva en vez de que quede como programa asistencialista al que no se le da seguimiento.

Una política agrícola diferenciada es aquella en la que se consideran las particularidades de cada situación, de cada región, de cada lugar en la que se quiere implementar, porque se sabe que cada lugar es muy diferentes en los aspectos ecológicos, sociales, económicos, etc., y no se pueden establecer los mismos lineamientos para todos.

En México las políticas agrícolas diferenciadas son muy escasas o tal vez no hay, y en el caso de PROCAMPO es claro que no es una política diferenciada, ya que se aplican los mismos lineamientos y los mismos apoyos a nivel nacional y no visualizan las grandes diferencias entre regiones. Sin embargo, la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) en un comunicado del año 2013, pide políticas más diferenciadas para impulsar la producción de los pequeños agricultores y para ello apuesta por alcanzar un mejor conocimiento de la realidad de las familias que viven en los núcleos rurales.

Busca que el sector público sea el moderador entre los distintos actores de la sociedad y que se busque el "mejor interés del sector agrícola a pequeña escala, fomentando al mismo tiempo el desarrollo de los mercados". Considera que los pequeños productores deben ser impulsados y apoyados para participar en la comercialización regional, por lo que pide análisis previo de cada lugar para hacer inversiones más atinadas y lograr el desarrollo regional.

En México se requiere el diseño de políticas agrícolas diferenciadas y no hacerlas general como hasta el momento, ya que México es muy diverso tanto en biodiversidad como en tipos de productores, por lo que aconsejaría se debe hacer una tipología de productores y diagnósticos regionales integrales para poder diseñar estas políticas diferenciadas y como dice la FAO, hacer inversiones más atinadas y mejor destinadas al desarrollo y operación de programas.

BIBLIOGRAFÍA

20 de Noviembre's weblog. (5 de Diciembre de 2007). Gobierno de Miguel Alemán Váldez. Disponible en:

<http://20denoviembre.wordpress.com/2007/12/05/gobierno-de-miguel-aleman-valdes/> (Consultado: Noviembre de 2013).

Aguilar, A. y Lima F. (Septiembre 2009). ¿Qué son y para qué sirven las Políticas Públicas?. *En Contribuciones a las Ciencias Sociales*. Universidad de Málaga. España.

Aguilar, V. L. F. (1996). El estudio de las políticas públicas. México: Miguel Ángel Porrúa.

Aguirre, B. M. (Marzo de 2007). La historia de un voto, seis años después. El gobierno del presidente Vicente Fox Quesada, 2000-2006. Cuarta Parte. México. Disponible en:

<http://www.mexicomaxico.org/Voto/4A/fox4a.htm>

(Consultado: Noviembre de 2013).

Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (2013). Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA). ¿Qué es ASERCA?. Disponible en:

www.aserca.gob.mx (Consultado: Enero 2013).

Banco Interamericano de Desarrollo (2015). Acerca del BID. Recuperado de:

<http://www.iadb.org/es/acerca-del-bid/acerca-del-banco-interamericano-de-desarrollo,5995.html> (Consultado en: Marzo de 2015).

Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (2015). ¿Quiénes somos?. Recuperado de:
<http://www.bancomundial.org/es/about/what-we-do/brief/ibrd>
(Consultado: Marzo de 2015).

Banco Mundial (2015). ¿Quiénes somos?. Actividades. Recuperado de:
<http://www.bancomundial.org/es/about/what-we-do> (Consultado: Marzo de 2015).

Bardach, E. (1998). Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. Un manual para la práctica. Centro de Investigación y Docencia Económicas. México: Porrúa.

Bizberg, I. y Zapata, F. (2012). Los grandes problemas de México. Movimientos sociales. Pp 37-132. El Colegio de México. Disponible en:
http://www.colmex.mx/gpm/images/PDF/II_SOCIEDAD.pdf (Consultado: Noviembre de 2013).

Calva J. L. (1991). Política Económica para el Sector Agropecuario, en Arroyo Juan Pablo, El sector agropecuario en el futuro de la economía mexicana. Facultad de Economía. UNAM. México.

Cámara de Diputados. (s.f.). Disponible en:
<http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spe/SPE-ISS-05-08.pdf>
(Consultado: Noviembre de 2013).

Centro Nacional de Planeamiento Estratégico. (2013). Disponible en:
<http://www.ceplan.gob.pe/documents/10157/199b80b0-04c8-4f99-8300-a58d49460432> (Consultado: Noviembre de 2013).

Centro Universitario Montejo. (s.f.). “Desarrollo estabilizador”. Adolfo López mateos (1958-1964). Problemas Políticos, Sociales y Económicos del México Contemporáneo. Disponible en:
www.cum.edu.mx/cgi-bin/datos/v3/files/82_1241910290.doc
(Consultado: Noviembre de 2013).

Chayanov, A. (1985). La organización de la unidad económica campesina. Ediciones Nueva Visión, Buenos Aires. Argentina.

Claridades Agropecuarias. (1993). PROCAMPO. Claridades Agropecuarias. Noviembre. Número 3. Pp. 12-18.

Claridades Agropecuarias. (1998). Claridades Agropecuarias. Diciembre. Número 64.

Claridades Agropecuarias. (2007). Claridades Agropecuarias. Mayo. Número 165.

Claridades Agropecuarias. (2008). Claridades Agropecuarias. Agosto. Número 180.

CONAPO. (1993). El poblamiento de México. Una visión histórico-demográfica. Tomo IV. México D.F.

Cronología de México por Presidentes. (s.f.). Disponible en:
<http://www.azc.uam.mx/csh/sociologia/sigloxx/cronologiademexico.html>
(Consultado: Noviembre de 2013).

De la Fuente, E. (s.f.). Las políticas económica agraria y agrícola en la década de los ochentas. México. p. 35.

De Grammont, H. C. (s.f.). Política agraria y estructura territorial. Disponible en:
http://www.pa.gob.mx/publica/cd_estudios/Paginas/autores/c%20de%20Ogrammont%20hubert%20politica%20agraria.pdf (Consultado: Noviembre de 2013).

Deutscher, I. (1960). Qué es la burocracia. Barcelona, España: Ediciones Quinto Sol.

Diario Oficial de la Federación, miércoles 29 de diciembre de 1976.

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

Diccionario de la Real Academia Española. (2013). Definición de política. Madrid. España.

Domínguez, Y. J. G. (1993). Derecho Agrario. Las reformas al artículo 27 constitucional. Revista Vínculo Jurídico. Revista 14, Abril-Junio 1993. Disponible en:
<http://www.uaz.edu.mx/vinculo/webvuj/rev14-6.htm>
(Consultado: Noviembre de 2013).

Dussel, E. (2003), El Tratado de Libre Comercio de Norteamérica y el desempeño de la economía en México, CEPAL, LC//MEX/L. 431, México.

Escobar, P. Secretaría de la Reforma Agraria. (1 de Diciembre de 2010). Existen hoy mejores condiciones para el desarrollo rural. México. Disponible en: <http://www.sra.gob.mx/sraweb/noticias/noticias-2010/diciembre-2010/6919/> (Consultado: Noviembre de 2013).

Fondo Monetario Internacional (septiembre 2014). *El FMI: Datos básicos*
Recuperado de:
<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/glances.htm> (Consultado:
Marzo de 2015).

Franco, C. J. (2012). *Diseño de Políticas Públicas*. México: IEXE Editorial.
2da edición.

Fundación Este País. (Enero 2009). *100 años de turbulencias económicas. Las crisis económicas en México en el siglo XX*. México.

Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. Presidencia de la República. (2001). *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*. México. Disponible en:
http://bibliotecadigital.conevyt.org.mx/coleccion/conevyt/plan_desarrollo.pdf (Consultado: Noviembre de 2013).

Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. Presidencia de la República. (1995). *Plan Nacional de Desarrollo 1994-2000*. México. Disponible en:
<http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/pnd.pdf> (Consultado: Noviembre de 2013).

Gobierno de la República. (2013). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. México. Disponible en:
<http://pnd.gob.mx/> (Consultado: Marzo de 2015).

Gómez, M. C. (Jueves 15 de noviembre de 2012). Sugiere FAO a Peña Nieto políticas diferenciadas en cada sector del agro. *La Jornada*. Disponible en:
<http://www.jornada.unam.mx/2012/11/15/sociedad/045n2soc>
(Consultado: Noviembre de 2013).

González, G.L. (2009). *Viaje por la Historia de México*. SEP, INAH, CONACULTA. Ed. Clío, Libros y Videos S.A. de C.V. México.

Guerrero, O. O. (Noviembre 16 de 1992). Políticas Públicas: Interrogantes. Ponencia sustentada en el: Seminario Introducción a las Políticas Públicas, México, Instituto Nacional de Administración Pública. UNAM. Publicado en: México, Revista de Administración Pública, núm. 84. 1993. Pp. 83-88.

Hernández, S. R., Fernández C. C. y Baptista L. P. (2006). Metodología de la investigación. México: Mc. Graw Hill.

Hobsbawm, E. (1994). Historia del Siglo XX. Editorial Critica Grijalbo Mondadori Barcelona. España.

Infante, G. S. y Zárata L. G. (2012). Métodos Estadísticos. Un enfoque interdisciplinario. México. Colegio de Postgraduados.

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (2015). *¿Quiénes somos?*. Recuperado de:
<http://www.iica.int/Esp/foinstitucional/Paginas/default.aspx>
(Consultado: Marzo de 2015).

Jiménez, V. M. (Abril 1994). La cooperación internacional y las instituciones agrícolas en América Latina. En: Revista Comercio Exterior. Banco Nacional de Comercio Exterior SNC. Vol. 44, Núm. 4. México.

López, J. (s.f.). Macroeconomía y agricultura durante el proceso de ajuste. Investigaciones Económicas. México.

Marín, H. L. (28 de abril de 2009). La política exterior del México cardenista hacia la segunda república española el caso del exilio republicano en México. Disponible en:
<http://mexicocontenporaneo.over-blog.es/article-30800191.html>
(Consultado: Noviembre de 2013).

Martínez, S. T. (1993). Agricultura tradicional y el desarrollo rural: atraso o alternativa. En Enfoques y Perspectivas en el Desarrollo Rural. Montecillo, Estado de México: Centro de Estudios del Desarrollo Rural. COLPOS.

Martínez, S. T. (1993). Ideología del desarrollo rural. Montecillo, Estado de México: Centro de Estudios del Desarrollo Rural. COLPOS.

Martínez, S. T. (Noviembre de 1996). Las políticas de descentralización y recomposición de la sociedad regional: los gajes del federalismo y autonomía. Ponencia presentada en el Tercer Coloquio de Investigación y de Estudios Rurales. Guanajuato: Universidad de Guanajuato. Centro de Investigación en Ciencias Sociales.

Martínez, S. T. (2000). Modelos de desarrollo rural. Una visión utópica de Ángel Palerm Vich. Ciencia Ergo Sum 2000 7(3). UAEM. Estado de México.

Martínez, S. T. y Rechy, M. (14 de Diciembre de 2003). La Política Agrícola en México. (Documento inédito). México.

Martínez, S. T. y Escobar V. F. (2015). Políticas internacionales agropecuarias. PPT recuperado de: bsnet.com.mx.

Meza, P. E. (1992). Teoría política. El estado-nación en México: formación y desarrollo. Revista Vínculo Jurídico. Revista 9-10, Enero-Junio 1992. Disponible en:
<http://www.uaz.edu.mx/vinculo/webvrvj/rev9-10-5.htm> (Consultado: Noviembre de 2013).

OECD/FAO (2013), OCDE-FAO Perspectivas Agrícolas 2012-2021, Texcoco, Estado de México, Universidad Autónoma Chapingo.

OECD/FAO (2014), OCDE-FAO Perspectivas Agrícolas 2014, OECD Publishing. Disponible en:
http://dx.doi.org/10.1787/agr_outlook-2014-es (Consultado: Junio de 2015).

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (2015). Acerca de FAO. Recuperado de:
<http://www.fao.org/about/es/> (Consultado: Marzo de 2015).

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (s.f.). Características de los instrumentos de la política agrícola. Recuperado de:
<http://www.fao.org/docrep/007/y5673s/y5673s09.htm> (Consultado: Mayo de 2015).

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2015). *¿Qué es la OCDE?*. Recuperado de:
<http://www.oecd.org/centrodemexico/laocde/> (Consultado: Marzo de 2015).

Padilla, T.H. (2008). El TLCAN Luces y Sombras para México. Disponible en: <http://www.zonaeconomica.com/tlcan-mexico> (Consultado: Noviembre de 2013).

Paz, G. M. y Palacio, M. V. (2006). Política agrícola en México. Reformas y resultados: 1988-2006. México. Disponible en:
<http://www.eumed.net/coursecon/ecolat/mx/2009/gpm.htm> (Consultado: Noviembre de 2013).

Pérez, F. G. (1991). La llegada de Adolfo Ruiz Cortines al poder. Evolución del Estado Mexicano. Consolidación, 1940-1983. El Caballito. México.

Periódico El Planeta. (2011). Política agropecuaria de Felipe Calderón fue un fracaso, el campo estancado. Cd. Victoria, Tamaulipas. México. Disponible en:

<http://www.elplaneta.ws/inicio/?p=43465> (Consultado: Noviembre de 2013).

Portillo, V. M. (2014). PROCAMPO evaluación Expost. SAGARPA-ASERCA. México.

Presidencia de la República (6 de noviembre de 2013). 7 estrategias para elevar la productividad del campo. Disponible en:

<http://www.presidencia.gob.mx/7-estrategias-para-elevar-la-productividad-del-campo/> (Consultado: Febrero de 2014).

Presidencia de la República (21 de junio de 2014). ¿Cuáles son las reformas impulsadas por el Presidente Enrique Peña Nieto?. Disponible en: <http://www.presidencia.gob.mx/cuales-son-las-reformas-impulsadas-por-el-presidente-enrique-pena-nieto/> (Consultado: Julio de 2014).

Presidencia de la República (2013). Plan Nacional de Desarrollo 2012-2018. Disponible en:

<http://www.presidencia.gob.mx> (Consultado: Noviembre de 2013).

Presidencia de la República (2013). Compromisos nacionales 2012-2018. Disponible en:

<http://www.enriquepenanieto.com/compromisos-nacionales> (Consultado: Noviembre de 2013).

Procuraduría General de la República. (2013). Disponible en: <http://www.pgr.gob.mx/que%20es%20pgr/Documentos/conmemoracion/pepgrudo.htm> (Consultado: Noviembre de 2013).

PROMEXICO Inversión y Comercio. (2002-2013). Tratados de libre comercio suscritos por México. Disponible en:

<http://mexico.smetoolkit.org/mexico/es/content/es/4379/Tratados-de-libre-comercio-suscritos-por-M%C3%A9xico> (Consultado: Noviembre de 2013).

Quaas, W. (2010). Información Geoespacial y Toma de Decisiones: Actualidad y Retos. Panel 3: “Usos de la Información Geoespacial: ¿qué es lo que los usuarios están haciendo con la información y las herramientas?”. Centro Nacional de prevención de desastres. INEGI y CentroGeo.

Rocuts, A. y Cruz, B. I. (s.f.). Organismos internacionales. Portal Sostenibilidad. Universidad de Cataluña. Disponible en:

http://portalsostenibilidad.upc.edu/detall_01.php?numapartat=2&id=163 (Consultado: Marzo de 2015).

Salinas, F. D. y Jiménez C. E. (2003). Gobernabilidad y globalización. Procesos políticos recientes en América Latina. La política del nuevo milenio. México: Editorial del Valle de México.

Sanz, C. J. y Samir M. (Abril 1994). Estadísticas del Sistema Agroalimentario. Conceptos y Métodos de Elaboración. Programa I: Análisis y planificación de la Política Agraria. IICA. San José, Costa Rica.

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. (s.f.). Capítulo V. Síntesis Ejecutiva del libro blanco “Componente PROCAMPO para vivir mejor”. Disponible en:

<http://www.sagarpa.gob.mx/irc/Libros%20Blancos/Sintesis%20PROCAMPO.pdf> (Consultado: Agosto de 2015).

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. (2015). Objetivos de PROAGRO Productivo. Disponible en: <http://www.sagarpa.gob.mx/agricultura/Programas/proagro/Paginas/Objetivo.aspx> (Consultado: Agosto de 2015).

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (2006). Procedimiento específico para la operación de programas emergentes por causas climatológicas o de desastre natural.

Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH). (1993). PROCAMPO Vamos al grano para progresar. SARH. México. 2-18 pp.

Secretaría de la Reforma Agraria. (2013). Conoce la Secretaría. Disponible en:

<http://www.sra.gob.mx/sraweb/conoce-la-sra/historia/nuevas-demandas-campesinas/> (Consultado: Noviembre de 2013).

Singh, A. (Octubre 2005). El Contexto Mundial y Las Perspectivas Regionales Para América Latina y el Caribe. Fondo Monetario Internacional. Disponible en:

<http://www.imf.org/external/np/speeches/2005/101305s.htm>
(Consultado: Noviembre de 2013).

Sistema de Información Agroalimentaria y Pesquera (2013). Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA). Listado de Beneficiarios del Programa PROCAMPO. Disponible en:

<http://w4.siap.gob.mx/sispro/comunes/PortalesFijos/ligasapoyo/procampo.htm> (Consultado: Marzo 2013).

Solís, L. (1975). Planes de desarrollo económico y social de México. SEP Setentas núm 215 México.

Subsidios al campo en México. (2010). Estudios sobre políticas públicas para el sector rural. Disponible en:
<http://subsidiocalcampo.org.mx/acerca-de/estudios/estudios-sobre-politicas-publicas-para-el-sector-rural/> (Consultado: Julio de 2014).

Tello, C. (2010). Notas sobre el Desarrollo Estabilizador, Economía Informa núm. 364. UNAM. México

Valenzuela F. J. C. (1995). El modelo neoliberal, contenido y alternativas, en la revista Investigaciones Económicas Facultad de Economía. UNAM. México. Núm 211 Vol. LV ene-mar 1995 p.19.

Velasco, T. J. (s.f.). La política agrícola y agraria de Adolfo Ruiz Cortines. Disponible en:
<http://cdigital.uv.mx/bitstream/123456789/8566/2/anuaX-pag147-170.pdf> (Consultado: Noviembre de 2013).

Wolf, E. (1972). Las luchas campesinas del siglo XX. Nueva York, Estados Unidos: Editorial Siglo XXI.

Wolf, E. (1975). Los campesinos. Barcelona, España: Editorial Labor S.A.

Wolf, E. (1977). Una tipología del campesinado latinoamericano. Buenos Aires, Argentina: Ediciones Nueva Visión.

Yúnez, N.A. y Barceinas, F. (2000). Efectos de la desaparición de la CONASUPO en el comercio y en los precios de los cultivos básicos. Revista: Estudios Económicos 2000 15(2). UAEM. Estado de México.

Zorrilla, S. J. P. (Jueves 12 de febrero de 2009). Historia de la Banca en México I: La creación de la banca múltiple. México. Disponible en: <http://elanalistaeconomicofinanciero.blogspot.mx/2009/02/historia-de-la-banca-en-mexico-i-la.html> (Consultado: Noviembre de 2013).

ANEXOS

En este apartado se encuentran los anexos que completan alguna información dentro de la investigación.

Anexo 1.- Se muestra el ejemplo de la metodología de acuerdo a los pasos enunciados en dicho apartado (se muestran los resultados de la prueba piloto).

Ejemplo de la tabla para visualizar la información disponible en las bases de datos oficiales (paso 3):

Concepto/Año	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13
Aguascalientes O/I	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N
Aguascalientes O/I (superficie)	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N
Aguascalientes O/I (importe/\$)	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N
Aguascalientes O/I (cultivo)	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N
Aguascalientes O/I (régimen hidrico)	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N
Aguascalientes P/V	N	N	S	S	S	N	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	N
Aguascalientes P/V (superficie)	N	N	S	S	S	N	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	N
Aguascalientes P/V (importe/\$)	N	N	S	S	S	N	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	N
Aguascalientes P/V (cultivo)	N	N	I	I	I	N	I	S	S	S	I	I	I	I	I	S	S	S	S	S	N
Aguascalientes P/V (régimen hidrico)	N	N	S	S	S	N	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	N

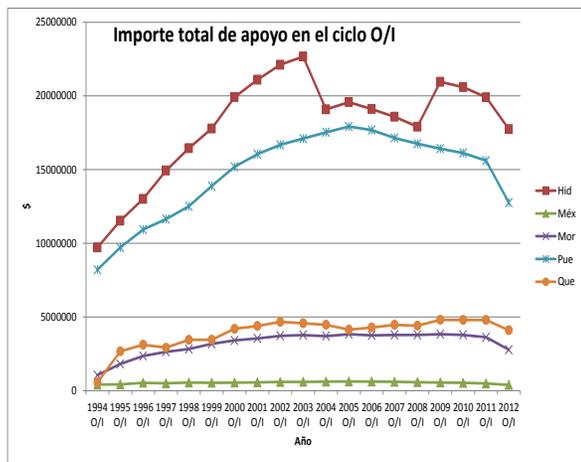
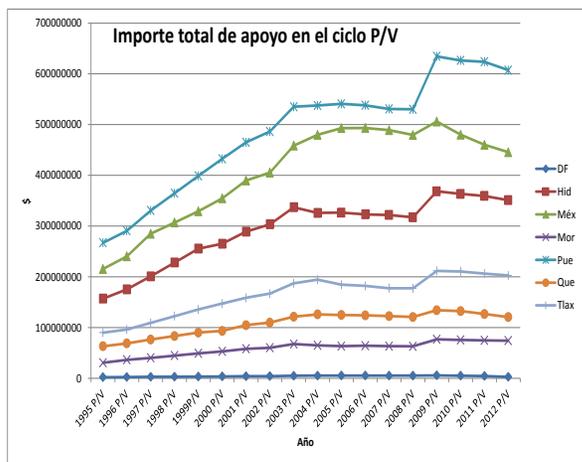
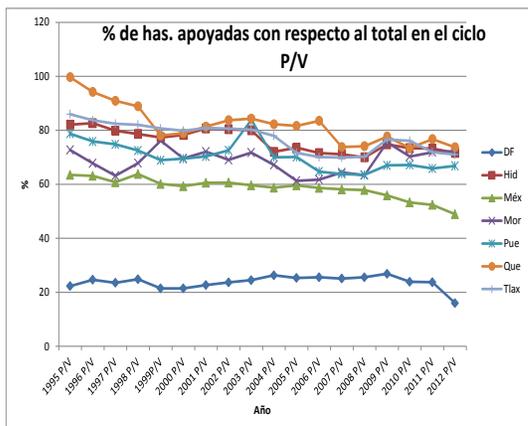
Se obtuvo la tabla como la siguiente por Estado (de forma horizontal y corrida) con los campos seleccionados:

TOTAL DE HAS. SEMBRADAS													
	1994 O/I	1995 P/V	1995 O/I	1996 P/V	1996 O/I	1997 P/V	1997 O/I	1998 P/V	1998 O/I	1999P/V	1999 O/I	2000 P/V	2000 O/I
DF	-	21180	-	19941.2	-	20824	-	19805	-	21468.1	-	20796.3	-
Hid	44482	434123	39228	437800	44956	452126	39681.32	445446	41871	448383.4	39649.91	435412.04	36355.04
Méx	12105	770894	12130	785835	14575	784183	14667	758577.32	14885	772760.05	15421	768355.1	13133
Mor	10464	95064	13761	110587	11159	114511	11750	102633	11769	90887	13854	97853	13778
Pue	48895	770464	51780	791071	45313	794456	49421	800826	55024	816940	48296	799726.1	42917.5
Que	9805	143923	7970	150883	12232	151065	11457	149923	11556	162959	10331	152018	9059
Tlax	-	237588	-	236914	-	237807	-	236723	-	237417	-	237045	-
Fuente: Sistema de Información Agroalimentaria de Consulta (SIACON) 1980-2012													
TOTAL DE HAS. APOYADAS													
	1994 O/I	1995 P/V	1995 O/I	1996 P/V	1996 O/I	1997 P/V	1997 O/I	1998 P/V	1998 O/I	1999P/V	1999 O/I	2000 P/V	2000 O/I
DF	-	4725.27	-	4917.15	-	4900.05	-	4923.32	-	4609.69	-	4464.6	-
Hid	24283.76	356353.4	26200.34	361849.68	26876.42	361012.02	26856.46	350324.42	26279.09	346668.75	25117.75	340804.59	25597.01
Méx	1022.26	489317.11	978.08	496212.15	1096.19	476533.96	889.36	484015	871.22	464845.42	753.17	455761.16	697.65
Mor	2626.58	69124.67	4112.21	74960.11	4860.73	72345.23	4734.66	69631.4	4509.07	69239.46	4480.69	68076.44	4376.16
Pue	20504.5	606803.51	22069.55	600310.18	22585.16	594392.17	24942.75	580752	19983.06	563199.42	19608.54	555852.22	19515.03
Que	1384.41	143456.05	6065.99	142120.12	6434.1	137337.6	5245.77	133235.08	5507.95	127207.37	4879.34	119923.23	5390.86
Tlax	-	204236.15	-	198284.67	-	196061.69	-	194209.35	-	191568.28	-	189286.01	-
DF	-	22.3100567	-	24.6582452	-	23.5307818	-	24.858975	-	21.4722775	-	21.4682419	-
Hid	54.5923295	82.0858144	66.789895	82.6518228	59.7838331	79.8476575	67.6803594	78.6457663	62.762031	77.3152507	63.3488197	78.2717423	70.4084221
Méx	8.44494011	63.4739809	8.0633141	63.1445723	7.52102916	60.7682084	6.06368037	63.805625	5.85300638	60.1539145	4.88405421	59.3164749	5.31219066
Mor	25.1011086	72.7138244	29.8830754	67.7838354	43.5588314	63.1775375	40.2949787	67.8450401	38.3131107	76.1819182	32.3422116	69.5701103	31.7619393
Pue	41.9357808	78.7581912	42.6217652	75.8857524	49.8425617	74.8175066	50.4699419	72.519124	36.316989	68.9401204	40.6007537	69.5053244	45.4710316
Que	14.1194289	99.6755557	76.1102886	94.1922682	52.6005559	90.9129183	45.7865933	88.8690061	47.6631187	78.0609663	47.2300842	78.8875199	59.5083343
Tlax	-	85.9623171	-	83.694788	-	82.4457186	-	82.0407607	-	80.6885269	-	79.8523529	-

Total de importe apoyado (paso 9):

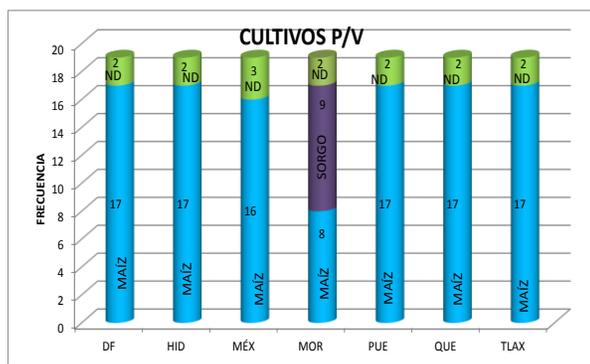
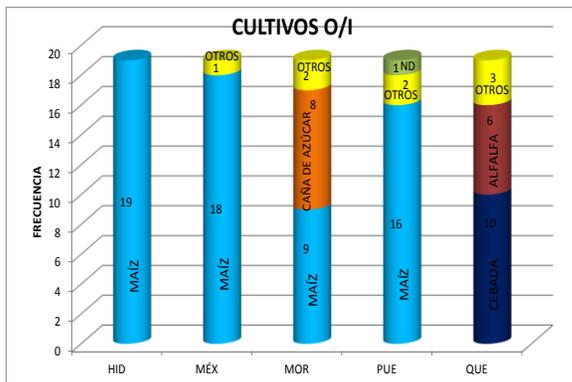
TOTAL DE IMPORTE APOYADO (\$)													
	1994 O/I	1995 P/V	1995 O/I	1996 P/V	1996 O/I	1997 P/V	1997 O/I	1998 P/V	1998 O/I	1999P/V	1999 O/I	2000 P/V	2000 O/I
DF	-	2079118.8	-	2379900.6	-	2724427.8	-	2994044.16	-	3263660.52	-	3473458.8	-
Hid	9713504	156795496	11528149.6	175135245	13008187.3	200722683	14932191.8	228082079	16450710.3	255441475	17783367	265145971	19914473.8
Méx	408904	215299528	430355.2	240166681	530555.96	284789737	494484.16	306950147	545383.72	329110557	533244.36	354582182	542771.7
Mor	1050632	30414853.2	1809372.4	36280693.2	2352593.32	40223947.9	2632470.96	44622742.8	2822677.82	49021537.7	3172328.52	52963470.3	3404652.48
Pue	8201800	266993544	9710602	290550127	10931217.4	330482047	11644169	364613618	12509395.6	398745189	13882846.3	432453027	15182693.3
Que	553764	63120661.9	2669035.6	68786138.1	3114104.4	76359705.6	2916648.12	83211261.8	3447976.7	90062818	3454572.72	93300272.9	4194089.08
Tlax	-	89863906	-	95969780.3	-	109010300	-	122320321	-	135630342	-	147264516	-

Gráficas de pasos 8 y 9:



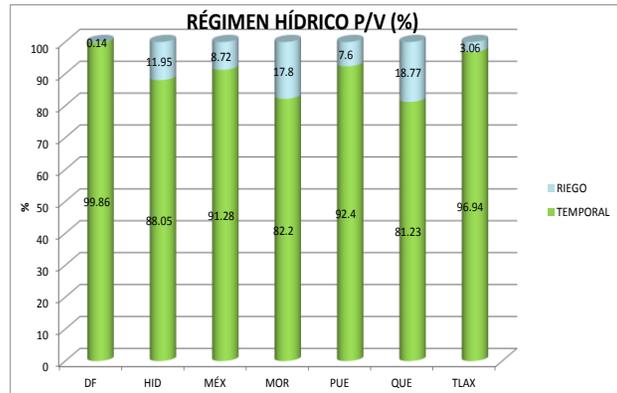
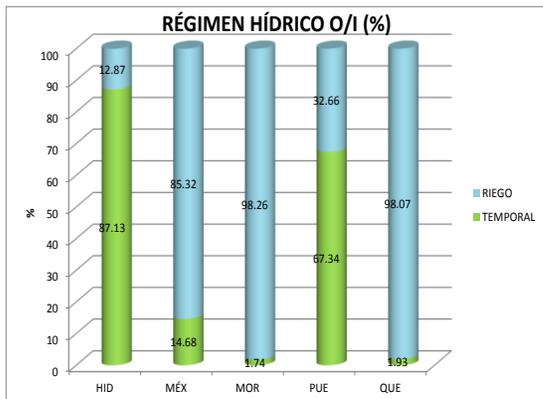
Gráficas del paso 11:

CULTIVOS O/I					CULTIVOS P/V				
HID	Maíz	19			DF	Maíz	17	ND	2
MÉX	Maíz	18	Otros	1	HID	Maíz	17	ND	2
MOR	Maíz	9	Caña de azúcar	8	MÉX	Maíz	16	ND	3
PUE	Maíz	16	Otros	2	MOR	Maíz	8	Sorgo	9
QUE	Cebada	10	Alfalfa	6	PUE	Maíz	17	ND	2
					QUE	Maíz	17	ND	2
					TLAX	Maíz	17	ND	2



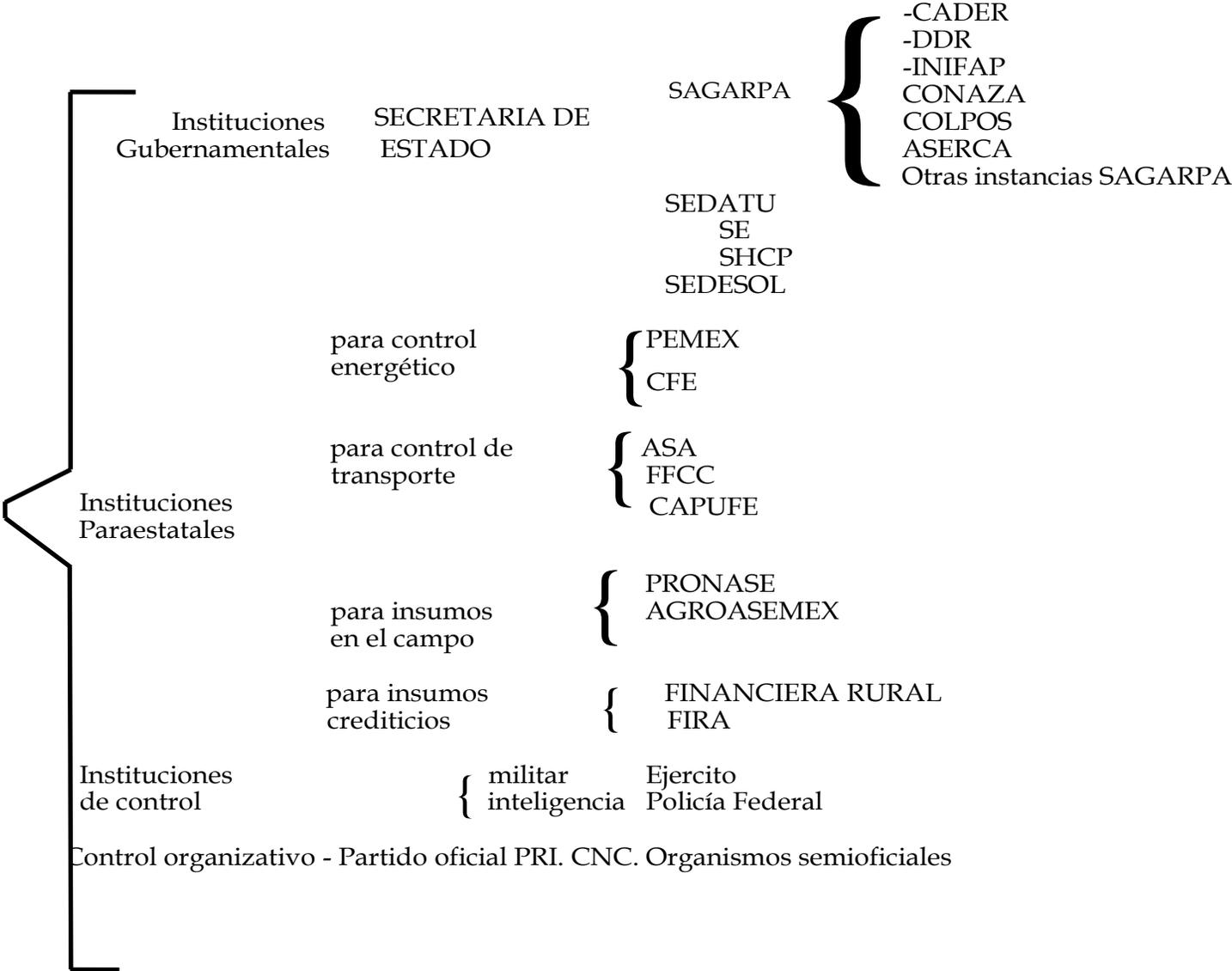
Gráficas del paso 12:

RÉGIMEN HÍDRICO O/I (%)			RÉGIMEN HÍDRICO P/V (%)		
	TEMPORAL	RIEGO		TEMPORAL	RIEGO
HID	87.13	12.87	DF	99.86	0.14
MÉX	14.68	85.32	HID	88.05	11.95
MOR	1.74	98.26	MÉX	91.28	8.72
PUE	67.34	32.66	MOR	82.2	17.8
QUE	1.93	98.07	PUE	92.4	7.6
			QUE	81.23	18.77
			TLAX	96.94	3.06



Anexo 2.- Se presenta el cuadro de las instituciones gubernamentales que está relacionadas con el sector agropecuario del país, mencionando el tipo de actividad que realizan.

INSTITUCIONES OFICIALES RELACIONADAS CON EL CAMPO MEXICANO



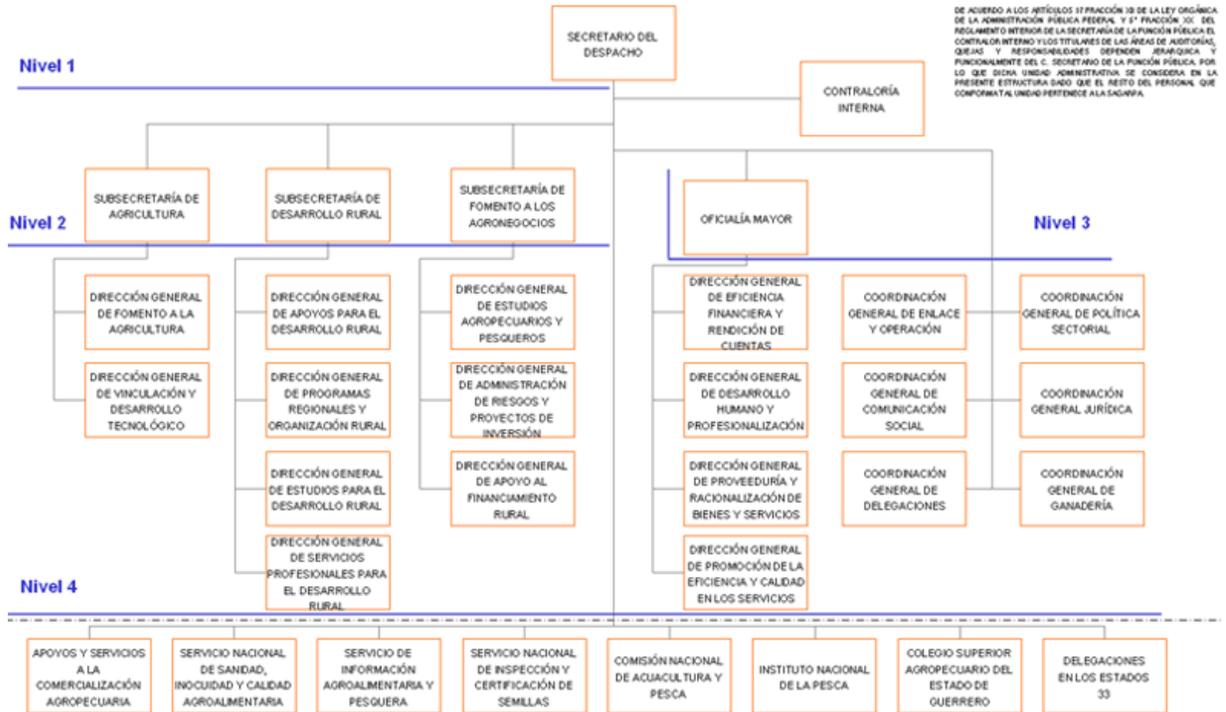
Anexo 3.- En este anexo se encuentran enlistadas las Secretarías de Estado que están en funciones durante el presente período presidencial.

SECRETARÍAS DE ESTADO (2012-2018)

1. Secretaría de Gobernación
2. Secretaría de Relaciones Exteriores
3. Secretaría de Hacienda y Crédito Público
4. Secretaría de la Defensa Nacional
5. Secretaría de Marina
6. Secretaría de Economía
7. Secretaría de Desarrollo Social
8. Secretaría de la Función Pública
9. Secretaría de Comunicaciones y Transporte
10. Secretaría del Trabajo y Previsión Social
11. Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales
12. Secretaría de Energía
13. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
14. Secretaría de Educación Pública
15. Secretaría de Salud
16. Secretaría de Turismo
17. Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano

Anexo 4.- Aquí se visualiza la estructura organizacional actual de la SAGARPA, como se puede apreciar ASERCA que era la dependencia encargada de PROCAMPO se encuentra en nivel 4 junto con otras dependencias de funciones y actividades semejantes.

Organigrama de la SAGARPA



Fuente: <http://www.sagarpa.gob.mx/quienesomos/introduccion/Paginas/Organigrama.aspx>

Anexo 5.- En este anexo se presenta un resumen de los principales hechos internacionales, nacionales y la política agrícola desde antes de la Revolución Mexicana hasta el presente sexenio.

Políticas públicas antes de la Revolución Mexicana (1876-1911)

Ámbito internacional	Ámbito nacional	Política Agrícola
Decisiones europeas	Porfiriato	Mercado de tierras a extranjeros
Guerras políticas	Orden y progreso	Campesinos=peones de latifundios
Guerras civiles	Pacificación del país	Agricultura de exportación
Guerras de intervención	Ferrocarriles, telégrafos, puertos	
	Migración campo-ciudad.	
	Crisis (1907) efectos de crisis financiera en EUA	
	Plan de San Luis (1910)	
	Inició de la Revolución Mexicana (1910)	

Revolución Mexicana a 1934

Ámbito internacional	Ámbito nacional	Política Agrícola
Primera Guerra Mundial (1914)	Plan de Ayala (1911)	Concentración de tierras en manos extranjeras
Gran Depresión (1929) caída del mercado de materias primas en NY	Asesinato del Presidente Madero (1913)	Banco de México (1925)
	Plan de Guadalupe (1913)	Banco de crédito agrícola y ganadero (1926)
	Constitución de 1917	
	Convenio México-petroleros estadounidenses (1921)	
	Reducción de la deuda externa (1922)	
	Guerra cristera (1926)	
	Creación del PNR (1929)	

Sexenio de Lázaro Cárdenas del Río (1934-1940)

Ámbito internacional	Ámbito nacional	Política Agrícola
Guerra civil española (1936)	Inicio del plan sexenal	Estabilidad social en el campo e impulso económico del país
Segunda Guerra Mundial (1939)	Escuelas rurales	Repartición de tierras (17 890 000 ha)
Inversión extranjera se intensifica	Instituto Politécnico Nacional (1936)	Impulso a sistemas de irrigación
	Consejo Técnico de Educación Agrícola	Campesinos en mercado
	Departamento de Asuntos Indígenas	Mayor producción de alimentos
	Ley General de Población (1936)	Banco de crédito rural y ejidal (1935)
	CFE (1937)	CNC (1938)
	Crisis (1937) +precio bienes de consumo y déficit en finanzas públicas	
	Expropiación petrolera PEMEX (1938)	

Sexenio de Manuel Ávila Camacho (1940-1946)

Ámbito internacional	Ámbito nacional	Política Agrícola
Guerra a las fuerzas del Eje (1942)	Crecimiento hacia afuera (exportaciones de México)	Ejido no prioritario
Incorporación de México a la ONU (1945)	Milagro mexicano (1940)	Creación de infraestructura de riego
	IMSS (1943)	Suspensión del reparto agrario
	Consejo Nacional Obrero	
	Desarrollo de la industria textil	

Sexenio de Miguel Alemán Valdés (1946-1952)

Ámbito internacional	Ámbito nacional	Política Agrícola
Préstamo del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento	Inicia la devaluación del peso (90%)	Reforma del art. 27 (amparo para predios agrícolas o ganaderos del certificado de inafectabilidad)
Posguerra	Industrialización	Disminución de la dotación de tierras
	Carreteras, vías férreas y obras públicas	Tierras de baja calidad
	Voto a la mujer (municipal - 1946)	División de tierras ejidales en parcelas
		Obras de irrigación
		Incremento en la inversión del sector agrícola

Sexenio de Adolfo Ruíz Cortines (1952-1958)

Ámbito internacional	Ámbito nacional	Política Agrícola
Victoria israelí en guerra árabe-israelí (1948)	Devaluación (12.50 pesos por dólar)	Expropió latifundios extranjeros
Guerra del Sinaí (1956)	Proceso industrializador	Plan Agrícola de Emergencia (1952 a 1954)
Gran Bretaña y E.U.A retiraron ayuda económica al proyecto de la represa de Aswán (Egipto)	Estableció el aguinaldo	Mayor inversión en infraestructura y producción (1954 a 1956)
Retirada de los tres aliados (1957)	Derechos ciudadanos a la mujer	FIRA (1954)
Guerra fría (1957)	Voto a la mujer en elecciones federales (1953)	Estabilidad con desarrollo, estableció precios de garantía para producción agrícola (1956 a 1958)

Sexenio de Adolfo López Mateos 1958-1964

Ámbito internacional	Ámbito nacional	Política Agrícola
Guerra fría	Nacionalizó la industria eléctrica	300,000 ha de cultivo (pequeñas obras de irrigación)
Intervenciones de EUA (Corea-1952, Guatemala - 1954)	ISSSTE (1959)	Continúa reparto de tierras
Triunfo de la Revolución Cubana (1959)	Construcción de viviendas populares	Compañía Nacional de Subsistencias Populares (1961) (CONASUPO)
Expulsión de Cuba de la OEA (1961)	Estímulo a la inversión privada	Explotación forestal cooperativa y ejidal
	Crecimiento económico mediante gasto público	Exportación de productos agropecuarios
		Productora Nacional de Semillas, así como la Comisión Nacional de Fruticultura

Sexenio de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970)

Ámbito internacional	Ámbito nacional	Política Agrícola
Estados Unidos ALPRO (Alianza para el Progreso) Incorporar a América	Desarrollo de telefonía nacional e internacional	Evitar que conflictos del campo repercutieran en producción rural
Incorporar a América Latina como zona exclusiva de influencia de los Estados Unidos	Inicia el Metro (1967)	Política de recuperación de tierras nacionales (nuevos ejidos y no pequeñas propiedades privadas)
Conflictos sociales en Latinoamérica resultado de pobreza y desigualdad extrema	Migración campo-ciudad	Más de 9 millones de hectáreas fueron declaradas tierras nacionales
	Movimiento estudiantil (1968)	Repartió más de 14 millones de hectáreas
	Subió el gasto en fomento económico	Banco Nacional Agropecuario (1965)
	Disminuyó la expansión monetaria	Programa Nacional de Ganadería (1970)
	Desarrollo estabilizador: 1) Crecer rápidamente 2) Detener presiones inflacionarias 3) Elevar ahorro voluntario. 4) Elevar inversión 5) Mejorar productividad 6) Aumentar salarios reales 7) Mejorar participación de asalariados 8) Mantener tipo de cambio	Productos Forestales Mexicanos (explotar recursos silvícolas)
		Inventario forestal nacional
		Guanos y Fertilizantes de México

Sexenio de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976)

Ámbito internacional	Ámbito nacional	Política Agrícola
Periodo de inflación-recesión	Política de apertura	Inversión en producción agropecuaria
Carta de los Derechos y Deberes de los Estados México-ONU (promover el desarrollo de naciones pobres) (1974)	Diversificación del comercio	Reestructuración de la promulgación de la Ley Federal de Reforma Agraria (sustitución del Código Agrario)
Sistema Económico Latinoamericano (SELA) (desarrollo independiente de los países de la región) (1975)	Tasa de inflación alcanzó 27% (1976)	Unidad agrícola industrial de la mujer (1971)
	Crisis, caída de los precios del petróleo (1976)	BANRURAL (1975)

Sexenio de José López Portillo y Pacheco (1976-1982)

Ámbito internacional	Ámbito nacional	Política Agrícola
España compra azufre y petróleo mexicanos	Banco obrero (1979)	Reordenamiento de la economía
Baja mundial en el precio del petróleo	Basó desarrollo económico en explotación petrolera	Dedicar todos los esfuerzos a aumentar la producción
	Obtención de créditos en el extranjero por petróleo	Creación del SAM (autosuficiencia alimentaria)
	Crisis de deuda externa (1982)	Reparto de tierras
	Varias devaluaciones	
	Banca nacionalizada	

Sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988)

Ámbito internacional	Ámbito nacional	Política Agrícola
URSS ocupaba Afganistán	Inicia el Plan Nacional de Desarrollo en lugar del Plan Sexenal	Reducción de subsidios a la agricultura
Ingreso de México al GATT (1986)	Deuda externa alta	Apoyo al proceso productivo y termina reparto agrario
Intensificación del conflicto entre Irán e Irak	Devaluación del peso	AGROASEMEX, FERTIMEX se privatizan
Crece armamentismo entre potencias	Política económica de proteccionismo y sustitución de importaciones	
Crisis deuda externa y - precio del petróleo (1987)	Empiezan programas de ajuste estructural y privatización de empresas paraestatales	
	Terremoto (1985)	

Sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994)

Ámbito internacional	Ámbito nacional	Política Agrícola
Muro de Berlín (1989)	Fraude electoral	Estructura agraria para el TLCAN
Fin de la guerra fría	«Terrorismo fiscal» + ingresos	Campo empresarial (moderno y competitivo) vs campesino
Dominio de empresas transnacionales	Desmantelamiento de empresas del gobierno	Reforma al art. 27 (venta del ejido)
Primera Cumbre mundial del medio ambiente (1992)	Reducción del gasto público	Reducción del Estado en sector agropecuario
Endeudamiento de los países en desarrollo	Renegoció la deuda externa (26%)	Inicio del PESA
Unión Europea (1993)	Se reportó el primer superávit en muchos años (1991)	Inicia PROCAMPO (1993)
Ingreso de México a la OCDE (1994)	Programa Nacional de Solidaridad	
Firma del TLCAN	Firma del TLCAN	
	EZLN (1994)	
	Crisis financiera y de deuda (1994-1995)	

Sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000)

Ámbito internacional	Ámbito nacional	Política Agrícola
Estalla en la región yugoslava de Kosovo un conflicto bélico entre el Ejército serbio y quienes defendían los intereses de la mayoría de origen albanés que vivía en ese territorio (1998)	Crisis (1994-1995)	Programa Nacional de Agricultura y Desarrollo Rural
Crece exportaciones de armas en Latinoamérica	EZLN	Redefinir instituciones, políticas y programas de apoyo al campo
Firma de 7 TLC	Política económica que redujo inflación	Impulsar la productividad
	Fuga de divisas del país	Atraer flujo de inversión al medio rural
	FOBAPROA	Apoyar la organización rural como eje de la transformación productiva
	Presupuesto federal se desconcentra de los gobiernos estatales y del PRI (1995)	PROGRESA (1997)
	Caso Chenaló (1997)	
	Remesas 2do lugar de ingresos (1999)	

Sexenio de Vicente Fox Quesada (2000-2006)

Ámbito internacional	Ámbito nacional	Política Agrícola
Atentado contra las Torres Gemelas (2001)	No logró la generación de empleos prometida	Ley de Desarrollo Rural Sustentable (2001)
Guerra de Afganistán (2001)	Falta de austeridad en el gasto	OPORTUNIDADES (2002)
Atentados en los trenes de Madrid (2004)	Aumento del IVA en alimentos y medicinas	Programa Sectorial de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación 2001-2006
Firma de 4 TLC	Control de la Inflación	Vinculación productiva con el mercado (asesoría y capacitación)
	Tipo de cambio en libre flotación	Instituciones financieras (créditos rurales)
	Disminución de la Deuda Pública Exterior	Desarrollo rural (inversión económica)
	Control del Déficit Público	Creación y desarrollo de proyectos productivos
	Incremento de las Reservas Internacionales	
	Incremento del Gasto en Desarrollo Social	
	Construcción record de Vivienda Popular	
	Apoyo a las micro y pequeñas empresas	

Sexenio de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012)

Ámbito internacional	Ámbito nacional	Política Agrícola
Actividad económica mundial moderada	Mejora macroeconómica	Elevar el nivel de desarrollo humano y patrimonial
Expansión en la región de América Latina y el Caribe más sólida que recuperaciones anteriores Brasil, Chile, Argentina	Aumento de la inseguridad nacional	Mercado interno con alimentos de calidad, sanos y accesibles
Marcadas divergencias entre regiones, siendo EUA y China los países que se están expandiendo más rápido	Declaró guerra al narcotráfico	Mejorar los ingresos de los productores
	Decreto de austeridad en función pública	Revertir el deterioro de los ecosistemas
	Ley del ISSSTE	Desarrollo del medio rural
	Elevación del precio de la canasta básica	Incremento en los apoyos a proyectos productivos
	Seguro Popular	Apoyo a través del PEC, pero no fue suficiente
	Construcción de carreteras	Migración masiva del campo a otras partes del país y del mundo

Sexenio de Enrique Peña Nieto (2012-2018)

Ámbito internacional	Ámbito nacional	Política Agrícola
Grandes crisis económicas Europa y EUA	Altos índices de violencia e inseguridad, recuperar paz y libertad	FAO sugiere políticas diferenciadas en cada sector del agro
Posicionamiento de algunos países como nuevas potencias mundiales BRIC (Brasil, Rusia, India y China)	Reformas: <ul style="list-style-type: none"> • Laboral • Competencia económica • Telecomunicaciones • Financiera • Hacendaria • Energética • Político - electoral • Transparencia • Código nacional de procedimientos penales • Educativa • Seguridad social 	Reducir la brecha entre agricultores de subsistencia y exportadores
	Política incluyente	Seguimiento a programas
	Mejorar cantidad y calidad de empleo y educación	Siete estrategias de la política agroalimentaria: <ul style="list-style-type: none"> • Respaldo pequeños productores. • Incrementar disponibilidad de fertilizantes mexicanos • Facilitar uso de semillas mejoradas y asegurar sanidad de alimentos • Incrementar riego en todo el país • Mayor crédito y servicios financieros para el campo • Sincronizar oferta y demanda de productos agropecuarios • Modernizar marco legal para dinamizar el campo
	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	Desaparece PROCAMPO (2014)