

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA CHAPINGO

DIVISIÓN DE CIENCIAS ECONÓMICO ADMINISTRATIVAS

IDENTIFICACIÓN DE CRITERIOS PARA LA EVALUACIÓN DEL PROCAMPO



TESIS

**QUE COMO REQUISITO PARCIAL PARA OBTENER EL
GRADO DE:**

**MAESTRO EN CIENCIAS EN ECONOMIA DEL
DESARROLLO RURAL**

PRESENTA:

MAURILIO CHÁVEZ VARGAS



Chapingo, Estado de México, Agosto del 2000.

Bib. 94102

**IDENTIFICACIÓN DE CRITERIOS PARA LA EVALUACIÓN
DEL PROCAMPO**

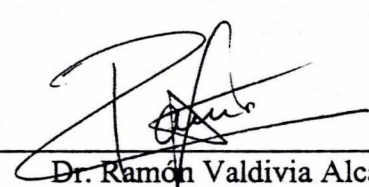
Tesis realizada por **Maurilio Chávez Vargas** bajo la dirección del Comité Asesor indicado, aprobada por el mismo y aceptada como requisito parcial para obtener el grado de:

MAESTRO EN CIENCIAS EN ECONOMÍA DEL DESARROLLO RURAL

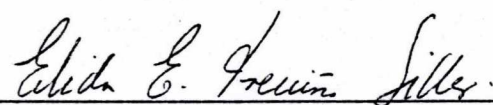
DIRECTOR: _____


Dr. Marcos Portillo Vázquez

ASESOR: _____

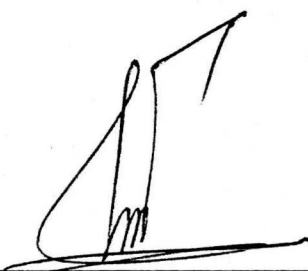

Dr. Ramón Valdivia Alcalá

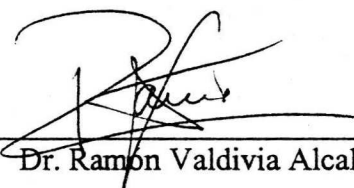
ASESOR: _____

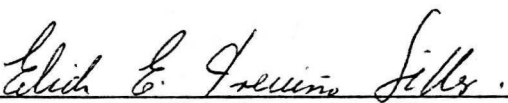

M.C. Elida E. Treviño Siller

**IDENTIFICACIÓN DE CRITERIOS PARA LA EVALUACIÓN
DEL PROCAMPO**

El jurado que revisó y aprobó el examen de grado de **Maurilio Chávez Vargas** autor de la presente tesis de Maestría en Ciencias en Economía del Desarrollo Rural estuvo constituido por:

PRESIDENTE: 
Dr. Marcos Portillo Vázquez

ASESOR: 
Dr. Ramón Valdivia Alcalá

ASESOR: 
M.C. Elida E. Treviño Siller

AGRADECIMIENTOS

A Dios.

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), por el financiamiento otorgado en mis estudios de posgrado.

A la Universidad Autónoma Chapingo (UACH), a la Coordinación General de estudios de Posgrado (CGEP) y a la División de Ciencias Económico-Administrativas (DICEA), por el apoyo académico que me brindaron.

Al Dr. Marcos Portillo Vázquez, por su valiosa asesoría y dirección de la presente investigación.

Al Dr. Ramón Valdivia A, por su distinguida atención y sus valiosas aportaciones.

A la M.C. Elida Treviño S, por la revisión paciente y sus preciadas sugerencias.

A mis grandes amigos: Susy, Logy, Tere, Karina, Jorge, Helios, Alfredo, Octavio, Armando, Rogelio, Mariano.

A la familia Carrillo González, por su amistad.

Al profesor Adalberto Morales, por su amistad y apoyo.

DEDICATORIA

A mis Padres: Ofelia Vargas T y Hermilo Chávez Z, por su amor y su confianza.

A mis Hermanos (as), por su apoyo y cariño.

A mi Abuelo, Valentín Chávez, por su gran afecto.

A mis Tíos (as), en especial a Lola y Rafael, por su cariño.

A todos mis sobrinos.

A todos, mil gracias.

DATOS BIOGRÁFICOS

Nombre: **Maurilio Chavéz Vargas**

Fecha de nacimiento: 31 de Julio de 1972

Lugar de nacimiento: Rancho de Guadalupe, Huanimaro. Guanajuato.

ESTUDIOS PROFESIONALES:

Posgrado: Maestría en Economía del Desarrollo Rural

Escuela: División de Ciencias Económico Administrativas

Lugar: Universidad Autónoma Chapingo. Chapingo Edo. de México.

Periodo: 1997-1999

Licenciatura: Lic. En Comercio Internacional de Productos Agropecuarios.

Escuela: Universidad Autónoma Chapingo

Lugar: Chapingo Edo. México.

Periodo: 1989-1996

IDENTIFICACIÓN DE CRITERIOS PARA LA EVALUACIÓN DEL PROCAMPO¹

Maurilio Chávez Vargas y Marcos Portillo Vázquez².

RESUMEN

A partir de 1993 el esquema de apoyos al campo mexicano cambia radicalmente, instrumentándose una política de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO), en sustitución de los precios de garantía y subsidios a insumos agrícolas. El PROCAMPO beneficia a 3 millones de productores en promedio anual, un monto de 42,670 millones de pesos en el periodo 1994-1999, y un área de 14 millones de hectáreas al año. Siendo de tal importancia este programa debiera contar con una metodología y criterios bien definidos para ser evaluado. Es así que mediante un análisis de carácter analítico – descriptivo, la presente investigación tiene por objetivo; identificar y analizar los criterios incorporados en las evaluaciones del programa.

Los resultados del análisis indican que los criterios usados son bastos (30), mientras que los que se dejaron de lado son una minoría, destacando al respecto que, la mayoría de las evaluaciones han sido estudios de caso (87.5%) y solamente un 12.5% (1) fue un estudio más general y el único realizado por una instancia gubernamental. Respecto a las limitantes de las evaluaciones y el uso de los diversos criterios, se destaca que son pocas las evaluaciones realizadas al PROCAMPO a nivel general, además de que no se han hecho de forma periódica.

Palabras claves: Política agrícola, apoyos directos, criterios de evaluación, PROCAMPO.

¹ Resumen de la tesis del primer autor para obtener el grado de Maestro en Ciencias en Economía del Desarrollo Rural, en la Universidad Autónoma Chapingo (UACH).

² Doctor en Ciencias. Profesor Investigador de la División de Ciencias Económico Administrativas, en la Universidad Autónoma Chapingo. (UACH) y director de la investigación.

IDENTIFICATION OF CRITERIA TO EVALUATE THE PROCAMPO PROGRAM

(Under the direction of Dr. Marcos Portillo Vázquez)

ABSTRACT

Since 1993 the aid scheme to the mexican agricultural sector has radically been modified, when the state intruced a new policy for direct aid to sector (PROCAMPO), in substitution to the old way prices and support to agricultural input. PROCAMPO give aid to an average number of 3 million producers annually, 42,670 million of pesos during 1994-1999, and an area of 14 million ha a year. Such an important program should have a well defined methodology and criteria to be assessed .

The purpose of this research study is to identify and analyze those assessment criteria. This identification and analysis will be done by means of an analytical-decriptive analysis.

The analysis results show that the criteria used are ample (30), whereas the criteria which have not been put to use are very few, noting that most of the evaluations have been case-study (87.5%) and only 12.5% are of a more general carried out by a government instance. With respect to the evaluation limitations and the use of different critera, it is worth to note that in general, there have been very few evaluation to PROCAMPO and not in a regular basis.

Key words: Agricultural policies, direct aid, assessment criteria, PROCAMPO.

ÍNDICE GENERAL

CONTENIDO	PÁG
I. INTRODUCCIÓN	1
1.1. Planteamiento del problema	3
1.2. Objetivos	4
1.3. Hipótesis	5
1.4. Método y procedimiento	5
II. LA POLÍTICA AGRÍCOLA EN MÉXICO	7
2.1. Política agrícola en México (1955-1982)	7
2.1.1. Desarrollo con estabilidad de precios y sobrevaluación de la moneda (1955-1973)	7
2.1.2. Expansión de gastos públicos y crisis agrícola (1973-1982)	9
2.2. Políticas agrícolas en los ochentas	10
2.2.1. Política de crédito	11
2.2.2. Política comercial	12
2.2.3. Política fiscal	12
2.3. Política de precios y subsidios	13
2.4. Reformas recientes que afectan al agro	16
2.4.1. Reformas al Artículo 27	17
2.4.2. Reformas de liberación comercial	18
2.4.2.1. Liberación del comercio	18
2.4.2.2. La liberación de los precios	18
2.4.2.3. Reducción o eliminación de las subvenciones a los insumos	19
2.4.2.4. Reducción de la intervención estatal	19
2.5. Programas en el campo mexicano	20
2.5.1. PIDER	20

2.5.2. SAM	22
2.5.3. PRONAL	25
2.5.4. PRONADRI	26
2.5.5. PLANADE	27
2.5.6. PRONAMOCA	28
2.5.7. PRONASOL	29
2.6. El marco de la política agrícola	30
2.6.1. Elaboración de la política agrícola	30
2.6.2. Objetivos de la política agrícola	33
2.6.3. Las medidas de la política agrícola	35
2.7. Esquema de apoyos a la agricultura	37
2.7.1. Antecedentes internacionales	37
2.7.2. Antecedentes nacionales	39
2.7.3. Esquema de apoyos hasta 1993	41
2.7.3.1. Precios de garantía	42
2.7.3.2. Subsidios a los insumos agrícolas	44
2.7.3.3. Subsidios al consumo	47
2.7.4. Subsidios directos al campo	48
2.8. Contexto de las políticas agrícolas actuales	49
2.8.1. Contexto internacional	49
2.8.2. Origen de las reformas	50
2.8.3. México en el proceso de reformas	51
2.8.4. Resultado de las reformas	54
2.9. Políticas agropecuarias y de desarrollo rural actuales	55
2.9.1. Alianza para el Campo	58
2.9.1.1. Acciones y resultados obtenidos por los programas de Alianza para el Campo 1999	63
2.9.2. Política de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO)	72
2.9.2.1. ¿Qué es PROCAMPO?	72
2.9.2.2. Objetivos	73

2.9.2.3. Congruencia con los acuerdos internacionales de México	75
2.9.2.4. Programa transitorio	77
2.9.2.5. Normatividad del programa	80
2.9.2.5.1. Superficie y cultivos elegibles	80
2.9.2.5.2. Vigencia y recursos presupuestales	80
2.9.2.5.3. Autorización de las solicitudes de apoyo	81
2.9.2.5.4. Obligaciones de los productores	82
2.9.2.6. Estructura operativa de PROCAMPO	83
2.9.2.6.1. Operación	83
2.9.2.6.2. Monto de los apoyos	83
2.9.2.6.3. Requisitos para inscribirse en PROCAMPO	84
2.9.2.6.4. Ventanilla de PROCAMPO	85
2.9.2.6.5. Instancias de control	86
2.9.2.6.6. Causas por las que el apoyo se condicionará	87
2.9.2.6.7. Sanciones	88
2.9.2.7. Apoyos a la comercialización	89
2.9.2.8. Resultados de operación de PROCAMPO	95
2.9.2.8.1. Empleo en el sector agropecuario y PROCAMPO	96
2.9.2.8.2. Superficie sembrada y PROCAMPO	97
 III. LAS BASES DE LA EVALUACIÓN DE PROGRAMAS	 100
3.1. ¿En qué consiste la evaluación?	101
3.2. ¿Porqué evaluar?	102
3.3. ¿Cuándo evaluar?	103
3.4. Papel del evaluador	104
3.5. Los pasos de la evaluación	105
3.6. Los tipos de la evaluación	116
3.7. Características de la forma tradicional de pensar en la evaluación	118
3.7.1. Elementos clave para una nueva forma de pensar en la evaluación	119

3.8. Experiencias recientes	120
3.9. Estándares para la evaluación	124
3.10. ¿Quién constituye la audiencia de un programa?	124
 IV. ANÁLISIS DE LOS CRITERIOS UTILIZADOS EN LAS EVALUACIONES DEL PROCAMPO	 126
 4.1. Principales criterios usados para evaluar PROCAMPO	 128
4.2. Criterios que no se han incorporado para evaluar PROCAMPO	130
4.3. Limitantes de los criterios	132
4.4. Resultados de las evaluaciones de PROCAMPO; bajo los principales criterios	 133
 V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	 139
 5.1. Conclusiones	 139
5.2. Recomendaciones	141
 VI. BIBLIOGRAFIA	 142
 VII. ANEXOS	 145

ÍNDICE DE CUADROS

CUADRO	PÁG
Cuadro 1). Entidades públicas que intervinieron en la elaboración de la política agrícola	32
Cuadro 2). Evolución de la cartera vencida agropecuaria y su relación con el valor de la producción de granos, 1985-1998	59
Cuadro 3). Presupuesto autorizado para 1999 (en miles de pesos)	61
Cuadro 4). Alianza para el Campo: aportaciones federales, estatales y de productores, 1999	63
Cuadro 5). Precios y apoyos para el ciclo transitorio; OI 93/94 y PV 94	79
Cuadro 6). Apoyos por hectárea con PROCAMPO	83
Cuadro 7). Apoyos a la comercialización en 1994	90
Cuadro 8). Apoyos a la comercialización en 1996	91
Cuadro 9). PROCAMPO. Resultados de operación; años agrícolas 1994-1999	96
Cuadro 10). Identificación de la fase del programa y del tipo de estudio de evaluación que se requiere	118

ÍNDICE DE FIGURAS

FIGURA	PÁG
Figura 1. Apoyos entregados por el PROCAMPO	84
Figura 2. Superficie sembrada de los principales cultivos agrícolas 1994-1997. . Participación del PROCAMPO	97
Figura 3. Superficie sembrada de los cultivos elegibles 1994-1999 y la participación del PROCAMPO	98
Figura 4. Superficie sembrada de los cultivos básicos; 1994-1997. y la participación del PROCAMPO	99

I. INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas el mundo ha sido escenario de cambios vertiginosos y grandes transformaciones, desde el paso de un mundo bipolar a uno global, de la apertura de fronteras y del desplazamiento de proteccionismo desmedido por la liberación ultranza. En este marco en el que México no pudo ni podrá apartarse de estos profundos cambios que consecutivamente traerán consigo importantes reformas en casi todos los sectores productivos del país.

Así en el contexto de política nacional e internacional se han adoptado una serie de medidas encaminadas a estabilizar dicha situación. México por su parte, en respuesta al nuevo panorama de globalización y apertura comercial, dejó de lado los viejos esquemas de apoyo a la agricultura; basados en su gran mayoría en subsidios a los insumos agrícolas y en precios de garantía para algunos productos.

A partir de 1993, el esquema de apoyos cambia de manera radical, se instrumenta una política agrícola que se caracteriza por el apoyo directo al campo, que sustituye principalmente a la política de precios de garantía cuyos efectos de dicha política distorsionaban el desarrollo de los mercados, las decisiones de intervención y el sistema de fijación de precios.

En este entorno en el cual surge el PROCAMPO (Programa de Apoyos Directos al Campo) que junto con el Programa de Alianza para el Campo, son parteaguas que

contemplan una serie de programas y acciones estratégicas encaminadas hacia una nueva cobertura de apoyos en forma directa y que además son instrumentos básicos de la actual política agrícola. PROCAMPO surge entonces como una posible solución a la búsqueda de capitalización a campesinos y viene a sustituir la desaparición de los precios de garantía; además de formar parte importante en el camino de México al libre comercio.

A seis años del inicio del programa y a nueve de su conclusión, se han hecho pocas evaluaciones que reflejen los efectos o beneficios que ha traído consigo la implementación del programa en el sector agrícola; los trabajos en su mayoría son; simples “estudios de caso”, basados todos éstos en criterios y enfoques diversos, carentes de igual manera de homogeneidad y de metodologías propias para la evaluación de programas agrícolas en un sector por demás heterogeneo.

Así, se sigue arrastrando con las carencias ya históricas de la mayoría de los programas en el campo como: la definición e identificación de criterios propios para la evaluación periódica de dichos programas.

La presente investigación tiene como objetivo; la identificación y el análisis de los criterios utilizados en la evaluación del PROCAMPO, la identificación de los que se a prescindido, así como los aciertos y limitantes de los mismos.

1.1. Planteamiento del problema

El campo mexicano experimenta actualmente un periodo de transición en cuanto a la práctica de políticas agrícolas empleadas en las últimas décadas, México esta inmerso en una economía mundial que evoluciona con gran rapidez, y que lo ha llevado a cambiar los viejos esquemas de apoyo al campo; basados en subsidios a insumos agrícolas y precios de garantía en algunos productos, que en el contexto de comercio internacional provocan distorsiones en la producción y el comercio de productos agrícolas.

La mayoría de los programas gubernamentales tienen como prioridad fundamental objetivos muy generales como; la generación de empleo, incremento de la producción, autosuficiencia alimentaria, entre otros, pero difícilmente son acompañados de metodologías y criterios que ayuden a evaluarlos periódicamente, además no se tienen indicadores específicos del impacto y mucho menos la cuantificación de los mismos.

A seis años del surgimiento del Programa de Apoyos Directos al Campo, mejor conocido como PROCAMPO y con más de diez ciclos agrícolas en función; el programa carece de evaluaciones y análisis detallados que den a conocer la realidad circundante, y la problemática que aqueja a éste; dichas carencias impiden en el corto y largo plazo el poder replantear o reorientar los objetivos y promover la mejor aplicación posible del programa y hacer más eficiente el uso de los recursos empleados.

Existen sin duda bastos criterios de evaluación pero cada uno con un enfoque distinto, e incluso el uso de metodologías diferentes; en resumen los criterios y las evaluaciones de los programas al campo y en especial PROCAMPO son tan diversas como evaluaciones hay.

1.2. Objetivos

GENERAL

- ♦ Identificar los principales criterios con los que se ha evaluado la política de PROCAMPO a seis años de su aplicación.

PARTICULARES

- Hacer un análisis de los criterios con los que hasta el momento se ha evaluado el programa.
- Identificar criterios de evaluación importantes que se han dejado de usar.
- Identificar los aciertos y limitantes en el uso de los criterios.
- Conocer los principales resultados obtenidos de la aplicación del PROCAMPO a más de seis años de su inicio.

1.3. Hipótesis

GENERAL

- ◆ A seis años de su inicio el PROCAMPO, no cuenta con criterios bien definidos, ni de una metodología propia, para evaluar su impacto y las consecuencias de la aplicación del programa.

PARTICULARES

- La mayoría de los estudios realizados en torno a PROCAMPO son estudios de caso, que reducen la visión general del impacto que pueda tener la aplicación del programa, debido en gran medida a la heterogeneidad del sector rural mexicano.
- En las evaluaciones del PROCAMPO se han utilizado muchos criterios, pero también de han dejado de lado muchos otros, de igual o mayor importancia.
- El PROCAMPO es sin duda una de las políticas más importantes destinadas al campo en los últimos años.

1.4. Método y procedimiento

Para la realización exitosa del presente trabajo y con el interés de concluir satisfactoriamente con los objetivos planteados y obtener los elementos para aceptar o

descartar las hipótesis; el estudio es de carácter analítico – descriptivo y comprende los siguientes pasos:

Se realizó una revisión bibliográfica, con el objetivo de concentrar para el estudio la mayor cantidad posible de literatura relacionada con la investigación, la cual posteriormente se clasificó, y analizó de la manera más conveniente, así se definieron los siguientes apartados:

- I. Una descripción de la política agrícola de México; destacando los programas más importantes en el sector, las transformaciones que ha sufrido la política hasta la actualidad y el marco de la política agrícola, entre otros.
- II. Una caracterización de los programas de la política agrícola actual, destacando el programa de PROCAMPO que es el punto central de la investigación.
- III. Revisión de las bases de la evaluación de los programas de desarrollo rural
- IV. Un análisis de los principales criterios utilizados en la evaluación del PROCAMPO, hasta el momento, la identificación de algunos de los cuales se ha prescindido y algunos resultados de dichas evaluaciones.
- V. Se concluyó y se hicieron algunas recomendaciones, sobre la base de los resultados obtenidos.

II. LA POLÍTICA AGRÍCOLA EN MÉXICO

2.1. Políticas agrícolas en México (1955 – 1982)

Durante las décadas que anteceden a la crisis económica iniciada en 1982, México siguió un patrón de desarrollo basado en sustitución de importaciones y adoptó políticas macroeconómicas adecuadas a las necesidades de dicho modelo. Estas políticas sin embargo, fueron acompañadas por políticas sectoriales que fueron variando a lo largo del tiempo, lo cual justifica la división de las dos etapas que a continuación se señalan¹:

2.1.1. Desarrollo con estabilidad de precios y sobre valoración de la moneda (1955-1973)

El instrumento macroeconómico que más efecto tuvo sobre la agricultura fue la tasa de cambio, que en este período estuvo siempre sobrevaluado, con el objetivo central de permitir la importación a bajos precios de bienes de capital, tecnología e insumos y fomentar así el crecimiento de la industria nacional, considerada como pilar fundamental del desarrollo. Uno de los resultados más importantes de este manejo de la tasa de cambio fue un deterioro progresivo de la balanza comercial agropecuaria y el incremento de las importaciones, particularmente de granos básicos.

¹ Tomado de: Políticas Agrícolas y Políticas Macroeconómicas en América Latina. FAO. 1992.

En esta época se pusieron en marcha políticas antiinflacionarias que trataron de estabilizar los principales precios de la economía, entre ellos los salarios y los precios de los alimentos. El gobierno fijó precios mínimos de compra (precios de garantía) y comenzó a participar activamente como comprador de los principales granos y materias primas agrícolas: el resultado de esta política fue que los principales precios agrícolas se retrasaron con respecto a las tasas de inflación y la rentabilidad de las actividades agrícolas disminuyó.

Durante un buen período los efectos negativos de la política cambiaria fueron adecuadamente compensados por diversos instrumentos: Los más importantes de estos fueron: a) la inversión en obras de riego que aumentó rápidamente la superficie cosechada y los rendimientos por hectárea, y b) la utilización de semillas mejoradas de maíz y trigo que elevó la producción de manera significativa (revolución verde). En efecto, las tasas de crecimiento de la producción agrícolas experimentadas durante el período 1946-1965 fueron muy altas (7% al año) y con mucho superiores al aumento de la población, de tal forma que la producción de alimentos por cabeza creció a un ritmo anual de 3.8%.

No obstante, el poder de arrastre de estos factores se debilitó al agotarse una etapa de la construcción de obras de irrigación y también debido a que la aplicación de las nuevas semillas se circunscribió sólo a las zonas irrigadas del país. La producción empezó a crecer más lentamente que la población a partir de 1966, como resultado de lo anterior y de los efectos perjudiciales de la política de precios oficiales: el precio nominal del maíz

se mantuvo inalterado durante todo el período 1963-1973. En este último año comenzaron las importaciones masivas de alimentos.

2.1.2. Expansión de gasto público y crisis agrícola (1973-1982)

La caída de la producción agrícola, el incremento constante de las importaciones y los brotes de descontento en algunas zonas rurales, exigieron una modificación de la política sectorial con el fin de tratar de amortiguar los efectos negativos de una política cambiaria que continuaba sobre valorando la moneda nacional. Los instrumentos utilizados para contrarrestar estos efectos negativos fueron: la política crediticia, la fiscal (a través de un aumento notable de los gastos y los subsidios públicos), y aunque en menor medida y de manera poco estable, la política de precios agrícolas.

A inicios de la década de los setenta la política se convirtió en uno de los instrumentos principales de apoyo al sector agropecuario. El monto de los créditos aumentó hasta niveles sin precedentes y los préstamos se otorgaron a los productores a tasas muy inferiores a las del mercado de dinero. Tales subsidios implícitos llegaron a representar transferencias correspondientes al 10% del producto agropecuario (FAO, 1992).

La inversión pública en infraestructura agropecuaria creció aceleradamente en el período. Por otra parte los principales insumos agrícolas, producidos por empresas estatales, como: fertilizantes, semillas, electricidad, combustible, se vendieron a precios muy subsidiados.

Durante los dos primeros años de dicho período se elevaron los precios oficiales de los principales granos y materias primas agropecuarias con el fin de elevar la rentabilidad y la producción. Sin embargo, esta política no tuvo una continuidad y los precios relativos evolucionaron posteriormente en contra de la agricultura. El resultado final de este conjunto de políticas fue negativo para la agricultura. La producción agrícola total no logró recuperar los rápidos ritmos de crecimiento del período 1944-1965.

Una de las lecciones que se pueden extraer de esta experiencia es que la política de subsidios a los productores no puede dinamizar la producción sectorial cuando no existe una estructura de precios que la fomente de manera estable y decidida. Además los subsidios beneficiaron sobre todo a los productores rurales medios y los más pobres que son la mayoría, quedaron excluidos de ellos. Esto agravó el problema de bimodalidad tradicional de la agricultura mexicana.

2.2. Políticas agrícolas en los ochentas

La política neoliberal impulsada a partir de 1982, profundizó la crisis de la agricultura nacional, generando efectos negativos en la alimentación y dependencia externa. De 1982 a 1988, las importaciones de los diez alimentos básicos aumentaron a más del doble en relación con el sexenio precedente.

El consumo anual de maíz por habitante bajó, de 251 a 145 kg. de 1981 a 1989, el frijol de 26 a 9 kg. por lo que el problema nutricional creció, afectando a unos 39 millones de personas (70% de ellas del sector rural) (García, 1993).

Knochenhauer, citado por García (1993); señala que las principales causas de la crisis en el campo en los ochenta son: a).- La descapitalización de los fondos productivos debido a los bajos precios que se pagan por los alimentos básicos y a la disminución e inadecuada aplicación de las inversiones. b).- La lógica de la pobreza generalizada que se resiste a las estrategias que sólo persiguen propósitos productivistas. c).- La atomización de la estructura agraria en el minifundio e inseguridad en la tenencia de la tierra. d).- Los vicios del paternalismo, la centralización burocrática y la corrupción en las instituciones.

Las políticas establecidas en México durante este período se señalan a continuación (de acuerdo a la FAO, 1992):

2.2.1. Política de crédito. El financiamiento otorgado al sector agropecuario que había sido generoso en cuanto a volumen y tasa subsidiaria de interés en la década pasada, observó tendencia decreciente durante el período 1982-88. Los volúmenes de crédito distribuidos por la banca comercial y la banca de desarrollo disminuyeron sensiblemente. Las caídas del crédito otorgado por esta última son graves para los pequeños productores y campesinos, puesto que era el único medio institucional de financiamiento a su disposición. El margen de subsidio crediticio se redujo sustancialmente y el precio de crédito se acercó al costo del manejo financiero.

El aumento de la tasa de interés, la reducción y la mayor selectividad del crédito fueron medidas tomadas para sanear las instituciones financieras agropecuarias del sector

oficial y reducir subsidios considerados ineficientes como instrumento de fomento de la producción.

2.2.2. Política comercial. La apertura comercial de la agricultura mexicana comenzó a instrumentarse desde 1985 y se aceleró notablemente entre 1988-1990. Las restricciones a las importaciones fueron reducidas al 100% en 1982 al 33% en 1988, y al 23% en 1989. En 1990 de acuerdo a la Secretaria de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH), se habían eliminado prácticamente todos los permisos de importación y solamente quedaban bajo este régimen de protección, el maíz, el frijol, la leche en polvo, el huevo y la carne de pollo. La política comercial y la política arancelaria redujeron los diferenciales entre los precios internos y externos con el fin de apoyar la estabilidad macroeconómica y reducir la inflación en cambio, no tomaron en cuenta la existencia de un entorno internacional de precios bajos y subsidiados. Los resultados netos fueron la pérdida de rentabilidad y la disminución de los ingresos rurales.

2.2.3. Política fiscal. En los años setenta hubo una expansión muy importante en el gasto público, de la inversión en el fomento agropecuario y de una amplia gama de subsidios a la producción y al consumo. En cambio en la década de los ochenta el gasto público destinado al sector agropecuario, como porcentaje del gasto público total, descendió permanentemente en el período 1982-88 (a sólo 6.4% del total). Estas reducciones fueron muy significativas con respecto a los porcentajes alcanzados en 1980 (11.7%).

Por su parte la inversión pública federal en el sector agropecuario siguió la misma dinámica que el gasto público; descendió como porcentaje de la inversión total y del PIB en 1989 alcanzó un nivel menor al de 1980 disminuyendo más del 100%.

La SARH redujo su presupuesto en un 70% en términos reales; como resultado de los recortes al gasto en el período 1981-1986. Esta reducción masiva tuvo las siguientes consecuencias: a).- Los recortes destinados a la asistencia técnica, en áreas irrigadas y de temporal, pasaron de 14.7 a 1.9 mil millones de pesos de 1980. b).- Los recursos para trabajos de conservación en los distritos de riego pasaron de 14.7 a 4.3 miles millones de pesos. c).- Los recursos dedicados a nuevas inversiones de capital representaron apenas el 25% de los que se invertía en el período anterior a la crisis. d).- Los recursos para la investigación fueron cercanos a cero en 1986.

2.3. Política de precios y subsidios

Durante las tres décadas anteriores a los 90's el gobierno mexicano ha intervenido en el mercado fijando precios, comprando cosechas, produciendo e importando bienes y vendiendo cosechas y productos de consumo popular. Los objetivos esenciales de esta política gubernamental han sido (FAO,1992):

- a) Fomentar la producción agrícola y defender los ingresos de los productores rurales más pobres.
- b) Asegurar el abasto de alimentos a los centros urbanos

- c) Proteger los ingresos de los consumidores urbanos de bajos ingresos a través de precios reducidos de la canasta básica alimenticia, con lo cual también se perseguían efectos antiinflacionarios.

Para lograr los objetivos se utilizaron instrumentos como:

- a) Precios administrativos o de garantía². Hasta 1985 se fijaban precios de garantía para la mayor parte de los alimentos básicos y materias primas estratégicas (como el sorgo y la soya). Sobre todo en el caso del maíz, el frijol y el trigo, alimentos populares fundamentales, la participación de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) en las compras nacionales llegaba al 20%, porcentaje suficiente para regular el mercado.
- b) Precios subsidiados de insumos, servicios y crédito, por parte de empresas públicas, tales como fertilizantes, combustibles, riego, electricidad, investigación y asistencia técnica entre otras. La contribución de los subsidios al producto sectorial fue grande hasta mediados de la década de los ochenta (llegó a ser el 20% del producto sectorial).
- c) Venta de alimentos a precios subsidiados, sobre todo en las grandes ciudades.

² Precios mínimos a determinados productos, garantizados por el estado, gracias a compras que efectúa a través de su empresa comercializadora, la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO).

Los objetivos de la política de precios han sido casi siempre internamente contradictorios. No era posible ofrecer precios altos a los productores y alimentos a precios bajos a los consumidores. Esta contradicción se salvó a través de un creciente subsidio, hasta que la situación se volvió insostenible. La crisis fiscal obligó a una contracción importante de los subsidios, tanto al productor como al consumidor.

La política fiscal restrictiva hizo que los subsidios al productor descendieran continuamente desde 1982; en relación al producto sectorial pasaron del 11% en 1981 al 3.2% en el período 1982-88 esto se tradujo en una política oficial de precios de insumos agrícolas a la alza, lo cual incrementó significativamente los costos de producción sectoriales. Esto ocurrió al mismo tiempo que se modificaba la política de precios de garantía y decidía que los precios sectoriales estuviesen determinados crecientemente por el mercado internacional. Se optó por un mecanismo de transición -los llamados precios concertados- mediante el cual productores, consumidores, industriales y gobierno, pactan precios de acuerdo a sus intereses pero siempre teniendo en cuenta los precios del mercado. Los precios de garantía fueron mantenidos para el maíz y el frijol, debido a la importancia económica y política que encierra la producción y el consumo de estos dos alimentos fundamentales de la dieta popular.

La sustitución de los precios de garantía por precios concertados o precios de libre mercado, trajo consigo el desmantelamiento paulatino de las instituciones públicas que intervenían en la comercialización rural. CONASUPO dejó de funcionar en 1985 como el único importador legal de productos estratégicos: maíz, trigo, soya, sorgo y otros. Con excepción del frijol y leche en polvo, las industrias privadas tuvieron la autorización de

importar directamente sus insumos en el mercado internacional. Esta liberación de las importaciones buscó dos objetivos:

- 1) Desregular las importaciones de productos básicos con el fin de permitir que las agroindustrias pudieran aprovechar oportunidades de precios internacionales más competitivos que los internos, lo que permitiría disminuir la inflación.
- 2) Liberar a CONASUPO de los costos asociados a tales importaciones, entre ellos los de financiamiento de las compras, transporte, almacenamiento y distribución, los cuales engrosaban el déficit fiscal.

El proceso de desmantelamiento de CONASUPO se aceleró a partir de 1989, quedando restringido su papel a la importación de algunos productos y a las compras internas de maíz y frijol. La masiva reestructuración de CONASUPO obedeció al objetivo de revertir las distorsiones que generaba su excesiva participación.

2.4. Reformas recientes que afectan al agro

De las reformas o modificaciones a leyes hechas en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari resaltan por su importancia para el sector agropecuario las siguientes:

2.4.1. Reformas al Artículo 27

Una de las reformas más ambiciosas en el campo mexicano ha sido sobre la legislación en el régimen de tenencia de tierras, en particular sobre el ejido³ que, de conformidad con las antiguas disposiciones del artículo 27, las tierras de los ejidos no podían venderse, arrendarse o utilizarse como garantía hipotecaria⁴. La nueva ley agraria, que entró en vigor en febrero de 1992, modificó el artículo 27 en los siguientes aspectos principales:

Los ejidatarios que posean títulos válidos de propiedad pueden, con la aprobación del 75 por ciento de la asamblea de ejidos, obtener plenos derechos para vender, arrendar y disponer de su tierra. Las tierras del ejido pueden venderse o arrendarse a empresas privadas o entidades corporativas que podrán explotarla directamente. Se pretende fomentar la asociación entre agricultores y empresarios agrícolas y promover la modernización tecnológica y productiva.

Los derechos de herencia o sucesión no beneficiarán ya necesariamente de forma prioritaria a la familia de los ejidatarios; los propietarios de tierra de ejidos pueden elegir libremente a sus sucesores. Se ha suprimido la base legal para la participación del gobierno en los ejidos, de acuerdo con el principio general de conceder autonomía al sector.

³ El ejido era una forma de asociación comunal rural que adquirió importancia a raíz de la reforma agraria de 1917; y sus orígenes se remontan a la época precolombina.

⁴ A pesar de que estaba prohibido por la ley, la venta y arriendo de tierras era una práctica clandestina muy difundida. Por ejemplo, se estima que, antes de que se modificara el artículo 27, del 25 al 30% de toda la tierra productiva estaba arrendada. (FAO 1992).

De acuerdo con Aspe, citado por Peña (1995), la nueva normatividad promueve la seguridad en la tenencia de la tierra y abre múltiples posibilidades para el mejor aprovechamiento de este recurso a través de la organización de sociedades mercantiles y el financiamiento de proyectos productivos. A la vez, permite la compactación de predios para el aprovechamiento de economías de escala y la posibilidad de esquemas más eficientes de asociación, administración, financiamiento y captación de tecnologías, pero sobre todo, permite combatir el minifundismo y la ociosidad de tierras que son aptas para la producción.

2.4.2. Reformas de liberalización comercial

La otra esfera importante de la reforma de la política agraria fue la liberalización de los mercados agrícolas, adoptándose las siguientes medidas (FAO, 1992):

2.4.2.1. Liberalización del comercio. Incluida una reducción del porcentaje de importaciones agrícolas sujetas a licencia de importación que pasó del 57 por ciento en 1988 al 35 por ciento en 1991. Al mismo tiempo, los aranceles medios de importación para los productos agrícolas descendieron a sólo un 4 por ciento.

2.4.2.2. La liberalización de los precios. Sobre todo la eliminación de los precios de garantía para todos los alimentos básicos, excluidos el maíz y el frijol (aproximadamente 1,300 millones de dólares se destinaron a subvencionar los precios del maíz y frijol en 1993).

El Tratado de Libre Comercio De América del Norte (TLCAN) prevé la gradual eliminación de la subvención de los precios para el maíz y el frijol dentro de un período de transición de 15 años. En el caso de otros cereales y de la soya, los precios de garantía de las adquisiciones del gobierno fueron sustituidos por “precios acordados”, y antes de poder importar, los agentes privados deben comprar toda la cosecha a un precio acordado. En lo que respecta a los productos animales, continúan fijándose los precios al consumidor y los márgenes comerciales, siendo en general los precios de la carne de vacuno y de cerdo inferiores a los precios del mercado internacional, y los de las aves de corral superiores a ellos.

2.4.2.3. Reducción o eliminación de las subvenciones a los insumos. Las subvenciones a los insumos agrícolas, que representaban más de la tercera parte del valor de la producción agrícola a principios de los años ochenta, eran en 1989 de sólo el 17 por ciento del valor de la producción. Una de las consecuencias de ello fue la equiparación de los precios de los fertilizantes con los del mercado internacional. Se redujeron también mucho las subvenciones para el suministro de agua y electricidad. Se liberalizaron las importaciones de insumos agrícolas y de maquinaria, lo cual compenso parcialmente los efectos del aumento de los precios de los insumos y de los costos de producción. Se redujo así el subsidio al crédito y se eliminaron los controles sobre los tipos de interés real.

2.4.2.4. Reducción de la intervención estatal. Con la eliminación o disminución drástica de los controles del mercado de las compañías paraestatales en lo que respecta al azúcar, cacao, maíz, tabaco y henequén se privatizaron, extinguieron o fueron

sometidas a una redefinición de funciones las instituciones especializadas que se ocupaban previamente del crédito, los seguros, la asistencia técnica y la comercialización. El número de empresas paraestatales dependientes de la SARH bajo de 94 en 1982 a sólo 20 en 1992.

2.5. Programas en el campo mexicano

En México se han instrumentado diferentes programas en el sector agropecuario de acuerdo a los objetivos específicos de sus gobernantes y a la situación político-económica del país en el período de su implementación. A continuación se señalan algunos programas de importancia en México⁵.

2.5.1. PIDER

En 1973 es constituido el **Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER)**, con la concepción de corregir, mediante la canalización de recursos públicos y la polarización social que afectaba severamente al campo. El PIDER representa en el México de los años setenta, el primer intento sistemático de llevar a la práctica un desarrollo rural integral.

El PIDER estableció los siguientes objetivos: Dotar a los pueblos rurales de las obras y servicios necesarios para su desarrollo económico y social; proporcionar empleo permanente y mejor remunerado que permitiera arraigar a la población en su lugar de

origen; elevar la productividad y el ingreso; aprovechar racionalmente los recursos naturales y fortalecer el crecimiento regional; contribuir a la distribución equitativa del producto social. El objetivo central del PIDER era; conseguir que toda la población alcanzase al menos niveles mínimos de bienestar en materia de alimentación, salud, educación y vivienda, haciendo efectivo el derecho al trabajo; sus metas: autosuficiencia de alimentos básicos y su adecuada distribución.

Las estrategias y acciones del PIDER se orientaron al alivio de la pobreza dirigiéndose a las regiones rurales marginadas pero con potencial productivo. Se unificaron las acciones de planeación en las localidades y regiones. El programa fue multisectorial y descentralizado, coordinando dependencias estatales y municipales también fue participativo al dar lugar a la acción organizada de los habitantes de las comunidades.

Dentro de las acciones realizadas están: programas productivos destinados a generar grandes excedentes económicos (infraestructuras de riego, unidades de riego, ganaderas, adjudicación de tierras de temporal y frutícolas); programas de apoyo a la producción (en la comercialización, caminos rurales, asistencia técnica, y electrificación); los programas de bienestar de comunidades rurales (clínicas, escuelas, agua potable y programas nutricionales y de vivienda). La distribución de la inversión se dió en una relación de 70% para programas productivos, 20% para programas de apoyo a la producción y 10% en programas de beneficio social.

⁵ Tomado y sistematizado de García Zamora, 1993.

Los principales problemas enfrentados por el programa fueron el aislamiento de proyectos por falta coordinación, deficiencias en la planeación, duplicación de funciones, demora en las asignaciones y envío de los presupuestos, proyectos inadecuados para los objetivos del programa, poca colaboración entre técnicos y productores, tecnología inapropiada y ausencia de participación social.

Los resultados del PIDER, respecto a la inversión productiva muestran buenos resultados; sobre todo los programas de irrigación y de bienestar social como clínicas y escuelas. Otros programas como ganadería, conservación de suelo y agua, e industrias rurales muestran resultados mínimos o francamente negativo (por la deficiencia en el diseño de programas, ausencia de crédito y de asistencia técnica, problemas de organización y de mercado). La experiencia de PIDER fue relevante, al propiciar una concentración de los esfuerzos gubernamentales para aliviar los problemas rurales y regionales, y valiosa como ejemplo en el diseño de otros instrumentos y programas de desarrollo regional.

2.5.2. SAM

El **Sistema Alimentario Mexicano (SAM)** se presenta en marzo de 1980 y pretende; reorientar el desarrollo agrícola para alcanzar la autosuficiencia alimentaria (sobre todo en granos básicos) y reducir la dependencia hacia Norteamérica.

El SAM es un programa integral que consta de diferentes proyectos que abarca todos los aspectos relacionados con la producción, transformación y distribución de productos

alimentarios básicos y que se propone incrementar rápidamente la producción de éstos y mejorar el nivel nutricional y la dieta de las capas pobres de la población.

Además del objetivo de seguridad el SAM se propone:

- ♦ Contribuir al óptimo aprovechamiento de los hidrocarburos, por lo que el programa queda íntimamente condicionado al ciclo del petróleo.
- ♦ Crear mecanismos estables para lograr una mejor distribución del ingreso, corrigiendo la brecha entre el ingreso rural y el urbano.
- ♦ Creación de empleos en el campo
- ♦ Reconstruir la base social del estado entre los campesinos, reduciendo las tensiones sociales y políticas en el agro.

El SAM propuso la aplicación del sistema de subsidios al consumo popular; se diseñó una “canasta básica recomendada”. En la producción apoyo a la agricultura campesina productora de granos básicos, a través de insumos subsidiados, tecnología apropiada y créditos ágiles y baratos para modernizar los métodos de producción. Hay un aumento de los precios de garantía, de los granos básicos (del 28% al precio del maíz y de un 42% al del frijol), con esto se busca hacer a tales productos competitivos e incrementar rápidamente las superficies cultivadas. Se implementa el programa de riego compartido (por el cual el estado asume las pérdidas por accidentes climáticos) con lo que se busca inducir al campesino a cambios tecnológicos. Se estimula la organización de agrupaciones campesinas para la producción, venta y el procesamiento industrial de

productos agrícolas. Se crea un plan agroindustrial para contrarrestar la acción de las empresas transnacionales (el plan abarca únicamente los sistemas “granos”, “leche”, “carne” y “oleaginosas” componentes de la canasta básica recomendable) se impulsa el aumento de la frontera agrícola abriendo nuevas tierras al cultivo e intensificando la ganadería.

En cuanto a resultados en 1980 se habla de una cosecha récord de 23.4 millones de toneladas de productos agrícolas que se incrementan en 1981, a 28.6 millones de toneladas, no obstante los aumentos alcanzados continúan realizándose cuantiosas importaciones que en 1980, ascendieron a 10.4 millones de toneladas agrícolas y en 1982 siguen siendo significativas. Los incrementos en la producción agrícola coinciden con los instrumentos del gasto público. Los importantes montos e incrementos del gasto público se orientan al estímulo de la inversión privada hacia ciertos cultivos, lo que implica que el proyecto de autosuficiencia dependa también de las decisiones de los empresarios agrícolas, no sujetas a la planeación estatal.

El incremento significativo en los precios de garantía estimula la producción de granos, sin embargo la política de precios tiende a incrementar la producción empresarial, porque el aumento de precios junto a la transferencia de recursos del estado significa mayores márgenes de beneficio. Para los campesinos pobres los beneficios de una política de precios se ven diluidos por estar sujetos a control burocrático, intermediarios y especuladores comerciales.

2.5.3. PRONAL

El 17 de octubre de 1983 el gobierno federal da a conocer el **Programa Nacional de Alimentación (PRONAL)** que recupera algunos objetivos buscados por el SAM: como la soberanía alimentaria. Sin embargo el programa surge bajo un marco macroeconómico adverso que imposibilitaba la obtención de los objetivos.

El programa busca; proteger los niveles alcanzados de alimentación y nutrición, así como el poder adquisitivo de los grupos mayoritarios a través de la oferta garantizada, a precios accesibles, de un paquete básico alimenticio. A mediano plazo (fin de sexenio, 1988) se procuró la atención a los grupos más vulnerables en materia nutricional.

Como estrategia, en la fase de producción se destaca la necesidad de reducir las importaciones de granos básicos estimulando su producción en el país y priorizando las zonas temporeras. En la fase de transformación se pretende una organización de la participación del estado en la industria alimentaria (preservación de la industria alimentaria básica, producción de alimentos prioritarios y fortalecimiento de la agroindustria). En la fase de comercialización: modernización del sistema de acopio y distribución, integración de infraestructura y servicio de transporte, abasto a zonas marginadas. En la fase de consumo y nutrición: apoyar la cantidad y calidad de información al consumidor para el consumo de alimentos.

El PRONAL surge en condiciones económicas adversas de austeridad determinadas por el desplome del precio internacional del petróleo y la crisis de la deuda externa nacional.

Pero representa un avance en la concepción estratégica del gobierno para enfrentar la política alimentaria en relación a los anteriores.

2.5.4. PRONADRI

El 29 de abril de 1985 Miguel de la Madrid da a conocer el **Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral (PRONADRI)**. El programa reitera objetivos y metas que previamente habían sido planteados en el: PIDER, SAM, PRONAL. Pero el objetivo fundamental es: mejorar el bienestar social de la población del medio rural e incrementar los niveles de producción, empleo e ingreso, con base a la transformación de las estructuras económicas y sociales prevalecientes y sus relaciones de intercambio, contempla además; apoyar a los trabajadores del campo, en su organización, capacitación y generación de empleos complementarios para elevar su ingreso.

La estrategia fue; disponibilidad de acceso a los bienes y servicios básicos; reforma agraria integral; reactivación productiva del agro; generación de empleos y mejoramiento del ingreso.

Se pone en marcha el sistema integral de estímulos a la producción agropecuaria, mecanismo operativo para el logro de la reactivación productiva, incremento del bienestar, empleo e ingreso de la población campesina. Se establecieron políticas de subsidios y precios de garantía. Los subsidios se encaminaron a racionalizar el uso de los recursos eliminando los otorgados a las materias primas y particularmente el otorgado a la industria de la tortilla de maíz.

Con el fin de apoyar el desarrollo del campo, se continuó operando diversos programas de fomento, destacando el de incrementar la producción de maíz (PIPMA), con el cual se atendieron más de 114 mil hectáreas. A través de Programas de Mecanización del campo (PRONAMEC), se atendieron 2.2 millones de hectáreas de labor, con servicios que van desde la preparación y escarda de suelo, hasta la siembra y fertilización. Mediante el Plan Nacional de Apoyo a la Agricultura de Temporal (PLANAT) se realizaron acciones para la conclusión de 26 obras enfocadas a las prácticas de conservación del suelo y agua, 52 obras de infraestructura y 20 de pequeña irrigación.

2.2.5. PLANADE

Carlos Salinas de Gortari se pronunció para que los productores del campo tuvieran plena autonomía para decidir, ¿cómo? y ¿para quien producir?, lo que supone el retiro relativo del estado en términos de reducir su participación y responsabilidad.

El **Plan Nacional de Desarrollo (PLANADE)**. Pretende una modernización del agro, incrementando el ingreso de los productores, aumentando productividad, y volviendo competitiva a la agricultura. El plan contempla a corto plazo sostener una estabilidad en los precios, deteriorando lo menos posible del nivel de vida de los campesinos. En el mediano plazo se pretende librar un poco los precios, una vez que la oferta de alimentos y materias primas sea abundante. A largo plazo se plantea una agricultura productiva con una población rural cada vez menor.

El plan proponía la liberación de la agricultura, la integración creciente al mercado internacional, dejando que sean las fuerzas del mercado las que orienten la modernización productiva en el agro.

2.5.6. PRONAMOCA

En 1990 se da a conocer el **Programa Nacional de Modernización del Campo** 1990-1994 (PRONAMOCA), cuyo objetivo fundamental es: aumentar la producción y la productividad del campo, llevando justicia a las familias de los productores. La modernización del campo es uno de los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo. El PRONAMOCA aplica políticas de descentralización de recursos humanos, financieros, y promueve la gestión de las organizaciones de productores.

La estrategia a largo plazo plantea consolidar al sector agropecuario y forestal como un elemento de riqueza en la economía nacional, a partir de políticas que atraigan la inversión hacia proyectos agropecuarios y forestales. Los puntos básicos del programa son: lograr una mejor asignación de los recursos, diversificar y desarrollar actividades en el medio rural, establecer condiciones propicias para la inversión nacional y extranjera y alentar el potencial exportador del sector.

El programa de modernización se pretende lograr a través del desarrollo de los siguientes aspectos: certidumbre en la tenencia, financiamiento y seguro, recursos hidráulicos, insumos, infraestructura, comercio exterior e interior, industria rural y

agroindustria, precios, educación, asistencia, organización y desincorporación de paraestatales.

En la producción de básicos se plantea transformar los subsidios generalizados en estímulos selectivos y aplicar una política diferenciada para los productores de bajos ingresos y con potencial productivo frente a los ubicados en zonas de alta siniestralidad. La mayor productividad se impulsará mediante estímulos, paquetes tecnológicos, mecanización etc. Se continuará levantando el padrón de productores y un sistema de información que permita su identificación precisa y definición individual de compromisos con el sector público.

2.5.7. PRONASOL

Introducido en 1988, el **Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL)** dedica un 60% aproximadamente de su presupuesto a actividades de bienestar social y el resto a proyectos de desarrollo regional y a financiar la producción. Su principal rasgo es el alto grado de descentralización y de participación popular en la formulación y ejecución de proyectos y actividades desde su creación, PRONASOL expandió y diversificó sus actividades considerables. Desde los 621 millones de dólares iniciales en 1989, las asignaciones federales para el programa aumentaron en términos reales en un 54% en 1990, en un 36% en 1991 y en un 19% en 1992. Un millón aproximadamente de campesinos que trabajan en 3 millones de hectáreas se benefician de los fondos de PRONASOL, mientras que más de 1,100 organizaciones campesinas reciben apoyos de fondos regionales para el desarrollo de las poblaciones indígenas. Un gran número de

agricultores confía también en PRONASOL para recibir créditos a la palabra (con garantía personal). Las empresas de Solidaridad, un órgano más recientemente en el marco de este programa, facilita también créditos y capital con riesgo a las empresas gestionadas por organizaciones de productores.

2.6. El marco de la política agrícola

2.6.1. Elaboración de la política agrícola

En México el Poder Ejecutivo Federal prepara, durante el primer año del sexenio presidencial, el Plan Nacional de Desarrollo (PND), el cual es sometido al Congreso para comentarios y recomendaciones. El PND abarca los seis años de la administración y es el resultado de una amplia consulta nacional. El PND para el período 1995-2000 fue publicado en mayo de 1995.

En julio de 1995, durante la preparación del programa para las políticas agrícolas del período 1995-200, el Presidente de la República estableció la Comisión Intersecretarial del Gabinete Agropecuario (CIGA) (Cuadro 1), los temas examinados por la CIGA fueron: certificación de los títulos agrarios, modalidades definitivas de operación del Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO), reforzamiento de la productividad y la competitividad, crédito rural, comercialización de los productos agrícolas, extensión y apoyos logísticos al desarrollo tecnológico y la federalización de la Secretaría de Agricultura Ganadería y Desarrollo Rural (SAGAR). El consenso alcanzado por las organizaciones de productores y las diferentes Secretarías de gobierno

durante las sesiones de trabajo de la CIGA dio lugar a la “Alianza para el Campo”, que fue presentada por el Secretario de Agricultura al Presidente en octubre de 1995.

De manera más general, el responsable de la elaboración de la política agrícola es el Gabinete Agropecuario (Cuadro 1). Este gabinete toma las grandes decisiones en materia agrícola, en particular el establecimiento de los precios controlados, los pagos directos y el volumen de las cuotas de importación y a la exportación en conformidad con los compromisos del TLCAN y del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). También tiene la responsabilidad de aprobar los precios al consumidor propuestos por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) para ciertos alimentos.

En la práctica, es la SAGAR quien somete las propuestas para la aprobación del Gabinete Agropecuario, después de una consulta estrecha con las dos entidades públicas CONASUPO y ASERCA (Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria) así como las organizaciones de productores. Las decisiones de Gabinete Agropecuario también están orientadas por recomendaciones ad hoc de los grupos de trabajo que incluyen representantes de diferentes secretarías y entidades gubernamentales. Desde 1988, la fijación por parte del Gabinete Agropecuario de los precios a la producción de maíz y frijol deben ser ratificados por el pacto (Pacto de Solidaridad Económica), que consiste en un proceso de concertación entre el gobierno y los principales representantes de los sectores privado y social cuyo objetivo ha sido la reducción de la inflación. En 1995, el pacto siguió operando en coordinación con la “Alianza para la Recuperación Económica”.

El Congreso es el responsable directo de la adopción del presupuesto nacional, incluyendo la asignación de los recursos presupuestales entre las Secretarías, los principales programas y las entidades públicas que participan en la cuestión agrícola. El presupuesto de PROCAMPO tiene que ser aprobado por el Congreso cada año.

Cuadro 1). Entidades Públicas que intervienen en la elaboración de la política agrícola.

<u>Entidades públicas</u>	<u>Composición</u>	<u>Actividad principal</u>
Gabinete Agropecuario	Presidente de la República SAGAR (agricultura) SHCP (finanzas) SECOFI (comercio) SRA (reforma agraria) SEDESOL (desarrollo social) SEMARNAP (medio ambiente) CONASUPO (subsistencias populares) BANRURAL (crédito rural) FIRA (crédito rural) AGROASEMEX (seguros) ACERCA (apoyos a la comercialización, PROCAMPO)	Principales decisiones de política agrícola
Comisión Intersectorial del Gabinete Agropecuario (CIGA)	SAGAR (agricultura) SHCP (finanzas) SECOFI (comercio) SRA (reforma agraria) SEDESOL (desarrollo social) SEMARNAP (medio ambiente) STPS (trabajo) SEP (educación) Gobernadores Senadores Diputados Organizaciones de productores	Preparación del programa nacional de desarrollo 1995-2000 para el sector agrícola
Congreso	Diputados Senadores	Aprobar el presupuesto

Fuente: secretaria de la OCDE, 1997.

2.6.2. Objetivos de la política agrícola

Los objetivos de la política agrícola han cambiado a lo largo del tiempo, reflejando los cambios de la política económica del país en su conjunto. En la actualidad, las metas de la política agrícola han incluido autosuficiencia alimentaria, disminución de los precios de productos alimenticios en apoyo a los consumidores pobres, aumento de los ingresos agrícolas; reducción de la desigualdad de ingresos dentro de la agricultura y desarrollo de las exportaciones para generar divisas.

Desde mediados de los setenta y hasta 1980, como parte del programa económico global de promoción de la urbanización y de la industrialización a través de sustitución de importaciones, el objetivo central de la política agrícola fue asegurar una oferta abundante y barata de alimentos a los consumidores. A raíz del descubrimiento de nuevas reservas de petróleo en México y del *auge* petrolero de 1973, el gobierno creó en 1980 el Sistema Alimentario Mexicano (SAM). Con el objetivo de restablecer la autosuficiencia en frijol, cereales y oleaginosas antes de 1985. La crisis de la deuda provocada por la caída de los precios del petróleo en 1982 obligó al gobierno a reducir sus gastos en el sector agrícola. El costo del SAM no podía ya ser asumido por lo que el programa fue cancelado a finales de 1982. De 1983 a 1988 el principal objetivo de la política agrícola fue mejorar la productividad del sector a fin de economizar los escasos recursos. Este cambio de orientación fue reforzado cuando los precios del petróleo se desplomaron en 1986.

Durante el período 1989-1994, México inició un programa ambicioso y radical de reforma de la política agrícola buscando una mayor orientación de mercado, una disminución de la regulación interna con mayor liberalización y un mejor enfoque de las políticas. Esta reforma se enmarca en el proceso general de liberalización de la economía. De liberalización del comercio exterior (en particular en el marco del TLCAN) y de privatización de las empresas públicas, que había comenzado con la crisis de la deuda, provocada en 1982 por sobre oferta del petróleo y la caída de su precio a nivel mundial. Es en este contexto que en mayo de 1990, se presenta el Programa Nacional de Modernización de la Agricultura para el período 1990-1994. Este programa estaba orientado principalmente a aumentar el bienestar de la población rural y la eficiencia en el uso de los recursos, así como a mejorar a la balanza comercial agrícola, particularmente a través de una mayor orientación por el mercado, menores regulaciones y mejor focalización de las políticas.

Estos objetivos han sido reafirmados para el período 1995-2000 en el marco del Programa Alianza para el Campo: a) Aumentar el ingreso de los productores, b) Aumentar la producción agrícola a una tasa mayor que el crecimiento demográfico, c) Alcanzar el equilibrio en el comercio agrícola, d) Obtener la autosuficiencia en los alimentos básicos, e) Reducir las diferencias entre regiones en cuanto a la productividad, empleo e ingreso: y f) Contribuir a la reducción de la pobreza rural, a la conservación de los recursos naturales y una mejor ocupación del territorio por parte de la población.

2.6.3. Las medidas de política agrícola

Para alcanzar los objetivos señalados el gobierno instrumentó una combinación de medidas generales y sectoriales, con énfasis creciente en los años recientes en pagos directos desligados de la producción de ciertos productos específicos. La creación de un medio ambiente más competitivo para la agricultura está siendo realizado a través de las reformas generales del sistema económico mexicano, incluye la liberalización comercial, la privatización de empresas paraestatales y la forma de tenencia de la tierra. La liberalización comercial comenzó con la adhesión de México al GATT en 1986, y fue reforzada con la entrada en vigor del TLCAN en enero de 1994 y del acuerdo de la Ronda Uruguay en 1995.

En los años ochenta, las principales medidas de política agrícola con apoyo a los productores mexicanos fueron medidas de apoyo directo o indirecto a los precios y a los ingresos así como algunas medidas que buscaban mejorar la base productiva. Las políticas de apoyo a los precios y a los ingresos incluían medidas de apoyo a los precios internos, generalmente complementados con medidas comerciales. Las medidas de la mejora de la base productiva en la agricultura consistían en subsidios al crédito, exenciones fiscales, reducción en el costo de los insumos agrícolas, investigación, educación y extensión; inspección y control de plagas y enfermedades; desarrollo de estructuras e infraestructuras agrícolas, desarrollo rural y comercialización y promoción.

Desde finales de los ochenta, se asignó un fuerte desplazamiento de los apoyos a los precios y las medidas comerciales, hacia los pagos directos o los productores, especialmente a través de PROCAMPO (Anexo 1). El sistema de derecho de propiedad sobre la tierra y el agua fue modificado radicalmente para permitir el desarrollo de un mercado de tierras y un mercado de compra-venta de concesiones de agua. Para acompañar este cambio en la combinación de medidas de política al mismo tiempo que se apoya a los productores a adaptarse a la influencia de los mercados internacionales, se tomaron algunas medidas adicionales destinadas a mejorar la base productiva de las exportaciones agrícolas, a apoyar la diversificación de los productos hacia actividades agrícolas más competitivas y a introducir nuevas prácticas de conservación de los recursos, en particular en el marco de la Alianza para el Campo.

2.7. Esquema de apoyos a la agricultura

2.7.1. Antecedentes internacionales

Algunos gobiernos tienen dentro de sus objetivos prioritarios, procurar que se alcance la soberanía alimentaria, para lo cual, diseñan un conjunto de medidas tendientes a estimular la producción agropecuaria que están presentes en la política agrícola de cada país. Con esta finalidad los gobiernos hacen uso de una gran variedad de instrumentos para apoyar a los productores agropecuarios y la mayoría de estas políticas de apoyo se concentran en:

- ◆ Apoyo a los precios de los productores
- ◆ Protección comercial para estimular la producción interna
- ◆ Pagos directos al productor
- ◆ Venta de insumos a bajos precios
- ◆ Apoyo a la comercialización
- ◆ Programas para estimular la producción vía innovaciones tecnológicas, asesoría técnica y desarrollo de infraestructura, entre otros.

No es sorprendente que la mayoría de los países que presentan altos volúmenes de producción hagan uso de la mayoría de las medidas señaladas, lo que explica gran parte del comportamiento de su producción y el ingreso de sus productores: Ejemplo claro de esto es Estados Unidos, el gobierno ofrece a los productores agropecuarios cada año un

paquete de medidas acordes a cada producto para estimular la producción y el ingreso de los agricultores, algunas de ellas son:

Pago de deficiencia (*Deficncy Payments*), Consiste en que el gobierno fija el precio objetivo para los productores pagando la diferencia cuando el productor vende por abajo del precio objetivo. Así dependiendo de la superficie cultivada y del rendimiento obtenido, es el monto que el gobierno entrega al productor.

Pago por seguro agrícola (*Crop Insurase Net Payments*), con éstos el productor puede contratar un seguro que cubra su cultivo ante pérdidas por mal tiempo, a cambio del pago de una prima que en muchas ocasiones se encuentra subsidiada.

Los préstamos para comprar insumos (*Commodity Loans*), que consiste en el otorgamiento de créditos a los productores para compras de fertilizantes, semillas y otros insumos, con la finalidad de estimular la producción. Estos créditos tienen tasas de interés subsidiadas: los productores que están en este tipo de programas garantiza el pago del préstamo y los intereses.

Otros países que junto a Estados Unidos son los que más subsidian su agricultura; es la Unión Europea en donde existe un sistema de precios que garantiza al productor un ingreso adecuado. Se manejan varias políticas como son:

Precio indicativo: Es al que se deben vender los productos entre los países que conforman la Unión y es fijado por las autoridades agrícolas al inicio de cada cosecha.

Pago por cambios de cultivo (*Diversion payment*); Este tipo de medida se utiliza cuando existencias del grano superan niveles determinados y el precio empieza a registrar una tendencia a la baja, es decir se utiliza en tiempos de sobre oferta del producto para estabilizar el precio del mismo e impedir que disminuya su volumen y consiste en que los productores tienen opción de recibir pagos por dejar de cultivar determinada superficie con el producto en cuestión

Programas internacionales (*Internacionales Programs*), los cuales sirven para estimular la venta de los productos agropecuarios en los mercados externos.

Los apoyos a la agricultura se dan a nivel mundial y principalmente en los países desarrollados, aunque en el caso de México también han sido utilizados los apoyo a la agricultura pero con esquemas diferentes.

2.7.2. Antecedentes nacionales

El esquema de apoyos a la agricultura en el caso de México, se describe en dos etapas, la primera comprende los apoyos que se tenían antes de la implementación de políticas de apoyo directos (PROCAMPO) y en la segunda comprende al PROCAMPO.

La situación internacional caracterizada por subsidios y un cambio acelerado en cuanto a la tecnología, presenta muchas oportunidades y retos para los productores mexicanos. Las oportunidades resultan de la competitividad que tiene el país en productos de alto valor agregado y del potencial productivo que ofrecen las tecnologías desarrolladas en

los últimos años. El principal reto es adaptarse a un entorno internacional sumamente dinámico y complejo. Los mercados de granos y oleaginosas están muy distorsionadas por los cuantiosos subsidios que otorgan los países desarrollados. Lo anterior, hizo necesario modificar el sistema de apoyo vigente hacia un sistema directo a los productores agrícolas de México que atiende al problema de subsidios, pero que no distorsione las decisiones de producción impidiendo el aprovechamiento de las ventajas comparativas con las que cuenta el país.

Para impulsar la producción de alimentos y aumentar los ingresos en el agro, tradicionalmente se ha apoyado al campo a través de subsidios al precio de los productos, al costo de los insumos y a la comercialización. El estado ha participado directamente en estos procesos como proveedor de los insumos y principal comercializador esta política se diseñó en el contexto de una economía cerrada y con el paso del tiempo fue necesario adecuarla, debido a que:

1. La estructura del país cambió. Ahora la mayor parte de la población es urbana y existe un número significativo de habitantes rurales que son productores.
2. La política de sustitución de importaciones no respondía a los imperativos del proceso de globalización de la economía mundial. Para no mantenerse al margen de los beneficios que este proceso ofrece, resultó necesario reorientar la estrategia de desarrollo para lograr una vinculación eficiente en los mercados internacionales.

2.7.3. Esquema de apoyos a la agricultura hasta 1993.

Hasta 1993, la agricultura mexicana tradicionalmente fue apoyada vía precios de garantía; política de precios que se instrumentó en la década de los cincuenta y formó parte de un conjunto de medidas tales como: subsidios, crédito e inversión, que entre otras constituyen la política agropecuaria. Durante la década de los cuarenta y hasta finales de los setenta, permitió al país satisfacer las necesidades alimentarias de una población en aumento y la demanda industrial de materias primas.

Estos resultados se logran bajo el impulso de una política agropecuaria caracterizada por una fuerte intervención estatal en la producción y el consumo de productos alimentarios, dicha intervención en la producción agrícola se dio a través de organismos gubernamentales principalmente CONASUPO, quién se encargaba de la compra-venta de productos alimenticios a precios subsidiados y otros organismos que proveían a los productores con insumos agrícolas a precios subsidiados (SAGAR 1997).

Los apoyos a la agricultura antes de PROCAMPO se han otorgado a través de:

- ◆ Subsidio al precio de los productos agrícolas (precios de garantía)
- ◆ Subsidio al costo de los insumos agrícolas y comercialización.
- ◆ Subsidio al consumo.

2.7.3.1. Precios de garantía

Los precios de garantía fueron aplicados a los principales cultivos alimenticios: frijol, maíz, trigo, cebada, sorgo, arroz, soya, girasol, cártamo, algodón, sésamo, y copra. Esta política estuvo orientada a apoyar a los productores con precios de garantía más altos que los prevalecientes en los mercados internacionales al mantener los precios al consumidor por debajo de los precios al productor y ofrecer un mercado en el cual los productores de diferentes regiones y con diferentes costos de producción pudieran vender sus productos. Sin embargo, durante los años ochenta, los precios de garantía eran más bajos que los internacionales; como consecuencia de retrasos ocasionados por los cambios macroeconómicos y las políticas aplicadas contra la inflación.

Hasta 1988, el Gabinete Agropecuario fijaba los precios de garantía de estos doce productos para cada año agrícola y los anunciaban antes de que los productores tomaran la decisión de qué cultivo sembrar. Los precios de garantía establecidos, los pagaba CONASUPO al momento de la cosecha y de ser necesario, podría ajustarse por el gobierno de una manera discrecional o como compensación por algún incremento nominal de los precios de los insumos agrícolas ocurrido entre el momento del anuncio de los precios y el momento de la cosecha. Los precios de garantía se aplicaban al mismo nivel en todo el país y debían cubrir el promedio ponderado de los costos de producción de una muestra representativa de las zonas y tecnologías; los precios internacionales servían únicamente de guía.

Aunque los costos de producción varían considerablemente de una región a otra, la fijación de los precios de garantía era esencialmente un compromiso entre los intereses de los productores y los consumidores en el límite de los recursos disponibles para financiar bajos precios al consumidor y precios más altos al productor. El volumen de producción para aplicar los precios de garantía fue limitado: CONASUPO, actuaba como comprador en última instancia de la producción sin mercado. El porcentaje de la producción interna comprada por CONASUPO variaba considerablemente en función de los cultivos y de los años, aunque generalmente se situaba entre 15 y 35 % para cereales y frijol, y entre 5 y 10% para oleaginosas.

Como parte del proceso general de reforma de la política agrícola, en 1989, el gobierno decidió eliminar progresivamente los precios de garantía así como, las barreras a la importación y los techos a los precios al consumidor de todos los granos, del frijol y las oleaginosas. Esta decisión, se basaba en la convicción que los precios de garantía, al ser fijados en todo el país, frenaban el desarrollo de mercados regionales y de redes privadas de distribución, limitaban la diversificación de la producción y su orientación hacia el mercado y no promovían la elaboración de productos de gran calidad y por otra parte la política de apoyos a los precios implicaba un alto nivel de transferencias gubernamentales para cubrir el déficit de CONASUPO y sus filiales.

En 1989, se eliminaron los precios de garantía para trigo, cebada, sorgo, arroz, soya, y otras oleaginosas. Creando con ello graves problemas de comercialización. La problemática generada con la eliminación de los precios de garantía fue compensada con los precios de concertación a estos productos, en acuerdo con los compradores y los

productores. Para la cebada los precios de concertación eran negociados entre los productores y la industria (cervecera) con el arbitraje del gobierno. En cuanto al trigo, arroz, y oleaginosas, los precios de concertación fueron fijados a un mismo nivel con validez en todo el país. En el caso del sorgo, dichos precios se aplicaban en el estado de Tamaulipas, mientras que el sorgo producido en el resto del país se vendía a precios de mercado.

En 1991, se creó ASERCA con el objetivo principal de promover el desarrollo de mercados agrícolas privados para facilitar las transacciones directas entre productores y apoyar a los productores.

2.7.3.2. Subsidios a los insumos agrícolas.

El subsidio a los insumos agrícolas comprendido en el viejo esquema de apoyos, se modificó en el contexto de la reforma política comercial iniciada en 1985, los organismos públicos que suministraban los insumos agrícolas subsidiados a los productores, se privatizaron y otros desaparecieron, lo que ocasionó cambios en la estructura de apoyo de fertilizantes, combustible, seguros, irrigación, alimentación animal, semillas, pesticidas, maquinaria, mejora de hato ganadero, estos subsidios se dieron de la siguiente manera:

Fertilizantes: cuando los subsidios directos a los fertilizantes se eliminaron con la privatización de Fertilizantes Mexicanos (FERTIMEX) en 1992, debido a los altos costos de transporte y el mantenimiento de numerosas instalaciones de almacenamiento,

la producción y distribución nacional de amoniacos destinado a la producción de fertilizantes, pasó al control del sector público a través de Petróleos Mexicanos (PEMEX).

En 1994, PEMEX bajó los precios en un 18% transfiriendo ésta baja en los precios posteriormente a las fábricas y distribuidores de fertilizantes, quienes abastecían a los agricultores, con excepción de las zonas donde las redes de distribución están poco desarrolladas y prevalecen situaciones de monopolio, se les apoyó financieramente en la compra de fertilizantes por parte de ASERCA en 1995.

Alimentación animal: los subsidios a la alimentación animal se dieron a través de CONASUPO, quien vendía el sorgo y la soya en menor medida a los ganaderos y fabricantes de alimentos para animales a un precio equivalente o menor al precio de compra, sin contar los costos de movilización y transporte. Hasta 1995, la CONASUPO dejó de comprar sorgo y lo sustituyó por maíz a un precio menor a la compra. Estos subsidios desaparecieron cuando CONASUPO dejó de vender maíz para alimentación animal en 1995.

Semillas: el abastecimiento de semillas certificadas de maíz, frijol, arroz, y oleaginosas se suministró por medio de Productora Nacional de Semillas (PRONASE) quien recibía transferencias del gobierno para mantener los precios bajos. La ley de 1991 sobre la Producción, Certificación y Comercialización de Semillas acabó con el acceso preferencial de PRONASE al material de selección del Instituto Nacional de Investigaciones Forestales Agrícolas y Pecuarias (INIFAP), en 1992 se terminaron las

transferencias del gobierno a PRONASE y desde entonces certifica y vende semillas mejoradas en competencia directa en el sector privado.

Pesticidas: éstos fueron subsidiados para los productores de algodón por medio de ASERCA solo en el período de 1993-95; al año siguiente estos apoyos desaparecieron.

Maquinaria: la renta de maquinaria agrícola, tractores, instrumentos, almacenes y pequeñas instalaciones, agro-industriales a precios subsidiados era proporcionado por el Organismo de Servicios Ejidales S.A (SESA), quién aportaba a los clientes de BANRURAL (ejidos y pequeños propietarios) los servicios de extensión y apoyo a cultivos, también preparaba la tierra para nuevas plantaciones y aportaba asistencia, este apoyo desapareció cuando SESA fue liquidada en 1993.

Mejoramiento del hato ganadero: se promovía por medio del Fondo Ganadero (FOGAN), el cual se encargaba de mejorar la calidad genética del ganado de los ejidos y los pequeños ganaderos. Este fondo aportaba los servicios de inseminación artificial para el ganado existente e importaba animales reproductores de alta calidad, este organismo deja de funcionar en 1993.

Seguros agrícolas: la prima de seguros se administraba por la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera (ANAGSA), quién tenía programas de seguro para los cultivos, el ganado, la maquinaria, y también proponía un seguro de vida a los agricultores y a los trabajadores agrícolas, ANAGSA obligatoriamente aseguraba todos los préstamos agrícolas de BANRURAL. Los cultivos eran asegurados prácticamente contra todos los

riesgos. ANAGSA reembolsaba a los agricultores el valor de todos los gastos hechos al momento del siniestro (incluidos los costos de trabajo) menos el valor de los cultivos que podrían ser recuperados. El seguro para el ganado reponía a los ganaderos el valor de los animales sacrificados o heridos, o bien el valor de los servicios perdidos, así como los gastos de veterinarios. El seguro para la maquinaria agrícola-industrial cubría los tractores, maquinaria, bombas para riego, y equipo de almacenamiento.

Irrigación: se apoyó a los agricultores de riego mediante el subsidio a la electricidad utilizada para el bombeo de agua, con la tarifa especial de la Comisión Federal de Electricidad (CFE). De esta manera el estado contribuía al costo de operación y mantenimiento de los pequeños sistemas de riego en las zonas de cultivo. Con la entrada en vigor de la ley sobre aguas de 1992, se transfirió progresivamente la responsabilidad sobre la operación y el mantenimiento de los sistemas de riego a los productores organizados, disminuyendo así en 1995, las transferencias del gobierno para la irrigación en 1995.

2.7.3.3. Subsidio al consumo.

En lo que respecta al consumo. Se fijaban precios techo al menudeo para los consumidores de tortilla, harina de maíz, pan, harina de trigo, frijol, arroz, cerveza, aceites y grasas vegetales. El subsidio al consumo se eliminó gradualmente de la siguiente manera: en 1989 desapareció para frijol y arroz; en 1991 para aceites y grasas vegetales; posteriormente en junio de 1995, para pan, y harina de trigo; y en octubre de ese mismo año para la harina de maíz que se vendía en zonas urbanas.

Otra vía de subsidios se realizaba por medio de CONASUPO, quien vendía sus compras de cereales, frijol y oleaginosas, producidas en el país o importadas a sus filiales y a los harineros o minoristas a precios menores o iguales a los que compraba, lo que constituía un subsidio generalizado al consumo (OECD, 1997).

2.7.4. Subsidios directos al campo.

A partir de 1993, el esquema de apoyo cambia, se instrumenta una política agrícola que se caracteriza por el apoyo directo al campo, que sustituye principalmente a la política de precios de garantía, cuyos efectos de esta política distorsionaban el desarrollo de los mercados, las decisiones de inversión y el sistema de fijación de precios.

Ante la necesidad de corregir las distorsiones en la producción provocadas por la políticas agrícolas mencionadas, se modificó el esquema de apoyos dando lugar a programas como Alianza para el Campo; un parteaguas que contempla una serie de programas y acciones estratégicas encaminadas hacia una nueva cobertura de apoyos en forma directa, instrumentados a través de los programas PRODUCE y PROCAMPO que son instrumentos básicos de la actual política agrícola.

En un “*segundo apartado*” abordaremos los programas, de acuerdo a la necesidad de la investigación, profundizando en el PROCAMPO que es fundamental en la presente investigación.

2.8. Contexto de las políticas agrícolas actuales

2.8.1. Contexto Internacional

Los años 90 están caracterizados por importantes reformas a las políticas agrícolas en el ámbito internacional. Las políticas nacionales de producción, de comercialización y existencias, de consumo y de comercio exterior tienden a reducir la intervención del Estado y los apoyos financieros directos y amplían la orientación hacia el mercado. Estas reformas no significan la desaparición de los programas de soporte para la agricultura sino más bien una reorientación hacia instrumentos de política, menos distorsionados, buscando una mayor flexibilidad ante las señales de los mercados.

El principal elemento de estas reformas es la reducción o desaparición total de los precios administrativos, o sea de los precios de garantía o precios objetivo y su sustitución por pagos directos al ingreso de los productores⁶. Estos pagos directos tienen la ventaja de que son transparentes para el productor y no son financiados por los consumidores, especialmente aquellos de bajos ingresos.

A la vez, se pretende reducir otros elementos que distorsionan directamente el mercado, como por ejemplo; insumos subsidiados. Otra pieza importante en el conjunto de reformas a las políticas agrícolas son las disposiciones sobre los subsidios a las exportaciones y el acceso a los mercados acordados en la Ronda Uruguay del GATT.

⁶ Los avances en las reformas a las políticas agrícolas a nivel internacional son evaluados anualmente por la OCDE y bianualmente por la FAO.

Por último es objetivo declarado de estas reformas reducir las erogaciones presupuestarias de los gobiernos y con ello el nivel de los subsidios canalizados a la producción.

2.8.2. Origen de las reformas

Las reformas propuestas se ubican dentro del contexto de las políticas neoliberales que caracterizan, aunque con muchas facetas nacionales, a las políticas macroeconómicas del ámbito internacional a partir de los años 80. Desde que Estados Unidos y la Unión Europea se convirtieron en exportadores netos de productos agropecuarios en los años 70 y principios de los 80, las nuevas condiciones en el mercado mundial, expresadas en la guerra de los subsidios y la carrera por los mercados de exportación, exigían cambios en la política agrícola de estos dos bloques.

Estas reformas también reflejan el poder de la política hegemónica de los Estados Unidos, que, basado en su poder como principal exportador de granos y su competitividad superior frente al resto del mundo, ha emprendido una agresiva estrategia de abrir los mercados, sobre todo de México y de los países asiáticos, para sus productos agropecuarios. En este contexto, la misión del USDA (Secretaría de Agricultura de EE.UU.) está claramente definida: apoyar a la agricultura para que el valor de las exportaciones agropecuarias crezca entre 1994 y 2000, en 50%. Dado que cualquier intervención del Estado para regular las importaciones o proteger el mercado doméstico a través de precios administrados en otros países podría minar las intenciones de EE.UU., los autores de la política estadounidense han desarrollado una amplia gama de

estrategias, desde convenios comerciales hasta presiones abiertas para alcanzar sus objetivos. A su vez, el proceso de globalización y el desarrollo acelerado de nuevas tecnologías de información y de comunicación requieren objetivamente hacer cambios en las políticas agrícolas.

2.8.3. México en el proceso de las reformas

Aunque en la reunión anual de ministros de agricultura de los países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE⁷) se propusieron las reformas ya en 1987, a la fecha los avances logrados son más bien limitados. Cambios realmente importantes solamente fueron efectuados por:

- ◆ Canadá en 1988, con el Net Income Stabilisation Account (seguro al ingreso neto),
- ◆ La Unión Europea en 1992, con la reforma a la Política Agrícola Común (PAC);
- ◆ Noruega en 1993, con la introducción de pagos directos;
- ◆ México en 1993/94, con el inicio del PROCAMPO, y;
- ◆ EE.UU. en 1996, con la aprobación de la nueva ley agrícola FAIR Act.

En todos estos casos, los precios administrados fueron sustituidos, en gran medida, por pagos directos a los productores, entre otros cambios. El resto de los países se ha contentado con reformas leves.

⁷ La OCDE se fundó en 1961. Los países miembros son: Alemania, Austria, Australia, Bélgica, Canadá, Corea, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Gran Bretaña, Grecia, Holanda, Hungría, Islandia, Irlanda, Italia, Japón, Luxemburgo, México (1994), Nueva Zelanda, Polonia, Portugal, República Checa, Suecia, Suiza y Turquía.

Entre los países miembro de la OCDE no hay ningún otro país que haya avanzado en forma tan radical hacia la liberalización de sus políticas agrícolas como México. La Unión Europea y los Estados Unidos, a pesar de reformas verdaderamente importantes a sus políticas, mantienen dispositivos de seguridad para sus productores, como por ejemplo:

- ♦ La Unión Europea mantiene precios de intervención que funcionan prácticamente como precios mínimos, barreras a la importación que impiden un impacto directo de los precios internacionales sobre los precios de la unión y apoyos en casos de emergencias, sólo por mencionar algunos;
- ♦ Los EE.UU mantienen medidas de protección de las disposiciones originales sobre préstamos de reembolso para productos básicos y asistencia para préstamos de comercialización. Todos los productores de granos pueden recibir de la Corporación de Crédito para los Productos Básicos (CCC) un préstamo de ayuda a la comercialización utilizando como garantía su producción; este mecanismo funciona prácticamente como un precio mínimo garantizado.
- ♦ México mantuvo hasta 1989 una política de soporte para maíz y frijol a través de las compras de CONASUPO.

En todo este contexto no es de extrañarse que los Equivalentes de Subsidios al Productor (ESP)⁸, expresados en el porcentaje del valor de la producción agrícola, solamente hayan bajado de un 45% en 1986/88 al 35%, en promedio, en 1997. En este mismo año, las transferencias totales alcanzaron 280 millones de dólares en países miembros de la OCDE.

El nivel de los subsidios varía sustancialmente por país en un rango de 5% en Nueva Zelanda y 75% en Suecia; con 16%, México se ubica muy por debajo del promedio de los países miembros de la OCDE. Los datos sugieren que los productores mexicanos se encuentran en una posición desventajosa frente a otros competidores en el mercado mundial. En una situación especial crítica, se encuentran los productores de trigo, azúcar, carne de res y pollo, y huevo, que en 1995, en vez de recibir subsidios, transfirieron recursos a los consumidores.

Como ya se dijo, uno de los instrumentos de las nuevas políticas agrícolas son los pagos directos al productor para compensar la reducción de los subsidios al precio de la producción (mercado).

Aunque los subsidios al precio de mercado bajaron de 65% en 1986 a 60% en 1987, son todavía el tipo predominante. Los pagos directos al productor han aumentado su participación sólo del 18 al 23% en países como Australia, Japón y Nueva Zelanda los pagos directos participan con menos del 10% en el total de los subsidios, mientras que

⁸ El ESP es el indicador del valor de las transferencias monetarias a la agricultura que resultan de las políticas agrícolas en un año dado. Incluye tanto las transferencias de los consumidores como, prod y contribuyentes.

en México (40%) y Noruega (56%) son el tipo predominante de subsidios (OECD, citado por Schwentesius y Gómez, 1999).

2.8.4. Resultados de las reformas

Existe consenso de que en el ámbito internacional se observan importantes ajustes en la estructura de la producción y el comercio agropecuario. Entre las principales tendencias de estos ajustes destacan:

- ◆ La pérdida de empleo y la reducción del número de granjas;
- ◆ La concentración de la producción, distribución, comercialización y transformación en pocas empresas grandes;
- ◆ La diversificación de los ingresos y la reducción de la participación de los ingresos agropecuarios en los ingresos totales de las familias rurales;
- ◆ El mayor énfasis del papel multifactorial de la agricultura en la economía;
- ◆ El menor uso de insumos, como fertilizantes y pesticidas, y mayor orientación hacia medidas que protejan al medio ambiente y;
- ◆ El proceso de la liberalización comercial ha creado nuevas formas de proteccionismo.

En fin, tendencias muy contradictorias para las familias que viven en el medio rural. No obstante, no se ha medido aún la importancia y el impacto de las reformas a las políticas agrícolas sobre las tendencias mencionadas, o sea, ¿son las políticas agrícolas las que

han promovido estas tendencias o existen otros factores que las explican?. Mucho menos se ha realizado un cálculo de costo- beneficio de las nuevas políticas.

En este contexto es importante considerar que uno de los resultados de las reformas a las políticas agrícolas es su avance sumamente lento, con la excepción de los países mencionados, entre ellos México. No obstante, el contexto internacional y nacional ya se ha cambiado drásticamente desde que en 1987 se iniciaron estas reformas. Aspectos como la protección del medio ambiente, la inocuidad de los alimentos, la seguridad alimentaria, la regionalización de las políticas y el desarrollo rural, son hoy en día más importantes que hace 12 años, y crean nuevas presiones y obligaciones para los actores políticos. Además, las negociaciones de la Ronda de Uruguay del GATT implican nuevos retos para el comercio internacional, y en 1999 inicia una nueva Ronda de negociaciones bajo la sombra de la experiencia de las crisis financieras, tequila, zamba y dragón, sufridas entre 1994 y 1998, y sin olvidar la crisis alimentaria de 1995/96.

En suma, en un ambiente de inestabilidad e inseguridad acrecentadas de la agricultura, sin haber resuelto los viejos problemas, han surgido nuevos que demandan nuevas reformas y soluciones.

2.9. Políticas agropecuarias y de desarrollo rural en México en la actualidad

Las políticas agropecuarias y de desarrollo rural impulsadas por la presente Administración han tenido como propósito fundamental mejorar las condiciones de vida de las familias que habitan en el campo a través del incremento sostenido de su ingreso.

El logro de este objetivo ha dependido de la instrumentación de una estrategia orientada a fortalecer las bases productivas y a impulsar un desarrollo social equilibrado en el medio rural mediante acciones concurrentes de los tres órdenes de gobierno y contacto con el esfuerzo de los productores.

El impulso a la productividad que constituye el eje central de la política agropecuaria actual, ha permitido incrementar la producción de alimentos, garantizar la seguridad alimentaria mediante un más abundante y eficiente abasto de productos agropecuarios, incrementar las exportaciones de alimentos y elevar el ingreso de los campesinos de manera sostenible. Mediante PROCAMPO, el Programa de Apoyos a la Comercialización de Granos Básicos y el Programa de Apoyos a Productos Afectados por Contingencias Climatológicas, se incrementa el ingreso de los productores. Por parte de Alianza para el Campo y los Programas de Empleo Temporal, apoyan a los productores en la realización de las inversiones que requiere el cambio tecnológico y en la capitalización de sus unidades de producción, fortaleciendo así su capacidad productiva y su patrimonio. A través del PROCAMPO se hacen llegar recursos a los productores que les permiten elevar su ingreso y, si así lo desean, adquirir insumos y mejorar su capacidad productiva.

Con los apoyos a la comercialización se busca proteger el ingreso de los productores de granos básicos ante las caídas de precios, lo que ha permitido que los productores nacionales reciban ingresos por tonelada vendida significativamente superiores a las cotizaciones internacionales.

A través del Programa de Contingencias, se brinda apoyo a los productores afectados por condiciones climatológicas, con objeto de mitigar sus impactos negativos facilitando con ello su reincorporación a la actividad productiva.

La Alianza para el Campo proporciona apoyos económicos a los agricultores y ganaderos para que éstos puedan realizar las inversiones que requiere la tecnificación de sus unidades de producción, haciendo posible la inversión productiva para quienes no podrían realizarla sin el apoyo del Estado.

Por medio de los subsidios a la inversión productiva proporcionados por la Alianza para el Campo, se impulsa la investigación y la transferencia tecnológica, la tecnificación del riego y el mejoramiento de las prácticas agrícolas de temporal, así como la elevación de la productividad en las explotaciones ganaderas, el mejoramiento de la sanidad agropecuaria y el fortalecimiento de los procesos de comercialización.

A través de la Alianza para el Campo se atiende de manera especial a los productores que se encuentran en condiciones de mayor rezago, proporcionándoles servicios de atención integral que incluyen capacitación y apoyo para la producción de traspatio y para la producción sustentable. Lo anterior con la finalidad de permitirles mejorar su dieta, disponer de mayores volúmenes de producto para la venta, así como diversificar e incrementar su patrimonio productivo.

2.9.1. Alianza para el Campo

Es importante ubicar a la Alianza para el Campo en el contexto político y macroeconómico en que surge y se desarrolla. El programa nacional de Alianza para el Campo es aprobado a pesar y contrario a la política económica (neoliberal) iniciada en 1982 y acelerada a partir de 1987 con el retiro paulatino de los apoyos del Estado hacia el sector agropecuario en: infraestructura, crédito, seguro agrícola, investigación, extensión, etc., y una agresiva apertura comercial, que se materializó en la adhesión al GATT en 1986 y en la entrada en vigor del TLCAN en 1994. Todo ello ha situado a los productores mexicanos en una posición inferior de recursos naturales, de infraestructura, de capitalización y de tecnología y, como si fuera poco, con menores apoyos internos y de fomento a las exportaciones. De todos los países agrupados en la OCDE, México es uno de los países que menos transferencias canaliza a sus productores agrícolas.

Alianza para el Campo surge en un contexto de agudización de la crisis económica por la que atraviesa el país y que afecta severamente a la mayoría de los productores agropecuarios con índices de pobreza y de marginación extremadamente altos y con una carga de cartera vencida de 27,593 millones de pesos para 1998, representando el 52% del valor de la producción total de granos del país (Cuadro 2).

Cuadro 2). Evolución de la Cartera Vencida Agropecuaria y su relación con el valor de la producción de granos, 1985-1998.

	BANCA DE DASARROLO	BANCA COMERCIAL	CARTERA VENCIDA TOTAL	CARTERA VENCIDA COMO % DEL VALOR DE LOS GRANOS
1985	59	35	94	5
1990	2,304	482	2,786	16.23
1991	1,350	1,021	2,371	12.2
1992	1,586	1,772	3,358	16.44
1993	2,163	3,125	5,288	24.61
1994	3,070	5,037	8,107	27.92
1995	4,327	9,081	13,408	42.42
1996	5,234	9,513	14,747	29.09
1997	8,697	14,579	23,276	47.5
1998	10,233	17,360	27,593	52

Fuente: Banco de México y SAGAR.

Cuando surge Alianza para el Campo la política macroeconómica expresada en las variables que repercuten directamente en el sector agropecuario, es decir, los volúmenes de inversión y gasto público, las tasas de interés, el tipo de cambio y la relación de precios primarios vs precios de insumos, favorece más las importaciones y contrae más el mercado interno para los productores nacionales, sin que puedan incidir sobre ello.

Alianza para el Campo surge y se desarrolla en un contexto de serias limitaciones presupuestales, es decir, no solamente se requiere de la voluntad política de apoyar al sector, o tener la convicción de la importancia del medio rural y de su prioridad en el nuevo México, sino que se requiere también que existan los fondos necesarios para apoyar al campo.

El programa de la Alianza para el Campo inició el 31 de octubre de 1995, y es un elemento importante en la nueva política agrícola de México, que junto con los pagos

por hectárea en granos del PROCAMPO y los apoyos a la comercialización de ASERCA, marca el destino del campo mexicano hacia el nuevo milenio.

Tiene como objetivos prioritarios:

- ♦ Aumentar la producción agropecuaria a una tasa superior al crecimiento demográfico;
- ♦ Mejorar el ingreso de los productores agropecuarios dando especial énfasis a los grupos marginados del país y;
- ♦ Producir más alimentos para el consumo de la población y fomentar las exportaciones.

Se compone principalmente de diversos programas que se agrupan en tres grandes campos:

- ♦ Programas de productividad y capitalización;
- ♦ Programa de extensión y capacitación y;
- ♦ Programas de Desarrollo Rural.

Los programas de la Alianza para el Campo son financiados con recursos del gobierno federal, de los gobiernos estatales y una parte importante la aportan los propios productores (cuadro 4). En 1996 los montos presupuestales federales y estatales sumaron 1,888 millones de pesos, 2,919 millones de pesos en 1997 y 3,604 millones de pesos en 1998. Para 1999 se ha aprobado un presupuesto de 2,566 millones de pesos para el

ejercicio de la SAGAR, que representa 30% más en comparación con el año anterior (Anexo 2 y Cuadro 3).

Cuadro 3. Presupuesto autorizado para 1999 (en miles de pesos)

Principales rubros de gastos	1999	Participación %
Unidades Centrales, Delegaciones, Órganos Desconcentrados y Paraestatales	3,585,330	17
Ciencia y Tecnología	716,246	3.4
Promover la aplicación de políticas públicas sectoriales	271,222	1.3
Planeación de desarrollo agropecuario	105,686	0.5
Fomento al desarrollo agropecuario mediante la presentación de asistencia técnica, organización y sanidad a los prod.	760,412	3.6
Inspección y certificación de semillas	3,173	0
PROCAMPO	9,623,842	45.6
Comercialización de productos básicos	431,843	2
Apoyo a la comercialización de granos básicos y apoyos por contingencias por distorsiones del mercado	1,578,718	7.5
Programa de Empleo Temporal (PET)	610,800	2.9
Educación y Capacitación	863,482	4.1
Alianza para el Campo	2,566,400	12.2
TOTAL	21,117,153	100

FUENTE: Banco de México y SAGAR

Con la Alianza para el Campo se han introducido elementos nuevos en la política agrícola mexicana, entre ellos destacan los siguientes:

- La Alianza para el Campo, permite políticas diferenciadas a nivel regional que no solamente pueden ser muy eficientes, sino también más baratas que las políticas a nivel macro. Los instrumentos de la Alianza cuentan con un poder de variabilidad y adaptabilidad a las condiciones regionales;
- A la vez materializa, promueve e impulsa el proceso de federalización de la política agropecuaria nacional y;
- Visualiza los subsidios canalizados a la producción y exige una mayor participación por parte de los productores, estimulando su uso más eficiente.

Los informes de gobierno reportan que los productores beneficiados por los programas de Alianza para el Campo en 1998 son estimados en casi 4 millones (anexo 3), donde sobresalen los agricultores beneficiados por los programas de Salud Animal, Equipamiento Rural, Programa Elemental de Asistencia Técnica y Sanidad Vegetal, con un monto promedio por productor de 318 pesos. En total se beneficiaron casi 10 millones de productores entre 1996 y 1998.

Donde existe un menor número de productores beneficiados pero mayor monto por productores es en los programas de Tecnificación de la Agricultura de Riego por Bombeo, de Ferti-irrigación y del Desarrollo Regional de Proyectos Agropecuarios Integrales (Anexo 3). En el primero el promedio por productor es de 43,229 pesos, en el segundo de 19,959 y en el tercero de 14,005 pesos en el periodo 1996/1998.

El Programa PRODUCE es el principal componente de la Alianza para el Campo. Sus objetivos principales son: mejorar la base productiva de las explotaciones agrícolas y promover las transferencias de tecnologías afin de aumentar la productividad agrícola. En el esquema de PRODUCE, los pagos son hechos por una sola vez y directamente a los agricultores para el período 1996-2000 y están destinados a la compra de bienes de capital y al suministro de asistencia técnica por parte de fundaciones privadas. Los agricultores pueden recurrir a diferentes apoyos pero hay un límite máximo de apoyo por componente de proyecto. PRODUCE incluye cinco sub-programas: Ferti-irrigación, Establecimiento de Praderas, Equipamiento Rural, Mecanización, y Desarrollo de Proyectos Agrícolas Integrales.

Cuadro 4). Alianza para el Campo: Aportaciones federales, estatales y de productores, 1999.

Productores, 1999:										
CONCEPTO	RECURSOS				PRODUCTORES		VARIACIÓN %			
	(MILES DE PESOS)				BENEFICIADOS		1999/1998			
	FEDERALES	ESTATALES	PRODUCTO	TOTAL						
	(1)	(2)	RES 1/ (3)	(4)	(5)	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
TOTAL 2/	3,064,619.0	1,661,791.4	3,822,263.6	8,548,674.0	3,888,004	24.8	45.6	10.5	21.2	18.6
AGRICULTURA	721,526.9	511,152.5	1,690,967.0	2,923,646.4	576,295	13.5	44.9	14.1	18.4	0.4
GANADERIA	412,762.0	267,045.7	922,683.7	1,602,491.4	136,806	24.1	13.3	22.8	21.4	24.5
PPOGRAMAS										
AGROPECUARIOS	141,139.4	198,224.4	247,439.7	586,957.5	162,314	30.5	158.2	282	135	16.3
DESARROLLO RURAL	1,055,716.9	471,378.5	565,043.2	2,092,138.6	1,777,196	70.2	45.3	-9.7	33.2	13.0
SANIDAD										
AGROPECUARIA	193,480.3	150,108.4	139,150.0	482,738.7	1,086,092	11.1	46.1	-4.9	14.1	1.0
OTROS PROGRAMAS	41,720.5	0.0	0.0	41,720.5	0	9.8	0.0	0.0	9.8	0.0
INFRAESTRUCTURA										
HIDROAGRICOLA	498,219.0	63,882.0	256,980.0	819,081.0	149,301	-8.9	30.2	-33.9	-16.7	37.8

1/ CIFRAS PRELIMINARES

2/ LA SUMA DE LOS PARCIALES PUEDE NO COINCIDIR CON LOS TOTALES DEBIDO AL REDONDEO DE LAS CIFRAS

FUENTE: SAGAR

2.9.1.1. Acciones y resultados obtenidos por los programas operativos de la Alianza para el Campo, 1999⁹

a). Desarrollo rural

Con los programas de desarrollo rural se atiende esencialmente, a los productores denominados en transición y de subsistencia, para que mejoren sus niveles de

⁹ Tomado y sintetizado del 5 to. Informe de Gobierno 1998-1999. Septiembre, 1999.

productividad, ingreso y bienestar familiar. Para 1999, se canaliza una importante cantidad de recursos federales a estos programas, más de 1,055 millones de pesos, los cuales representan 41.1 % del total asignado a la Alianza por SAGAR. (cuadro 4).

A través de este programa se promueve la adquisición de equipos versátiles y de bajo costo, la incorporación de procesos de producción sostenibles y la cultura de producción de traspatio para fortalecer la dieta y economía familiar. En 1999, el presupuesto federal concertado alcanza los 411 millones de pesos, 76.3 por ciento más que el año anterior, incluyendo el programa de Mujeres en Desarrollo Rural y el Fondo de Microfinanciamiento para Mujeres Rurales (FOMMUR). Con ello se espera beneficiar a más de 676 mil productores en la adquisición de 130 mil cabezas de ganado ovino, caprino, porcino y bovino; de 350 mil paquetes de aves, huertos, herramientas y conejos, y de 400 mil piezas de equipo agropecuario diverso.

Además se atenderán 120 mil hectáreas con mejores prácticas agropecuarias; se realizarán 1,560 obras agropecuarias; se apoyarán 1,760 proyectos de microempresas agropecuarias y de productores agropecuarios no tradicionales; se establecerán 1,861 lotes demostrativos con tecnologías alternativas de producción agrícola y pecuaria; y se brindarán apoyos diferenciados de Ferti-irrigación y de Mecanización mediante la adquisición de módulos de labranza de conservación (un tractor y tres implementos).

Capacitación y Extensionismo.- El programa fomenta la organización de los productores, la asimilación de la reconversión productiva, la adopción de innovaciones tecnológicas, la disminución de costos de producción y la mejora en los procesos de comercialización. En 1999 participan 2,525 extensionistas para la capacitación y extensionismo, llevando a cabo 25,826 talleres comunitarios sobre capacitación y transferencia de tecnología para 274 mil productores; 3,310 giras de intercambio y desarrollo tecnológico, con la participación de 50 mil productores; y acciones para el establecimiento de 4,136 módulos de demostración.

Programa Elemental de Asistencia Técnica.- La cobertura del programa permitirá atender en 1999 a 2 millones 369 mil hectáreas de granos básicos y otros cultivos, en beneficio de 517 mil productores, en el programa participan 4,660 profesionales de la agronomía que atienden todo el proceso productivo de las unidades de producción, para lo cual se programó el establecimiento de 4,700 parcelas demostrativas y la realización de 3 mil giras de intercambio y desarrollo tecnológico.

Café.- Con un enfoque integral, este programa fomenta la participación de los campesinos tanto en su calidad de productores primarios como de transformadores y comercializadores; a la vez que se apoyan acciones de mejoramiento y renovación de cafetales, de fortalecimiento de campañas fitosanitarias y de adaptación de tecnología; se eleva la capacitación de los recursos humanos, y se favorece el equipamiento para garantizar el mejoramiento de los procesos de transformación y comercialización.

Para 1999 se apoya la renovación de 90,600 hectáreas de café; la producción de más de 120 millones de plantas; el establecimiento de 312 parcelas demostrativas y de validación de tecnología; la promoción de la transferencia de tecnología a través de 2,200 cursos; la adquisición de 5,860 paquetes de herramientas menores y de 27 mil piezas entre despulpadoras, secadoras y otros equipos, y el establecimiento de 2,764 proyectos de traspatio y lombricultura para fomentar el desarrollo integral de las regiones productoras de café.

Hule.- Para impulsar el desarrollo de la agricultura de plantaciones, este programa apoya la producción de poco más de 8 mil millones de plantas, para el establecimiento y renovación de plantaciones en 11,515 hectáreas localizadas en los estados de Chiapas, Oaxaca, Tabasco y Veracruz.

Cacao.- A través de este programa se desarrollan actividades de manejo y renovación de plantaciones, establecimiento de jardines clónales y asistencia técnica y capacitación. Para 1999 se espera producir 870 mil plantas y promover el desarrollo del cacao en 27,221 hectáreas, en beneficio de más de 16 mil productores de los estados de Tabasco y Chiapas.

Desarrollo Sostenible en Zonas Rurales Marginadas.- La orientación del programa consiste en atender a las regiones de “alta marginación”, con fuerte presencia de población indígena, en los aspectos productivos, social y ambiental.

En 1999, la atención a grupos marginados se amplía a 29 regiones en 14 estados de la República, al incorporarse las regiones Cora-Huichol y las Quebradas, en Durango; Sureste, en Guanajuato; Meseta Purépecha y Tierra Caliente, en Michoacán, Tarahumara en Chihuahua; la Sierra, en Sinaloa; Huimanguillo, en Tabasco, y Papagayo, Costa Grande, Amuzgos y la Montaña, en Guerrero. En ellas se realizan 825 pequeñas obras de infraestructura agropecuaria, 1,638 proyectos productivos, 153 estudios técnicos y 2,349 cursos de capacitación; asimismo, se atiende la producción de básicos en 19,862 hectáreas y se apoya la adquisición de 6,343 paquetes agropecuarios y de traspaso. Lo anterior en beneficio de 31,900 productores y sus familias.

b). Transferencia de tecnología

La generación y transferencia de tecnología resultan de vital importancia para inducir el óptimo aprovechamiento del potencial productivo del sector. En 1999, con una inversión federal y estatal de 180 millones de pesos, se apoya la ejecución de 650 proyectos de investigación y 420 paquetes de transferencia tecnológica agropecuaria. En la aplicación del Programa participan el INIFAP, universidades públicas y privadas y otras instituciones. De los proyectos de investigación realizados a la fecha, destacan la liberación de 82 variedades de semillas de diversas especies, principalmente 26 de maíz, 17 de frijol y 14 de trigo. En el área pecuaria, sobresale la incorporación al mercado de la vacuna contra la habesiosis bovina y en el área forestal se logró el mejor aprovechamiento del mezquite.

c). Fomento agrícola

Mecanización.- Para renovar e incrementar el parque de maquinaria, elevar la eficiencia productiva y mejorar el ingreso de los productores, se promueve la adquisición y reparación de tractores e implementos agrícolas. En 1999, el programa contó con 222 millones de pesos de recursos federales y estatales par la adquisición de 3,542 tractores y la reparación de 6,585, así como la adquisición de 200 implementos especializados. Esta maquinaria, sumada a la obtenida en el trienio 1996-1998, significa la adquisición de cerca de 20 mil tractores nuevos y la reparación de otros 23,950, que representan el 29 por ciento del total de la maquinaria agrícola del país. Del total de productores que cuentan con un tractor nuevo o seminuevo, más de 70 por ciento corresponden al sector social. Este proceso de mecanización permite que en un millón de hectáreas anuales los productores disminuyan en 12 por ciento los costos de producción.

Ferti-irrigación.- Este programa se instituyó para revertir el deterioro de la rentabilidad agrícola en las zonas de riego, abatir los costos de producción e incrementar los rendimientos con la incorporación de tecnología y equipos que permiten elevar la eficiencia en el uso del agua, optimizar el uso de fertilizantes y contener la excesiva explotación de los mantos acuíferos.

En 1999 se autorizan alrededor de 366 millones de pesos de recursos federales y estatales. Con estos recursos se apoyan 95 mil hectáreas que, sumadas a las 360 mil hectáreas beneficiadas en el trienio 1996-1998, representan el 115 por ciento de la superficie tecnificada hasta 1995. Estas acciones han permitido que los productores

alcancen ahorros en el consumo de agua para riego del 40 por ciento y del 32 por ciento en el consumo de energía eléctrica y diesel; asimismo, han generado más de 10,400 proyectos que fomentan la organización y participación social.

Kilo por Kilo.- Se propicia el cambio tecnológico para incrementar rendimiento y elevar la calidad de los cultivos básicos, sustituyendo la semilla tradicional por semilla de variedades mejoradas. En 1999 los recursos federales y estatales asignados al programa alcanzan los 236 millones de pesos, en beneficio de 400 mil hectáreas entre 1996 y 1999 se han realizado acciones en apoyo de cerca de 2 millones de hectáreas, con incrementos promedio en los rendimientos de una tonelada en maíz y de 200 kilogramos en frijol.

d). Fomento pecuario

Los programas de fomento pecuario promueven la tecnificación de las unidades de producción ganadera, mediante el mejoramiento de la alimentación del ganado, su calidad genética y el fortalecimiento de la salud de los animales.

Establecimiento de Praderas.- Los productores beneficiarios del programa han orientado los recursos a fortalecer su infraestructura productiva y al establecimiento y rehabilitación de praderas y agostaderos. En 1999 la asignación presupuestal de 203 millones de pesos del gobierno federal y de los gobiernos estatales, permiten apoyar 730 mil hectáreas de praderas, que sumadas a las beneficiadas en el periodo 1996-1998, arrojan una superficie atendida de más de 6 millones 100 mil hectáreas.

Ganado Mejor y Mejoramiento Genético.- De 1996 a 1998 se incorporaron al hato nacional más de 560 mil semovientes, de los cuales 13 por ciento fueron sementales y 87 por ciento vientres. Además se apoyó la adquisición de casi 260 mil dosis de semen. Con estas acciones se beneficiaron 118 mil unidades de producción.

En 1999 se asignaron recursos federales y estatales por 222 millones de pesos para la adquisición de 135,381 semovientes, de los cuales 19,136 son sementales, y 77 mil 640 dosis de semen. En ganado mejor, destaca el apoyo para obtener 35, 255 caprinos y, en mejoramiento genético, la adquisición de 13,800 vientres ovinos; con estas acciones se beneficiaron alrededor de 48 mil productores.

Fomento Lechero.- Este programa impulsa el desarrollo de la actividad lechera mediante apoyos a la construcción y rehabilitación de instalaciones y su equipamiento. De 1996 a 1998, se atendieron más de 16 mil 500 proyectos en beneficio de casi 43,400 productores. Entre estos destacan 2,600 centros de acopio para enfriar leche con una capacidad de almacenamiento mayor a los 13 millones de litros diarios, suficiente para abastecer el consumo de 30 millones de personas por día.

En 1999, se asignaron recursos federales y estatales por 143 millones de pesos para apoyar más de 4 mil proyectos, entre los que se encuentran establos, bodegas, cobertizos, salas de ordeña, centros de acopio, silos, ordeñadoras, tanques fríos, molinos ensiladoras y empacadoras.

e). Sanidad Agropecuaria

Las acciones sanitarias que se realizan a través de los 32 Comités Estatales de Sanidad Vegetal y las 680 Juntas Locales, que en conjunto agrupan a más de 900 mil 300 productores y cubren una superficie de 6 millones 100 mil hectáreas, así como las efectuadas por los comités de fomento y Protección Pecuaria establecidos en el país, han permitido conservar la condición de México como país libre de diversas enfermedades y plagas que afectan a las plantas animales. En 1999 el programa cuenta con recursos de la Federación y de los estados por 344 millones de pesos, para la aplicación de 23 campañas nacionales de Sanidad Vegetal y Salud Animal que, al convenirse en cada entidad federativa, alcanzan un total de 480 campañas a nivel estatal.

Entre los principales logros obtenidos durante la presente Administración en materia de sanidad vegetal, destaca el reconocimiento por parte del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos de América, de zona libre de la mosca de la fruta, a tres municipios de Baja California Sur; seis de Chihuahua, y 19 de Sonora, desde donde se podrán exportar cítricos, mango, uva, manzana, chabacano y durazno a ese país sin tratamiento fitosanitario. El Estado de Baja California está reconocido como zona libre de la plaga, en tanto que los estados de Sinaloa, Coahuila, Nuevo León, y el norte y centro de Tamaulipas, se mantienen en la categoría de baja presencia de la mosca de la fruta.

Destaca también la detección oportuna y el combate al amarillamiento letal del cocotero en Oaxaca; al virus tristeza de los cítricos en baja California, Colima y Michoacán y la

certificación de 4,111 hectáreas de aguacatero y 14 empacadoras que permitieron la exportación de 9,700 toneladas de aguacate a los Estados Unidos de América.

En materia de salud animal, la campaña nacional contra la tuberculosis bovina avanzó en el ámbito del reconocimiento internacional, logrando pasar Aguascalientes y Veracruz a la Fase II y Nayarit y Quintana Roo a la Fase I, reconociéndose en conjunto a 10 estados en cada fase. Se liberó de fiebre porcina clásica a Nayarit, Durango y la Comarca Lagunera. Se reconocieron como libres de la enfermedad de aujeszki a los estados de Sonora y Campeche y de influenza aviar a los estados de Coahuila, Colima, Nayarit, Nuevo León y Tamaulipas. En las campañas contra salmonelosis aviar y Newcastle se reconoció a Nayarit como libre y a Querétaro en fase de erradicación.

2.9.2. Política de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO)

2.9.2.1. ¿Qué es PROCAMPO?

PROCAMPO es un programa de apoyos al ingreso de los productores agrícolas que dará pagos por hectárea a la superficie que haya sido sembrada con los principales granos y oleaginosas en los tres años agrícolas anteriores al año-calendario 1994. PROCAMPO permitirá elevar el bienestar y los ingresos de los productores rurales al asignar más recursos de una manera más adecuada y equitativa al sector.

PROCAMPO presenta un cambio muy importante en el criterio de asignación de recursos al sector rural. Por esta razón es necesario un esquema transitorio para permitir que los productores conozcan los apoyos directos y puedan gradualmente, aplicar sus métodos productivos al nuevo entorno de apertura para la comercialización de sus cosechas.

Es un programa que sustituye principalmente la política de precios de garantía y otorga apoyos independientes del tipo de productor, del cultivo, y de la producción obtenida. Debido a la forma de aplicación de esta política gubernamental es una de las que menos distorsiona los precios y mercados agrícolas. La naturaleza de los apoyos directos al productor son esencialmente “neutros”, es decir, que los apoyos que se otorgan son recursos fiscales que transfiere el gobierno del universo de la sociedad hacia un conjunto de productores que se benefician, de esta forma los costos del programa se distribuyen entre todos los miembros de la sociedad (ASERCA 1997).

PROCAMPO es independiente de los programas de atención al sector rural, de instituciones públicas como; la CNA, SEDESOL-SOLIDARIDAD, BANRURAL, FIRA, AGROASEMEX, FOCIR, e incluso la propia SARH.

2.9.2.2. Objetivos

- a) Complementar el ingreso de los productores rurales elegibles y darles certidumbre sobre los apoyos directos que recibirán en un período definido.

- b) Brindar apoyo a más de 3.3 millones de productores, de los que también más de 2.2 estaban al margen de los apoyos anteriores, ya que al destinar una parte significativa de su producción al autoconsumo, no reciben los apoyos vía precios de garantía
- c) Apoyar al productor elegible para compensar los subsidios que reciban los productores agrícolas de los países desarrollados con los que comercia México e inducir al incremento de su competitividad con los mismos.
- d) Fomentar la reconversión productiva, la capacitación y preservación del equilibrio ecológico del medio rural, basados en la elección del productor conforme a sus preferencias y expectativas de producción atendiendo a la vocación de la tierra que trabaja.
- e) Estimular la organización de los productores del sector social y privado, para modernizar la comercialización de productos agropecuarios, fomentando sociedades para tener reglas del juego claras y que les sea atractivo dedicarse a dicha actividad, tanto para productores como para comercializadores.
- f) Mantener una estructura de protección arancelaria congruente con el resto de los cultivos en el contexto del TLCAN.
- g) Incrementar la competitividad y el dinamismo de la actividad pecuaria y otras cadenas agroindustriales con el acceso a precios internacionales.
- h) Lograr que los consumidores nacionales tengan acceso a alimentos a precios de mercado en el contexto de una economía abierta que tendrá un importante efecto sobre el bienestar de las familias de bajos ingresos, sobre todo de las que ya viven en zonas rurales.

2.9.2.3. Congruencia con los acuerdos internacionales de México

El Programa de Apoyos Directos al Campo, cumple completamente con los compromisos de México con el GATT y el TLCAN así como los que presumiblemente surgirán en la Ronda Uruguay del GATT. Los términos establecidos en los acuerdos de la Casa Blair y en el texto propuesto en el proyecto de Acta Final de Dunkel. Este texto establece que los apoyos internos abarcarán todos los programas de subsidios categoría ámbar¹⁰, excepto los que se incluyen en la categoría verde. Las políticas incluidas en dicha categoría no son sujetas a medidas compensatorias (SARH 1994).

PROCAMPO pertenece a la categoría verde. De acuerdo a la Acta Dunkel, “las políticas de ayuda interna que se pretenda queden excluidas en los compromisos de reducción, cumplirán el compromiso fundamental de no tener efectos de distorsión de la producción y ni del comercio o, a lo sumo, tenerlos en grado mínimo”. Por consiguiente todas las políticas que se pretenda queden excluidas, deben seguir los siguientes criterios básicos:

- La ayuda en cuestión se prestará por medio de un programa gubernamental financiado con cargo a los fondos públicos (incluidos ingresos fiscales sacrificados) que no implican transferencia de los consumidores; y
- La ayuda en cuestión no tendrá efecto de prestar apoyo a los precios de mercado de los productores.

¹⁰ La categoría ámbar incluye las medidas de apoyo a los productores que distorsionan la producción o el comercio. La categoría verde incluye únicamente medidas no distorsionantes.

Se ajustarán además a los criterios y condiciones para ciertas políticas específicas, como las ayudas “desconectadas” a los ingresos. Para que una política quede englobada en esta categoría debe satisfacer los siguientes requisitos:

- La posibilidad de percibir estos pagos se determinará en función de criterios claramente definidos, como los ingresos, la condición de producto o propietario de la tierra, la utilización de los factores o el nivel de la producción en un período base definido y establecido.
- La cuantía de esos pagos en cualquier año dado no estará relacionada con, ni se basará en el tipo o el volumen de la producción realizada por el productor en cualquier año posterior al período base, excepto si se trata de producir dicha producción.
- La cuantía de esos pagos en cualquier año dado no se relacionará “ni se basará” en los precios nacionales e internacionales que se apliquen a cualquier producción iniciada en cualquier año posterior al período base.
- El importe de esos pagos en cualquier pago no se relacionará “ni se basará”, en los factores de producción empleados en cualquier año posterior al período base.

El artículo 704 del TLCAN establece que: “las partes reconocen que las medidas de apoyo interno pueden ser de vital importancia para sus sectores agropecuarios pero que también pueden distorsionar el comercio y afectar la producción”. Además, reconocen que pueden surgir compromisos sobre reducción de apoyos internos en las negociaciones agropecuarias multilaterales en el marco del Acuerdo General de Aranceles y Comercio

(GATT). De esta manera, cuando una parte decida apoyar a sus productores agropecuarios deberá esforzarse por avanzar hacia políticas de apoyo interno que:

- Tengan efecto de distorsión mínimos o inexistentes sobre el comercio o la producción, o
- Estén exceptuadas de cualquier compromiso de reducción de apoyos internos que pudiera ser negociado conforme al GATT.

Las partes reconocen también que cualquiera de ellas podrá modificar a discreción sus medidas internas de apoyo, incluyendo las que puedan estar sujetas a compromisos de reducción a sus derechos y obligaciones derivadas del GATT.

2.9.2.4. Programa transitorio

Con el fin de atender las demandas de los productores, no ocurrirán cambios bruscos en la política de apoyos, por lo que se instrumentó un programa transitorio a partir del ciclo OI 93/94. El programa transitorio envió señales claras a los agricultores, sin cambiar radicalmente la composición de sus ingresos, evitando con ello un deterioro significativo en el ingreso en caso de que hubiera problemas en la logística de entrega de los apoyos.

El esquema de transición permitió también contar con el tiempo necesario para realizar la validación del Directorio de Productores de granos y oleaginosas en todo el país para asegurar que a cada predio correspondiera sólo una solicitud de apoyo.

Para el ciclo OI 93/94, el ajuste hacia el nuevo esquema de apoyo fue gradual. Hubo un ajuste en los precios de garantía para estos dos ciclos y se otorgaran pagos por hectárea que aumentara paulatinamente hasta el ciclo OI 94/95. A partir de este ciclo se esperaba que el productor tomará decisiones basadas en el vector de precios internacionales promoviendo la diversificación de cultivos y buscando adecuar el esquema de apoyos a las necesidades del nuevo entorno económico. El período transitorio contempló, ajustar los precios que rigieron en el ciclo OI 93/94 de maíz y de frijol a N\$ 650 y N\$1800 respectivamente, para el ciclo PV

Para el caso de trigo, el precio fue de N\$ 600 en el ciclo OI 93/94. En lo referente al ciclo PV 94, los precios por tonelada que prevalecieron son de N\$ 600. El precio de la soya fue de N\$ 856 en este ciclo. Asimismo, se otorgó un apoyo por hectárea de N\$ 330 en el ciclo OI 93/94 y de N\$350 en el ciclo PV a maíz, frijol, soya, trigo, arroz, y algodón (cuadro 5).

Anteriormente al PROCAMPO, los productores recibían un precio por tonelada de su producto, con el actual esquema, el productor recibe un precio además de un pago por hectárea que será establecido independientemente de la producción obtenida. Ahora, los productores de bajos rendimientos recibirán una compensación adicional a su ingreso ya que antes, debido a sus bajos rendimientos el esquema de precios de garantía no les permitía recibir un apoyo significativo. El cambio en la compensación de los apoyos implica que los ingresos de ciertos productores aumentarán mientras que los de otros disminuirán si continúa sembrando los mismos productos.

Cuadro 5). Precios y apoyos para el periodo transitorio O-I 93/94 y P-V 94

PRODUCTO	APOYO POR HA.	PESOS/HA.
	O-I 93/94	P-V 94
Maíz	330	350
Frijol	330	350
Trigo	330	350
Soya	330	350
Sorgo	330	350
Arroz	330	350
Algodón	330	350

PRODUCTO	PRECIO POR / TON.	
	O-I 93/94	P-V 94
Maíz (blanco)	650	600
Maíz (no blanco)	540	500
Frijol (preferente)	1800	1600
Frijol (no preferente)	1595	1415
Trigo	600	600
Soya		856

PRODUCTO	OTROS APOYOS
Sorgo	N\$ 50/TON. 1
Arroz	N\$ 74/TON 2
algodón	N\$ 97/TON 3

1. Apoyo a la comercialización del sorgo de Tamaulipas

2. Apoyo a la comercialización

3. Apoyo promedio destinado a labores sanitarias.

Fuente: SARH, 1995.

El sistema de apoyos por hectárea logro una distribución más equitativa de ingresos y simultáneamente promueve que las tierras se destinen a su vocación natural. Los incentivos a la producción recaen en los mercados y no se promueve arbitrariamente la producción de ciertos cultivos fijados en un vector de precios relativos distinto al internacional.

2.9.2.5- Normatividad del programa

2.9.2.5.1 Superficie y cultivos elegibles de apoyo

Las superficies elegibles son aquellas que hayan sido cultivadas en un principio, en cualquiera de los tres ciclos anteriores a agosto de 1993 con alguno de los siguientes granos básicos y oleaginosas: maíz, frijol, trigo, arroz, soya, cártamo, algodón, sorgo, y cebada.

Es importante mencionar que si posteriormente estas superficies se dedican a otras actividades agrícolas, ganaderas, forestales, acuícolas, conservación de suelos, ecológicas y generadoras de empleo, no implica que dejen de ser sujetos de apoyo. Los beneficiarios de los apoyos son quienes hagan producir estas superficies elegibles, ya sean personas físicas o morales.

2.9.2.5.2. Vigencia y recursos presupuestales

La vigencia del programa será de 15 años a partir del ciclo agrícola Otoño-invierno 93/94, con pagos constantes en términos reales durante los primeros 10 años y decrecientes en forma lineal a partir del onceavo año y hasta finalizar el programa. El plazo determinado, está diseñado para dar oportunidad a los productores de invertir a largo plazo con la finalidad de que mejoren sus técnicas de producción y adopten los cultivos que más les convenga.

Durante los primeros cuatro años de operación de PROCAMPO, de 1994 a 1997, el Gobierno Federal aplicó un monto acumulado de 24,286 millones de pesos, se entregó directamente a los productores beneficiarios del programa. Cabe destacar que para el año fiscal 1998 el presupuesto fue de 8,486 millones de pesos, que acumulados al monto antes señalados, hace un total de 33,070 millones de pesos hasta dicho año. El monto ejercido ha posibilitado la entrega de los recursos del programa correspondiente a 13.7 millones de hectáreas en promedio anual, ha beneficiado a más del 90% de la superficie sembrada de los nueve cultivos.

2.9.2.5.3. Autorización de las solicitudes de apoyo

El proceso que se les da a las solicitudes ingresadas al programa (PROCAMPO), es del CADER hacia la Delegación Estatal de la SAGAR, para hacerla llegar a la Dirección Regional correspondiente a ASERCA o en su defecto a ASERCA central. Las solicitudes se capturan en ASERCA y se envían listados para que el Subcomité de control y vigilancia las dictamine en cada CDD.

La autorización de los apoyos dependerá de una verificación de los datos e información general contenida en la solicitud de cada productor. La verificación se realiza en los predios para comprobar que las superficies sembradas y los predios concuerdan con lo manifestado en la solicitud. Si la información tiene errores menores, deberá corregirse y por ello el pago se retrasará. Si la información es falsa, el productor puede ser acreedor de las sanciones correspondientes. Los pagos de apoyo se hacen tres meses después de que sea recibida la solicitud en la ventanilla

2.9.2.5.4. Obligaciones de los productores

Es obligación del productor notificar en su solicitud si cedió los derechos al cobro del apoyo, así como no ceder el derecho al cobro del apoyo por un monto superior al que pudiera corresponderle y abstenerse a firmar el acuse de recibo de los insumos, servicios o créditos, sin haberle recibido previamente del cesionario y comunicar oportunamente el incumplimiento al jefe del CADER correspondiente, quien deberá de inmediato hacerlo del conocimiento del Director Regional de ASERCA a efecto de detener el pago. Utilizar la superficie elegible para la actividad específica de la solicitud, mantenerla bajo proyecto autorizado por la Secretaría del Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca. No sembrar cultivos ilícitos, ni los prohibidos por las regulaciones agrícolas regionales en virtud de cuarentenas por medidas fitosanitarias o acciones necesarias de prohibición temporal del cultivo.

Proporcionar y ratificar su domicilio señalado en su solicitud de apoyo. Asimismo reportar por escrito al CADER cualquier modificación de los datos contenidos en la solicitud de apoyo, en especial cuando debido a un siniestro, ocurra un cambio en la superficie cultivada.

Finalmente acatar las regulaciones agrícolas, pecuarias, forestales y del uso de agua según corresponda, o lo establecido en el proyecto ecológico autorizado por la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.(SEMARNAP).

2.9.2.6. Estructura operativa de PROCAMPO

2.9.2.6.1. Operación

La operación y la puesta en marcha está a cargo de la SAGAR a través de 33 Delegaciones Estatales (DE); 193 Distritos de Desarrollo Rural (DDR), ubicados en las DE; 712 Centro de Apoyo al Desarrollo Rural (CADER), ubicados en los DDR; una oficina central y 16 centros regionales de ASERCA; Solidaridad, BANRURAL, Procuraduría Agraria, AGROASEMEX, CONASUPO, BUROCONSA, ANDSA, Y SRA, participaran directamente a través de sus delegaciones para proporcionar información y apoyo.

2.9.2.6.2. Monto de los apoyos

El monto de los recursos otorgados a evolucionado en términos nominales como muestra el Cuadro 6, destacando el período PV 98, con un monto de \$630 pesos por ha.

Cuadro 6). Apoyos por hectárea con PROCAMPO

<u>PERIODO</u>	<u>MONTO (\$/ha.)</u>	<u>PERIODO</u>	<u>MONTO (\$/ha.)</u>
OI 93/94	300	PV 94	350
OI 95/95	400	PV 95	440
OI 95/96	440	PV 96	484
OI 96/97	484	PV 97	556
OI 98/99	626	PV 98	630

Fuente: ASERCA 1998.

De la misma manera la Figura 1 y (Anexo 4) muestran como los apoyos entregados por parte de PROCAMPO han ascendido sustancialmente, sobresaliendo en 1999, con 9,623,80 millones de pesos corrientes.

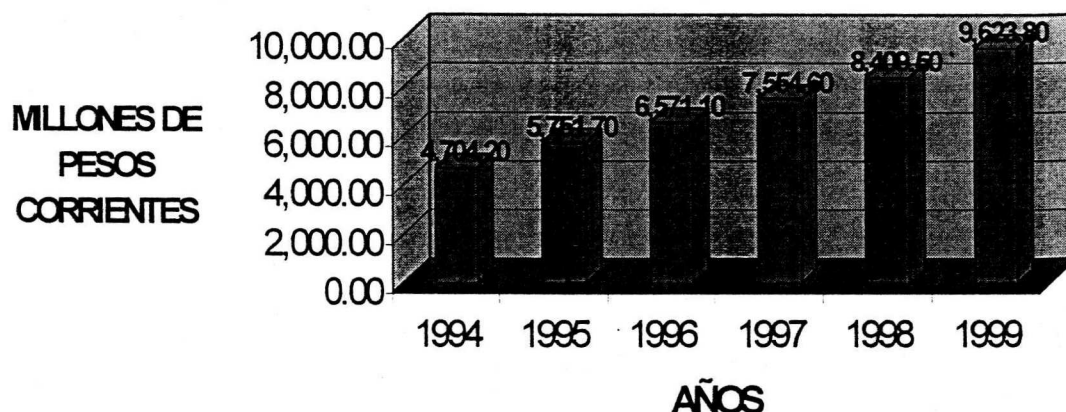


Figura 1). Apoyos Entregados por el PROCAMPO

2.9.2.6.3. Requisitos para inscribirse en PROCAMPO

Para inscribirse en el PROCAMPO, el productor primero debió haber sembrado en los tres años agrícolas anteriores a 1993 alguno de los cultivos elegibles y después debió acudir a la ventanilla de PROCAMPO que existe en cada CADER¹¹ para solicitar su inscripción al programa.

Para esto el productor se identifica como persona física o moral y demuestra con documentos legales que es el legítimo propietario del predio que desea inscribir, y

finalmente, llena la solicitud correspondiente y la firma al igual que el vocal de la contraloría social y el representante del CADER. El límite máximo de superficie que se puede inscribir en el programa es: como persona física 100 has de riego ó 200 has de temporal y como persona moral 2,500 has de riego ó 5,000 has de temporal.

2.9.2.6.4.. Ventanilla de PROCAMPO

En resumen las funciones de la ventanilla de PROCAMPO son:

- Organizar las elecciones de los Vocales de la Contraloría Social y convocar a la inscripción de los productores y superficie en el directorio de PROCAMPO.
- Orientar al productor para que pueda realizar los trámites necesarios.
- Turnar al centro regional ASERCA, a través del Distrito de Desarrollo Rural (DDR) y la Delegación Estatal de la SAGAR, las solicitudes de inscripción para su trámite, recomendación y autorización.
- Inscribir a los productores y sus superficies, verificando la validez de los documentos presentados.
- Entregar los certificados de pago y de origen a las solicitudes aprobadas.

¹¹ Los CADER se encargan de la recopilación de solicitudes de apoyo, atienden a los productores en orientación, asistencia, revisión, y trámite de información y documentación relacionada a las solicitudes y participan en la validación de la información proporcionada por los productores.

2.9.2.6.5. Instancias de control

Se creó el Subcomité de control y vigilancia, para determinar la procedencia o improcedencia de cada solicitud de apoyo y en general para vigilar toda operación de PROCAMPO. Se ha previsto la constitución de Subcomités de Control y Vigilancia en el seno de los Comités Directivos de cada Distrito de Desarrollo Rural, en el cual participan en forma colegiada, los productores electos como vocales de contraloría social y servidores públicos federales y locales; los subcomités tienen el propósito de validar y emitir de manera autónoma las recomendaciones y dictámenes que correspondan para la inscripción y pago de los apoyos respectivos a favor de las solicitudes presentadas en las ventanillas.

Es importante mencionar que la contraloría de PROCAMPO tiene dos vertientes: a nivel institucional intervienen la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SEDACOM) en coordinación con la Auditoría General de la SAGAR que a través de la estricta vigilancia del origen y ejercicio de los recursos controlan que la aplicación del programa suceda con apego a la normatividad vigente.

Por otra parte y aunado a este tipo de control institucional opera el control social, donde participan los productores de manera directa y permanente, en el control y vigilancia del manejo de los recursos para que se realicen bajo los criterios de legalidad y honradez.

2.9.2.6.6 Causas por las que el apoyo se condicionará

La entrega de los apoyos se condicionará al resultado de las verificaciones de campo o documentales que realizará personal autorizado por la SAGAR o ASERCA, en los casos siguientes:

- a) Cuando la superficie solicitada para apoyar en el ciclo O-I 98/99 sea mayor en más de 0.50 hectáreas con respecto a la apoyada en el ciclo O-I 97/98.
- b) Las solicitudes no apoyadas en el ciclo O-I 97/98.
- c) Cuando exista duda respecto de la documentación o de los datos contenidos en la solicitud.
- d) Por validaciones del sistema de procesamiento electrónico, al identificar inconsistencias entre la información de la solicitud del presente ciclo y la contenida en la base de datos. Dicho sistema reporta aquellos apoyos que merezcan cancelación o ajuste en el monto del apoyo.
- e) Cuando en la solicitud de apoyo se manifieste por primera ocasión, una conversión a cultivos perennes.
- f) Cuando las solicitudes correspondan a superficies localizadas en tierras de uso común de ejidos donde ya se realizaron los trabajos de certificación por parte del PROCEDE.
- g) Cuando las solicitudes de apoyo correspondan a superficies localizadas en "áreas excedentes" de un ejido donde ya se realizaron los trabajos de certificación por parte del PROCEDE y se encuentran en procesos de regularización.

2.9.2.6.7. Sanciones

Las sanciones se aplican en dos niveles, que son para los servidores públicos y los productores. Las sanciones para los servidores públicos en casos de que estos no cumplan con la normatividad de PROCAMPO, es con base a lo establecido en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, dependiendo de la falta en que se incurra, se sancionará de acuerdo a los siguientes:

- Apercibimiento privado o público
- Amonestación privada o pública
- Suspensión
- Destitución del puesto
- Sanción económica, e
- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

En el caso de que los productores no cumplan con las obligaciones especificadas en el PROCAMPO y dependiendo de la gravedad de la falta:

- Retiro del apoyo
- Exclusión del programa para ciclos agrícolas posteriores.
- Será sujeto de responsabilidad penal, cuando comete actos que constituyan delito de los tipificados por la ley en la materia.

2.9.2.7. Apoyos a la comercialización.

Para promover la participación del sector social y privado (una vez desarrollado el período de transición) en la comercialización del maíz y otros cultivos se creará un mercado de productos agropecuarios que permitirá el uso de los más modernos sistemas financieros para:

- Desarrollar centros de compra-venta;
- Facilitar la compra-venta de productos en diferentes regiones y momentos del tiempo; y
- Fomentar el desarrollo de infraestructura comercial.

El fomento de la comercialización privada permitirá cerrar el diferencial entre el precio de compra y el de venta, que resulta de los costos de almacenaje, financieros y los adicionales imputables a la operación.

La SARH proporcionará información sobre precios de mercado de los productos agrícolas a través de una red de información que contará con terminales en todos los Distritos de Desarrollo Rural (DDR). Esta red será puesta a la disposición de todos las dependencias involucradas en el sector agropecuario y forestal, para que tanto el productor como el comercializador puedan consultar el precio de compra de sus productos en el centro de CONASUPO donde piensen venderlo.

Los apoyos a la comercialización se otorgan por tonelada de acuerdo a los precios internacionales para los productos cosechados en superficie cuya extensión sea igual o mayor de una hectárea, para los cultivos siguientes:

Cuadro 7) Apoyos a la comercialización en 1994.

<u>CULTIVO</u>	<u>APOYO A LA COMERCIALIZACIÓN</u>
Sorgo (de Tamaulipas)	N\$ 50/TON.
Arroz	N\$ 74/TON.
Trigo y soya	Se definirá posteriormente por la SARH.

FUENTE: SARH, PROCAMPO, vamos al grano para progresar 1993.

Para los trámites y el cobro del apoyo a la comercialización se emite un certificado de origen, que recibe el comercializador exclusivamente para superficies mayores de una ha. el apoyo tiene un tope al número de toneladas por ha. éste es igual al rendimiento por cultivo en cada zona.

Estos apoyos a la comercialización de granos y oleaginosas se ha modificado y particularmente en 1996 ASERCA otorgó apoyos a la comercialización de granos básicos y oleaginosas, un momento total de 490.8 millones de pesos distribuidos de la siguiente manera:

Cuadro 8) Apoyos a la comercialización en 1996.

<u>CULTIVO</u>	<u>MONTO (MILLONES DE PESOS)</u>
Trigo	17.5
Algodón	32.0
Arroz	18.8
Sorgo de Tamaulipas	307.1
Sorgo del Bajío	51.4
Maíz	64.1
Total	490.8

Fuente: ASERCA 1997.

Con el propósito de inducir esquemas de comercialización más ágiles y que coadyuven a fortalecer el ingresos de los productores, el 30 de marzo de 1999, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo de establecer las reglas de Operación del Programa de Apoyos a la Comercialización, por medio del cual se asegura la transparencia, selectividad y objetividad de los apoyos que se otorgán al maíz, trigo, sorgo y arroz.

De septiembre de 1998 a julio de 1999, a través de Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA), se otorgaron recursos por 1,438 millones de pesos para la comercialización de productos agrícolas. De estos apoyos, 756 millones de pesos se destinaron a la comercialización de 2.1 millones de toneladas de trigo, 508 millones de pesos a 1.2 millones de toneladas de maíz, 170 millones de pesos a 1.2 millones de toneladas de sorgo; y 4 millones de pesos fueron canalizados a la comercialización de casi 30 mil toneladas de arroz.

En 1999, los apoyos a la comercialización de maíz blanco y trigo se ejercieron a través de esquemas de subasta, a favor de aquellas organizaciones o empresas que se comprometieran a adquirir las cosechas con el menor apoyo unitario por tonelada, a fin de fortalecer el desarrollo de los mercados regionales.

Adicionalmente, se estableció un programa especial para comercializar los excedentes de trigo del noroeste de Sonora, de la Unión Ganadera Regional de Porcicultores, por un volumen de 270 mil toneladas y un precio de 1,305 pesos por tonelada.

Por otra parte, la comercialización de sorgo de Tamaulipas producido durante el ciclo OI 1998/1999 contó con un apoyo de 140 pesos por tonelada para que el productor recibiera un precio mínimo de 960 pesos por tonelada, este apoyo se extendió hasta un volumen de 1.4 millones de toneladas.

Con el Programa de Cobertura de Precios de Productos Agrícolas que opera ASERCA, el Gobierno Federal proporciona a los productores de maíz, trigo, sorgo, soya, algodón y cártamo, instrumentos financieros del mercado de futuros a fin de permitirles disminuir el riesgo derivado de las fluctuaciones adversas en los precios internacionales de esos productos. Así en el periodo que va de septiembre de 1998 a agosto de 1999, se colocaron 9,641 contratos de operación, equivalentes a 931,675 toneladas de productos considerados, los cuales generaron ingresos complementarios para los productores que compensaron las pérdidas registradas en el mercado de físicos. Asimismo, con la finalidad de contar con recursos adicionales que permitan apoyar programas de

comercialización, se adquirieron 9,530 contratos de futuros y opciones de maíz y trigo equivalente a 1.3 millones de toneladas.

En el marco de la Alianza para el Campo, ASERCA apoyó la comercialización de frutas y hortalizas, promoviendo la participación de las empresas en ferias y exposiciones especializadas internacionales, editó los Directorios de Exportadores y Compradores Internacionales de Productos Hortofrutícolas y, en coordinación con otros organismos y dependencias, organizó la primera Feria Internacional Alimentaria México 1998, entre otras acciones. Adicionalmente, en 1998 la SAGAR puso en marcha el Programa de Promoción de las Exportaciones Agropecuarias e Inversión (PROEXIN) en Michoacán y Colima con un presupuesto de 5.2 millones de pesos por parte del Gobierno Federal. Para 1999, se dispone de recursos por 12.4 millones de pesos para su aplicación en 11 estados de la República. Con este Programa se apoyó la realización de estudios de mercado, asesorías legales a las organizaciones de productores y capacitación entre otras acciones. De igual manera, se promovió el aguacate y el limón como los productos de mayor potencial de exportación de Michoacán y Colima, respectivamente, y se fomentó la creación de organismos de verificación y certificación de productos agropecuarios.

Por Decreto Presidencial publicado en el Diario Oficial el 24 de mayo de 1999, se ordenó la extinción de CONASUPO, esta decisión se basó en las consideraciones siguientes:

Desde 1993 esta unidad participaba únicamente como comprador de última instancia en el acopio de maíz y frijol; en el abasto de estos productos para el Sistema de empresas

DICONSA; en la importación y venta de leche en polvo para abasto de los programas sociales de LICONSA y de la industria privada, y en la administración de subsidios generalizados a la tortilla de maíz de precios controlados que se consume en los centros urbanos del país.

Cabe señalar que, durante los últimos años, CONASUPO había reducido sustancialmente los niveles de captación directa de maíz y frijol en su carácter de comprador de última instancia. Ello debido a la apertura de nuevos canales privados de acopio, a través de los cuales los productores rurales colocan directamente sus cosechas de maíz en la industria harinera y molinera, así como con los productores pecuarios, mientras que las cosechas de frijol se colocan con almacenadores o comercializadores privados. Paralelamente, el Gobierno Federal, por conducto de ASERCA, ha venido participando en aquellas regiones en donde por razón de la concentración de las cosechas y la existencia de problemas de comercialización es necesario instrumentar apoyos transitorios, adicionales a PROCAMPO. De esta forma, ASERCA sustituyó a CONASUPO en las tareas de apoyo a la comercialización agropecuaria.

Asimismo, la política gubernamental se ha orientado a la eliminación de subsidios generalizados, que benefician por igual a todo productor independientemente de su nivel de ingreso, sustituyendo por subsidios de carácter dirigido, que apoyan a los grupos de la población más necesitados del país. Dentro de los grupos de población más necesitada destacan; el Programa de Educación, Salud, y Alimentación (PROGRESA), el programa de desayunos escolares del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la familia (DIF), los programas de abasto social de leche que opera LICONSA y el sistema de

maíz y frijol de las Empresas DICONSA, ambas empresas en sustitución de CONASUPO, la cual finalizó el 31 de diciembre de 1998.

La estrategia de desincorporación de CONASUPO previó el fortalecimiento de otras entidades del sector agropecuario encargadas de llevar a cabo mejores prácticas de comercialización en beneficio de los productores. Los activos de organismos se desincorporaron, ya sea por licitación, traspaso a otras entidades del sector público, o venta a organizaciones de productores, aplicando criterios que garanticen la venta a organizaciones de productores, y la transparencia del proceso.

Por lo que respecta a BUROCONSA, inició su proceso de desincorporación a partir de julio de 1998, cuando el Fideicomiso Liquidador de Crédito (FIDELIQ) asumió la responsabilidad de llevar a cabo el proceso de disolución y liquidación.

2.9.2.8. Resultados de la operación de PROCAMPO.

Los resultados de la operación del programa pueden expresarse, en forma agregada, en tres conceptos:

- Monto de los apoyos otorgados;
- Cantidad de productores agrícolas que recibieron el apoyo.
- Extensión del área, elegible y sembrada, que fue objeto del apoyo.

Cuadro 9) PROCAMPO: resultados de operación; años agrícolas 1994-1999.

CONCEPTO	1994	1995	1996	1997	1998	1999/e
1./ Productores	3.3	2.7	2.9	2.9	2.8	2.9
2./ Superficie	13.6	13.3	13.9	14	13.9	13.9
3./ Apoyos	47.04	57.52	65.75	75.55	84.10	96.24

1/ Productores beneficiados: millones

2/ Superficie apoyada: millones de hectáreas

3/ Apoyos entregados: millones de pesos corrientes

e/ Cifras estimadas, para 1999.

Fuente: ASERCA y SAGAR.

En cada uno de sus seis años de operación de 1994 y 1999 el PROCAMPO ha beneficiado a cerca de tres millones de productores y casi catorce millones de hectáreas distribuidas en todas las regiones agrícolas del país. Los recursos derramados han pasado de 4.7 miles de millones de pesos en 1994 a 9.6 en 1999 (Cuadro 9).

2.9.2.8.1. Empleo en el Sector Agropecuario y PROCAMPO

Para apreciar la magnitud de las cifras anteriores conviene hacer una comparación del número de beneficiarios del programa con la fuerza de trabajo activa en la economía nacional y en particular, con la población dedicada a las actividades agropecuarias. La población ocupada en la producción agropecuaria representa poco más de la quinta parte del total de la fuerza de trabajo activa en el país.

Los productores de PROCAMPO constituyen cerca de dos quintos del total de personas dedicadas al sector primario y al ocho y medio por ciento de la población ocupada en nuestra economía.

2.9.2.8.2. Superficie sembrada y PROCAMPO

La magnitud y trascendencia de PROCAMPO se aprecian con mayor claridad al comparar la superficie beneficiada por el programa con respecto al área ocupada por los cultivos agrícolas. La superficie beneficiada por el PROCAMPO, durante sus seis años de operación, rebasa tres cuartas partes del total nacional sembrado con los principales cultivos y plantaciones (Figura 2.)

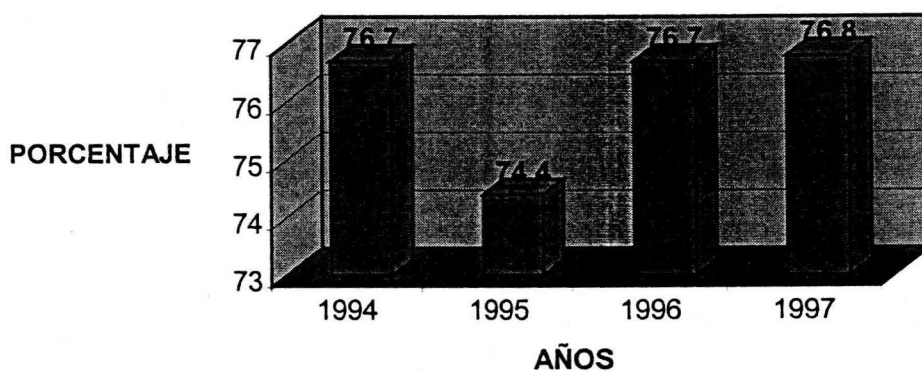
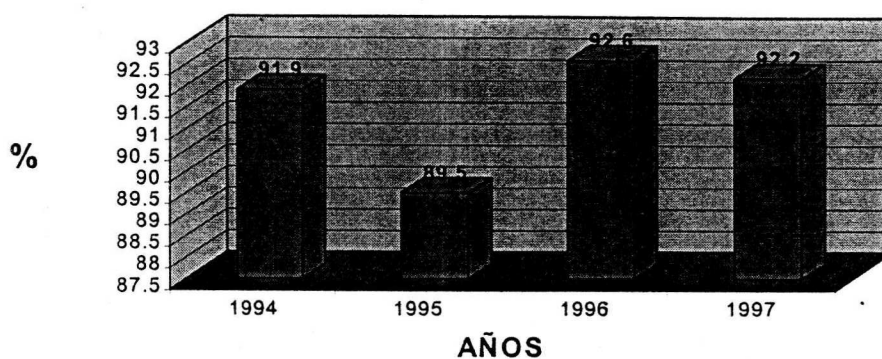


Figura 2) Superficie sembrada de los principales cultivos agrícola 1994-1997.

Participación del PROCAMPO



**Figura 3) Superficie sembrada de los cultivos elegibles 1994-1997y
la participación de ROCAMPO.**

Como ya se mencionó, los cultivos elegibles son aquellos que en su momento eran apoyados por el sistema de precios de garantía; desde su creación el programa ha beneficiado a más de 90% de la superficie sembrada con estos granos y semillas oleaginosas, (Figura 3).

El PROCAMPO apoya prácticamente a la totalidad de la superficie sembrada con los “cultivos básicos” estos son los cuatro productos agrícolas de mayor importancia en la agricultura nacional tanto por el área que ocupa como por la trascendencia de su producción por la alimentación de la población nacional y para la ganadería (Figura 4).

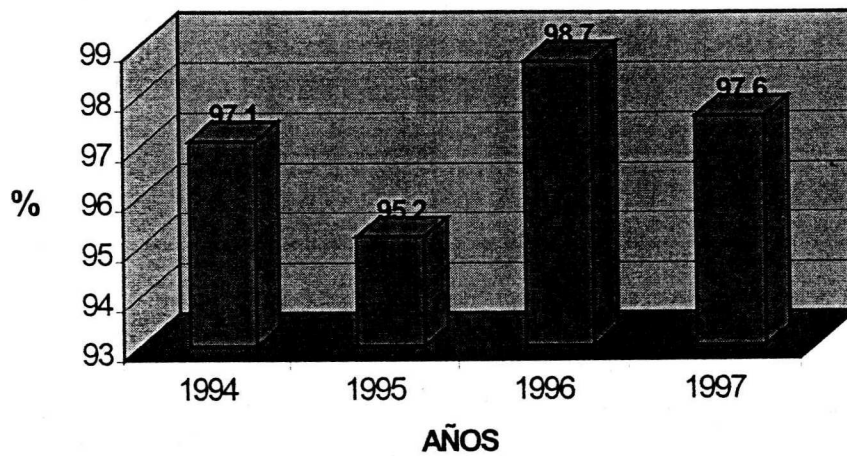


Figura 4). Superficie sembrada de los cultivos básicos, 1994-1997

Participación del PROCAMPO

III. LAS BASES DE LA EVALUACION DE PROGRAMAS¹²

En las últimas décadas y en el siglo XXI, la evaluación de programas de desarrollo rural está cambiando rápidamente. La evaluación se enfoca principalmente a juzgar el mérito de un programa o su valor. En el ambiente complejo y exigente de hoy, la evaluación ahora, trata con problemas de responsabilidad, dirección adecuada, generación y aprovechamiento colectivo del conocimiento, desarrollo y aprendizaje de la organización, identificación del problema y definición de política.

El evaluador actual de programas de desarrollo rural encuentra que necesita cumplir múltiples papeles en la evaluación y estar familiarizado con muchos métodos, durante las fases iniciales del desarrollo de la evaluación de programas, la metodología asociada con evaluación se definió principalmente como una cualidad cuantitativa, sin embargo como el alcance de la evaluación se extiende cada vez más, los enfoques cuantitativos y los métodos múltiples están volviéndose más populares.

El viejo dilema de la economía, asignar recursos escasos, con fines distintos, para maximizar los resultados, es uno de los motivos importantes que aconsejan la evaluación de los programas, las opciones de política pública en que pueden ser utilizados los recursos fiscales son múltiples y variadas. Todos compiten entre sí por los recursos, y por supuesto que uno de los criterios para tomar decisiones es la eficiencia con que se

¹² El original en inglés de este documento fue elaborado por Mauri Suvedi y Diane Ruonavaara y traducido por, Pablo Ramírez Moreno, Coordinador del Programa Elemental de Asistencia Técnica (PEAT), en el INCA Rural. Junio de 1998.

logran los objetivos. Por esta razón las instancias globalizadoras del sector público están interesadas cada vez más en medir los resultados de los programas que se instrumentan en todos los sectores de la economía.

La evaluación de programas no busca medir solamente la eficiencia con que operan estos programas, quizás de mayor importancia es el impacto que los programas están teniendo en los objetivos que plantean.

3.1. ¿En que consiste la evaluación?

Se define la evaluación de programas como un proceso continuo y sistemático para estimar el valor o el valor potencial de los programas de desarrollo rural con el objeto de orientar la toma de decisiones con relación al futuro del programa.

Cuándo se evalúa un programa:

- ❖ Se examinan los supuestos que fundamentan la propuesta del programa o de un programa en marcha.
- ❖ Se estudian las metas y objetivos del programa (entradas) y de sus resultados (salidas).
- ❖ Se compara el desempeño con algunos estándares predefinidos.
- ❖ Se hacen juicios de valor sobre el programa.
- ❖ Se informan los hallazgos de una manera que facilita su uso.

3.2. ¿Por qué evaluar?

Las demandas de los contribuyentes y de los funcionarios responsables de la cuenta pública por evaluar la eficacia y eficiencia de los programas de desarrollo rural, están aumentando. La evaluación puede ayudar a cubrir estas demandas de varias maneras.

- ☐ En la planeación
 - ✓ Para evaluar necesidades
 - ✓ Para evaluar prioridades
 - ✓ Para dirigir asignación de recursos
 - ✓ Para guiar políticas

- ☐ Análisis de efectividad del programa o calidad
 - ✓ Para determinar el logro de objetivos del programa
 - ✓ Para identificar las fuerzas y debilidades de un programa
 - ✓ Para determinar si están satisfaciéndose las necesidades de los beneficiarios
 - ✓ Para determinar la relación costo-efectividad de un programa
 - ✓ Para evaluar las causas del éxito o del fracaso

- ☐ Para dirigir el proceso de toma de decisiones
 - ✓ Para mejorar la dirección del programa y su efectividad
 - ✓ Identificar y facilitar los cambios necesarios
 - ✓ Continuar expandiendo o terminar un programa

- ☐ Para informar de las cuentas
- ✓ A los socios o accionistas de una empresa
- ✓ A los proveedores de recursos
- ✓ Al público en general

- ☐ Valoración del impacto del programa
- ✓ Para descubrir el impacto de un programa en los individuos y/o comunidades

- ☐ Abogar por el programa
- ✓ Para ganar apoyo entre los hacedores de políticas y los grupos de asesores

3.3. ¿Cuándo evaluar?

Existen varias preguntas básicas para decidir en qué momento llevar a cabo una evaluación. Si las respuestas a estas preguntas son negativas, pueden que éste no sea el momento adecuado para realizar una evaluación.

- ¿Es el programa lo suficientemente significativo como para garantizar una evaluación?
- ¿Existe un requerimiento legal para llevar a cabo una evaluación?
- ¿Los resultados de la evaluación influenciarán la toma de decisiones acerca del programa? ¿Contestará la evaluación preguntas propuestas por aquéllos interesados en la evaluación?

- ¿Están los fondos suficientes disponibles para llevar a cabo la evaluación?
- ¿Existe tiempo suficiente como para completar la evaluación?

3.4. Papel del evaluador

El papel del evaluador se está extendiendo continuamente. El papel de un evaluador ha sido tradicionalmente una combinación de experto, científico e investigador que descubre relaciones precisas de causa y efecto. Hoy los evaluadores son también a menudo educadores, facilitadores, consultores, intérpretes, mediadores y/o agentes de cambio.

☐ La credibilidad del evaluador

Un evaluador se juzga por su nivel de competencia y estilo personal. La competencia se desarrolla a través de la capacitación y la experiencia. El estilo personal se desarrolla con el tiempo a través de una combinación de capacitación, experiencia y características personales.

☐ Competencia

- Conocimientos básicos en campos relacionados
- Capacidad de entender el contexto de un programa, sus metas y objetivos
- Habilidades conceptuales para diseñar la evaluación
- El dominio de enfoques cualitativos para evaluar la colección de datos
- Habilidades básicas de análisis cuantitativos y cualitativos de los datos

- Habilidades para escribir reportes y de presentación de resultados
- Estilo personal
- Habilidades de comunicación .
- Confianza.
- Fuertes habilidades interpersonales.
- Habilidad para generar confianza y relación.
- Sensibilidad en el momento de informar.

3.5. Los pasos de la evaluación

A continuación se presenta el resumen de un modelo metodológico expresado en 10 pasos para la realización de estudios de evaluación de programas de desarrollo rural. Estos pasos deben ser considerados sólo como una guía para ordenar el trabajo de los grupos evaluadores, han sido formulados para procurar que la evaluación de programas sea manejable y homogénea y no para limitar el trabajo y el espíritu de innovación de quienes desempeñan esta función. Con la intención de contribuir a alimentar una cultura de la evaluación como ejercicio indispensable de la planeación y ejecución de los planes y programas en México y que facilite la toma de acuerdos mediante la construcción de un lenguaje común y una mejor identificación de las necesidades y estrategias de la evaluación.

Se pretende incorporar elementos técnicos y metodológicos que contribuyan a avanzar las discusiones relacionadas con la evaluación de los programas, así como

homogeneizar estrategias, criterios, procedimientos e instrumentos para la evaluación de programas del medio rural.

Paso 1. Identificación del programa propuesto.

La identificación del programa que va a ser evaluado es el paso inicial; por este motivo, la identificación del programa supone gran cuidado ya que de aquí se desprenderán una serie de consideraciones de mucho peso para el diseño de la estructura general del estudio y de las estrategias de evaluación.

En este momento es necesario recabar toda la información necesaria para que los evaluadores se formen una idea clara de las características generales del programa, sus condiciones de operación y la fase en que se encuentra. Para la identificación es necesario llegar a una descripción, general, al menos sobre:

- a) El contexto general en que opera el programa.
- b) El área geográfica donde opera
- c) Los agentes involucrados, instituciones, organismos y beneficiarios.
- d) Caracterización de la población objetivo del programa.
- e) Las fuentes de financiamiento y sus condiciones.
- f) La disponibilidad del personal involucrado en el estudio de evaluación.

Paso 2. Identificación de la fase en que se encuentra el programa.

En este paso se debe identificar con claridad la fase en que se encuentra el programa:

- a) Diseño
- b) Lanzamiento
- c) En marcha
- d) En continuación
- e) Finalización
- f) El programa ha concluido

La identificación del ciclo de vida en que se encuentra el programa es básico para determinar el tipo de estudio que requiere. Un programa que se encuentra en la fase de evaluación también conocida como evaluación del año cero o sin programa. Ya que establece los parámetros básicos para la medición de los logros y permite identificar con claridad los indicadores de mérito. La existencia de estos parámetros de año base dificultan las evaluaciones posteriores por que no cuentan con información sobre el escenario previo al programa y por lo tanto es muy baja la certidumbre sobre aspectos como la medida en que las modificaciones de la situación inicial se deben a la operación del programa o a factores ajenos.

El propósito es identificar el tipo de evaluación pertinente para el programa, ya que en la fase de diseño se requiere un estudio que identifique y valore las necesidades de la población objetivo; durante la fase de lanzamiento es necesario realizar los estudios básicos y de línea base; un programa en marcha requiere de una evaluación formativa y

correctiva que identifique las fallas en las estrategias de operación del programa y permita tomar decisiones de rectificación; un programa que se encuentra en fase de continuación requiere un estudio de impacto que busca medir los efectos de las situaciones originales; mientras que un programa finalizado requiere un estudio de seguimiento, que busca evaluar si los cambios generados por el programa se han afianzado y están contribuyendo a solucionar los problemas planteados originalmente.

Paso 3. Evaluar la viabilidad de la evaluación.

Este paso es de vital importancia para los evaluadores, aunque por lo general se realiza de manera muy superficial. Consiste en determinar si el programa se encuentra en condiciones de ser evaluado, lo que implica revisar a conciencia las fuentes de información, la disponibilidad de los operadores clave, la disponibilidad de los recursos financieros y de personal suficiente para realizar la evaluación, la identificación de los momentos o situaciones críticas que pueden enfrentar el estudio. La existencia y disponibilidad de recursos humanos y financieros en monto y oportunidad, así como el tiempo de que dispone; en general, el tiempo constituye el recurso más escaso en los estudios de evaluación.

La cuestión clave aquí es saber si se van a tomar decisiones importantes con base en la evaluación y de qué tipo. Así como el grado de compromiso para emplear los hallazgos del estudio por parte de los involucrados.

Paso 4. Identificar y consultar a operadores y participantes clave.

Este paso consiste en un sondeo previo de los operadores clave para recuperar y organizar las opiniones generales sobre el programa, identificar cuáles son sus preocupaciones, punto de vista y necesidades de información para la toma de decisiones. Entre los operadores clave del programa es indispensable llegar a acuerdos con aquellos que representan las fuentes de financiamiento, a quienes están encargados de la operación directa y administración y, desde luego, a los beneficiarios. Es deseable consultar a algunos grupos académicos y organizaciones no gubernamentales con conocimiento sobre la región o los temas, así como a otras instituciones gubernamentales que puedan proporcionar enfoques alternativos y opiniones informales sobre los problemas que enfrenta el programa.

En este paso deben llegar a los acuerdos básicos con relación a lo que incluye el estudio, el propósito de la evaluación y la definición de las preguntas claves que se deben responder para satisfacer las necesidades de la toma de decisiones, así como para perfilar los indicadores básicos.

La evaluación se realiza para responder preguntas específicas, tratar problemas pragmáticos, planear para futuros programas y/o aplicar criterios para juzgar el valor o importancia de un programa existente, si no se definen claramente las preguntas, problemas, y los indicadores y criterios que se usarán para juzgar mérito o valor no están bien pensados, a la evaluación le puede faltar enfoque, ser irrelevante, puede omitir áreas importantes de interés o llegar a conclusiones no sustentadas.

Pasos básicos en la selección de preguntas, problemas, indicadores y criterios

- ❑ Enlistar las preguntas, problemas y criterios de todas las fuentes consultadas
 - ❑ Organizar el material en un número manejable de categorías. Ajuste el nivel de programa con los indicadores apropiados para tal nivel
 - ❑ Llegue a un acuerdo con los operadores sobre el grado de cobertura aceptable para la evaluación, dadas las restricciones de tiempo y presupuesto.
 - ❑ Centre la atención de la evaluación sobre los aspectos cruciales y prácticos del programa.
-

Además de hablar con los operadores hay que considerar las siguientes fuentes cuando se está clarificando el propósito de la evaluación y ésta desarrollando las preguntas, problemas indicadores y criterios.

- Examine varios modelos de evaluación y la literatura disponible.
- Refiérase a las normas profesionales y pautas relacionadas al área del programa
- Consulte a los expertos en el campo
- Use su juicio profesional.

Paso 5. Identificar y seleccionar enfoques para colecta de datos.

Durante esta etapa los equipos evaluadores deben definir y justificar el enfoque de la evaluación en función de la información que poseen. Existen tres enfoques principales:

- a) Los cuantitativos, que centran su estrategia en operar indicadores y variables cuantitativas o de cantidad para formular juicios sobre el programa: mide un número finito de resultados pre-especificados adecuados para juzgar impactos. Atribuir causas, comparar y construir rangos, clasificar y generalizar resultados a poblaciones mayores.
- b) Los cualitativos, que están centrados en indicadores y variables generalmente intangibles (como las actitudes, opiniones y valores) y que recuperan opiniones y valoraciones de los involucrados en el programa. Generalmente los resultados adoptan la forma de descripciones detalladas, son de mucha utilidad para entender problemas complejos y de proceso. Clarificar relaciones, identificar consecuencias y situaciones inesperadas o analizar a fondo los impactos del programa
- c) Los múltiples, que consisten en una combinación entre los métodos cuantitativos y cualitativos y que permiten articular de un modo congruente los valores y opiniones con los aspectos medibles del programa. Este enfoque es muy útil cuando se quiere tener acceso a una mayor pluralidad de puntos de vista de intereses. Reforzar la comprensión tanto de los casos típicos como de los raros: Encontrar correspondencias entre variables medibles y comportamientos y actitudes.

Como se puede suponer, la elección del enfoque depende mucho de los intereses de quien contrata los estudios de evaluación. Sobre lo cual debe de considerarse que los enfoques cuantitativos tienen un mayor grado de aceptación entre los usuarios debido a que aparentan un mayor grado de formalización matemática de modo que es importante que los evaluadores se esfuercen en convencer de la necesidad de incorporar el enfoque

cualitativo cuando lo crean pertinente y adecuado para resolver las preguntas de la evaluación

Paso 6. Selección de técnicas para la colecta de datos.

La elección de técnicas de colecta de datos constituye un paso crucial en el diseño del estudio de evaluación. La decisión para la elección de éstas técnicas depende de al menos cuatro factores:

- a) El tiempo que dispone el evaluador para concluir su trabajo.
- b) La disponibilidad en monto y oportunidad de los recursos financieros de la evaluación.
- c) La cantidad y la calidad de la información disponible.
- d) El tipo de problema que deben atender la evaluación.

Los tres primeros tienen un carácter estrictamente operativo, sin embargo el cuarto tiene fuertes implicaciones técnicas y académicas, ya que depende del tipo de pregunta que pretende responder el estudio. Existen muchos casos en que no es factible emplear técnicas de evaluación rápida o participativa, en función del tipo de problemas que se pueden atender; en general la decisión de emplear un juego de técnicas es un problema de pertinencia de las técnicas en arreglo o problema

Entre las técnicas más usuales en los estudios de evaluación encontramos una amplia gama de modalidades de:

- a) Pruebas de información y conocimiento.
- b) Encuestas
- c) Entrevistas
- d) Grupos de opinión
- e) Análisis de costo – beneficio
- f) Evaluación rural rápida
- g) Estudios de caso
- h) Evaluación participativa
- i) Observación, participación, entre otras

Paso 7. Identificación de la población objetivo y selección de la muestra.

Este paso debe resolver los problemas de delimitación del universo de trabajo y la selección de la muestra sobre la que se realizarán cada uno de los estudios específicos que requiere la evaluación del programa.

Este es el primer paso operativo del estudio y es también donde comienzan a aparecer las implicaciones logísticas del diseño. La selección de la muestra debe obedecer a los criterios de rigor definidos por la estadística de manera que se cubran con suficiencia los parámetros de confiabilidad y validez de los datos, así como definir con la mayor precisión el error de muestreo, el error de muestreo de los datos, el margen de error y el nivel de confianza.

Es muy importante considerar que un tamaño de muestra pequeño reduce los costos y el tiempo de estudio, sin sacrificio de la confiabilidad y validez de los resultados.

Paso 8. Colecta, análisis e interpretación de los datos.

Este paso consiste en el proceso de recopilación y organización de la información existente y en la generación de nueva información de campo o gabinete para alimentar el modelo de análisis propuesto. Es indispensable garantizar la fiabilidad y adecuación de los instrumentos del levantamiento de información, realizando pruebas piloto, y análisis preliminares con los datos de estas pruebas.

El objetivo de las pruebas piloto y los análisis preliminares es el de afinar los instrumentos para las variables y estimar la factibilidad de alimentar los indicadores y el modelo analítico en general.

Una recomendación capital para obtener resultados satisfactorios en este paso es la capacitación concienzuda de los cuadros técnicos que aplicarán los instrumentos. Así como la instrumentación de los mecanismos adecuados de supervisión y control del levantamiento de datos.

Una vez obtenidos los datos es necesario organizarlos en un sistema de bases de datos que facilite su análisis e interpretación. El diseño del estudio deberá indicar de antemano los tipos de análisis básicos que requiere el programa, pero hay que cuidar de dejar un margen considerable de libertad analítica a los especialistas, ya que lo que buscan son

nuevas aproximaciones a problemas relativamente conocidos, pero también el planteamiento de nuevos problemas y ejes de reflexión.

Paso 9. Comunicación y presentación de resultados.

Los resultados del estudio de evaluación deben de comunicarse a las diferentes audiencias de la evaluación en forma adecuada, en todo caso se recomienda entregar un informe general, escrito en un lenguaje sencillo pero con empleo de términos precisos y con información concisa, que presenta la información central del estudio.

Se recomienda la integración de un documento técnico que presente las consideraciones metodológicas fundamentales suficientes para evaluar técnica y metodológicamente el estudio.

Es necesario generar varios formatos de salida del estudio en función de los diferentes auditorios. De modo que los beneficiarios del programa reciban la información que requieren para mejorar sus estrategias y mecanismos de participación. Así como los diferentes actores involucrados en el programa. Es necesario considerar la realización de eventos de presentación ante diferentes audiencias y propósitos diversos.

Paso 10. Aplicación y uso de los hallazgos

Esta etapa es crítica para la evaluación, porque implica la apropiación de los resultados por parte de los operadores clave. Si bien la responsabilidad de los evaluadores se

reduce significativamente, es necesario plantear que el proceso de apropiación de los resultados por parte de los operadores se facilita en la medida de su participación en el proceso de estudio. Los grupos evaluadores y sus clientes deben tener presente que la finalización de un estudio de evaluación debe considerarse como el inicio de un nuevo ciclo en la vida del programa o proyecto y, por lo tanto constituye el inicio de un nuevo proceso de evaluación.

3.6. Los tipos de evaluación

Una valoración de necesidades se enfoca a identificar las necesidades de los operadores del programa, desarrollar una justificación del programa, identifica los insumos necesarios, determina el contenido del programa y establece las metas del programa. Una valoración de necesidades formula preguntas con relación a lo que existe y lo que se necesita:

- ✓ ¿Qué necesitamos y por qué?
- ✓ ¿Qué espera nuestro público de nosotros?
- ✓ ¿Qué recursos necesitamos para la aplicación del programa?

Un estudio de base establece una referencia inicial para juzgar el impacto futuro del programa o proyecto. Un estudio de base formula preguntas acerca de lo que existe:

- ✓ ¿Cuál es el estado actual del programa?

- ✓ ¿Cuál es el nivel de conocimiento, habilidades, actitudes y creencias de nuestro público?
- ✓ ¿Cuáles son las áreas de prioridad de intervención?
- ✓ ¿Cuáles son nuestros recursos existentes?

Una evaluación formativa, de proceso o de desarrollo, proporciona información para mejora del programa, para modificarlo y para su manejo. Una evaluación formativa formula preguntas descriptivas.

- ✓ ¿Qué se supone que debemos estar haciendo?
- ✓ ¿Cómo podemos mejorar?

Una evaluación global, de impacto o de valoración, se enfoca a determinar el éxito global, su efectividad y los resultados económicos del programa. Ayuda a tomar decisiones importantes sobre la continuación de un programa. Expansión, reducción y/o su terminación. Una evaluación global formula preguntas con relación a lo que pasó:

- ✓ ¿Cuáles fueron los resultados?
- ✓ ¿Quién participó y cómo?
- ✓ ¿Cuáles fueron los costos?

Un estudio de seguimiento examina los efectos a largo plazo de un programa. Un estudio de seguimiento formula preguntas con relación a los impactos a largo plazo:

- ✓ ¿Cuáles fueron los impactos del programa?
- ✓ ¿Cuáles fueron los resultados más útiles para los participantes?
- ✓ ¿Cuáles son los efectos a largo plazo?

Cuadro 10). Identificación de la fase del programa y del tipo de estudio de evaluación que se requiere

<u>Pregunta:</u>	<u>Identificación de la fase del programa</u>	<u>Selección del tipo de estudio de evaluación</u>
¿Está el programa en su fase de diseño?	Diseño del programa	Evaluación de necesidades
¿Está el programa recién comenzado?	Lanzamiento del programa	Estudio de base (año cero)
¿Está el programa activo?	Programa en marcha	Evaluación formativa
¿Está el programa terminando?	Finalización del programa	Evaluación de impacto
¿Ya finalizó el programa?	Continuación del programa	Evaluación de seguimiento

3.7. Características de la forma tradicional de pensar en la evaluación

- ❑ La evaluación es impuesta en la organización desde afuera y es una tarea más que una herramienta
- ❑ La evaluación consume tiempo, es tediosa, y a menudo frustrante.
- ❑ Los resultados de la evaluación son raras veces integradas en el proceso organizacional de toma de decisiones y en las funciones de planificación.
- ❑ Existe el temor de que los resultados poco satisfactorios de la evaluación pueden tener consecuencias negativas, tales como pérdida de apoyo financiero, de la credibilidad o del propio trabajo.
- ❑ La evaluación es compleja, debe ser hecha por expertos y es cara.

- ❑ Los esfuerzos en evaluación quitan tiempo del “trabajo real” de la organización y, aunque deseables de hacer, son un lujo.
- ❑ Cantidad es más importante que calidad.
- ❑ Para aquellos resultados que son imposibles de cuantificar, la evaluación no tiene validez, lo que no es demostrable estadísticamente, no es evaluable; las percepciones no tienen importancia.
- ❑ Es difícil encontrar una metodología de evaluación que satisfaga las características únicas de “nuestra organización”.

3.7.1. Elementos claves para una nueva forma de pensar en la evaluación

- ❑ La evaluación es percibida como una valiosa herramienta para ayudar a la organización a lograr su misión.
- ❑ Es importante evaluar tanto la efectividad interna como los resultados externos.
- ❑ El resultado de la evaluación es aprendizaje organizacional; una manera de determinar progreso y de cambiar en la dirección que conduzca a una mayor efectividad.
- ❑ La evaluación no es un evento sino un proceso; no es episódica sino permanente; no es externa a la organización, si no incorporada a sus operaciones diarias.
- ❑ La evaluación es un proceso de desarrollo y no un informe de proceso.
- ❑ En el proceso de evaluación existe una relación de colaboración entre quienes financian proyectos y quienes buscan financiamiento, ya que ambos buscan aprender como las organizaciones pueden resolver, con más efectividad, los problemas o enfrentar las situaciones.

- Todas las partes involucradas en evaluación hablan el mismo lenguaje, las palabras tienen el mismo significado y se entienden.
- La evaluación es un trabajo de todos. Cada uno en la organización recoge información y se pregunta ¿qué podemos hacer para mejorar lo que hacemos?.
- La evaluación se produce en un ambiente tan libre de riesgo como sea posible, donde la gente pueda examinar porqué algo tiene éxito o fracaso sin tener temor a consecuencias negativas.
- En la organización existe la percepción que el tiempo y esfuerzo que se utilizan en evaluación están bien gastados, que ahorra dinero en el largo plazo haciendo mejor uso de los recursos limitados y que los resultados de una evaluación efectiva aseguran la salud de la organización y su presencia en un ambiente de cambio.
- Las herramientas de evaluación y la metodología están accesibles a las organizaciones de todos tipos y tamaños. Estos son métodos de evaluación simples, fáciles de usar, de bajo costo y alto rendimiento, que pueden ser adoptados para ajustarse a las necesidades e idiosincrasias propias de la organización.

3.8. Experiencias recientes

Un tema recurrente en la Conferencia Internacional sobre Evaluación en 1995 fue el interés mundial en reducir los programas de gobierno y hacer los restantes programas más efectivos y responsables. Este tema se estableció por primera vez en los Estados Unidos con la elección de Ronald Reagan como presidente en 1980. El cual condujo una cruzada en contra de los programas de gobierno, especialmente en contra de los gastos en bienestar. La caída en el soporte de estos programas de gobierno fue acelerada

también por la creencia generalizada de que estos esfuerzos fueron inútiles y un desperdicio de recursos. Aun cuando los programas de la Gran Sociedad y de Combate a la Pobreza en los años 60 fueron fundados sobre buenas intenciones y grandes expectativas, terminaron siendo percibidos como fracasos.

Las “necesidades sentidas” que proporcionaron la racionalidad a tales programas originales determinaron que el pobre, el enfermo, él sin hogar, los sin educación, los necesitados de todo tipo, necesitaban servicios. Por lo tanto se crearon servicios y programas. Después de 30 años recorridos de estos programas originales, y después de miles de millones de dólares, la mayoría de los indicadores sociales revelaron muy poca mejoría. Las estadísticas sobre pobreza, así como degradación urbana y aumento de la delincuencia, se combinaron para formular preguntas acerca de la efectividad de los servicios y programas.

En la instrumentación de programas gubernamentales difícilmente se tiene la posibilidad de “echarle la culpa” a alguien si el programa falla. En el mejor de los casos el público castigará o premiará al grupo o partidos políticos según se tenga la percepción de que el programa fue un fracaso o un éxito, pero no se identifica a las personas, instancias de coordinación, instituciones y dependencias a cualquier nivel de gobierno. A quien le importa el resultado del programa? un funcionario, considerado un eslabón en la cadena de eventos que significa instrumentar un programa, puede esmerarse en hacer sus cosas bien, conforme a lo que se espera de él o según las reglas o normatividad, pero rara vez estará preocupado por la obtención de los objetivos que se esperan del programa.

El futuro de la evaluación está ligado a la efectividad futura de los programas. Nuevas demandas de orientación a resultados, programas con mayor responsabilidad, desafían a los evaluadores por incrementar el uso y la efectividad de la evaluación. Las acusaciones respecto a la efectividad de los programas son también, en el fondo, acusaciones, sobre la efectividad de la evaluación. La promesa original de la evaluación fue de que podría indicar el camino para mejor diseño de los programas. Más tarde, esa promesa se amplió para incluir la retroalimentación durante el desarrollo del programa para mejorarlo. La percepción general es que pocos programas han alcanzado los resultados deseados y de que nada funciona.

Tales conclusiones acerca de los programas propician preguntas fundamentales acerca del papel de la evaluación: ¿pueden las evaluaciones contribuir a incrementar la efectividad de los programas?, ¿Pueden las evaluaciones ser usadas para mejorar los programas?, ¿Tienen los evaluadores alguna responsabilidad del uso y el mejoramiento de los programas?.

Dentro del esquema de eficiencia en la asignación de los recursos públicos, se ha promovido la práctica sistemática, científica y objetiva de la evaluación de programas para: a) Retroalimentar sus diseños y normas de operación. b) Precisar los resultados obtenidos en cuanto a productividad y bienestar y c) Medir la eficiencia económica y financiera de la asignación de los recursos, en un contexto de restricciones y opciones alternativas que deben considerarse para optimizar su asignación. A esto se le llama cultura de la evaluación.

Actualmente al menos tres programas de desarrollo rural han definido y practican la evaluación como una de las actividades importantes de su diseño operativo: el Programa de Capacitación y Extensión (SIDER), El Programa Elemental de Asistencia Técnica (PEAT), que apoya la producción de granos básicos y el Programa de Apoyo al Desarrollo Rural (PADER). En conjunto, estos programas representaron en 1998 unos 900 millones de pesos, es decir 15% de los recursos asignados en la Alianza para el Campo. Sin embargo, la inquietud por ampliar las actividades de evaluación a otros programas es evidente y además urgente, aunque en los últimos años el programa de Alianza para el Campo ya ha entrado en proceso de evaluación.

La evaluación externa de los programas SINDER, PEAT, Y PADER se ha realizado a partir de un esfuerzo por diseñar los marcos teóricos y metodológicos que guíen estos estudios, pero también ha significado involucrar a instituciones de educación agrícola superior, así como a despachos profesionales privados bajo el supuesto de que cuentan con los recursos humanos preparados y entrenados para realizar estas tareas.

Sin embargo, la experiencia ha demostrado que este es un supuesto erróneo. La verdad es que la mayoría de los profesionistas que han participado en las evaluaciones provienen de diferentes disciplinas, con diferente grado de experiencia en el sector y no cuentan con la formación conceptual y metodológica mínima básica para acometer estudios de evaluación. Un síntoma de esta situación es la dificultad que se tiene para homogeneizar conceptos básicos en los equipos de trabajo, manejar eficientemente los objetivos de las evaluaciones, distinguir los diversos usuarios potenciales de los resultados de las evaluaciones, poder llegar a las conclusiones y recomendaciones

relevantes. Así como el manejo de métodos cuantitativos para poder procesar la información entre otras cosas.

3.9. Estándares para la evaluación

- **Utilidad:** Los estándares de utilidad están dirigidos a asegurar que una evaluación servirá a las necesidades prácticas de información para los posibles usuarios.
- **Viabilidad:** Los estándares de viabilidad están dirigidos a asegurar que la evaluación será realista, prudente, diplomática y económica.
- **Corrección:** Los estándares de corrección están orientados a asegurar que una evaluación será hecha legalmente, éticamente y con debido respeto a aquellos involucrados en la evaluación, como también de aquellos afectados por los resultados.
- **Exactitud:** Los estándares de exactitud están dirigidos a asegurar que una evaluación revelará y transmitirá información técnica adecuada acerca de las características que determinan valor o mérito del programa que se está evaluando.

3.10. ¿Quién constituye la audiencia de un programa?

Los principales usuarios, lectores y población objetivo de los resultados de la evaluación son los operadores del programa. Las instancias ejecutoras, las comisiones de Desarrollo

Rural de los estados, las dependencias responsables de su aplicación, las Delegaciones de la SAGAR, Distritos de Desarrollo Rural, las instancias pertinentes de los gobiernos de los estados y las instancias centrales de la SAGAR. También es útil la evaluación para las instancias que participan en la instrumentación del programa, tales como el INCA Rural, ASERCA, INIFAP, entre otras.

Las instancias controladoras del ejercicio presupuestal, al interior de sector (Oficial Mayor, DGPOP) y en las globalizadoras especialmente la Secretaría de Hacienda, son también importantes usuarios de los resultados de las evaluaciones.

Las organizaciones de productores, a nivel estatal como regional y nacional deben ser también importantes usuarios de los resultados de estos estudios de evaluación. Para fines académicos, las Universidades y demás institutos de investigación y enseñanza agrícola superior son usuarios intelectuales de los resultados de las evaluaciones, en tanto esfuerzo teórico y metodológicos, así como la evaluación de los resultados de los programas en sí.

IV. ANALISIS DE LOS CRITERIOS UTILIZADOS EN LAS EVALUACIONES DEL PROCAMPO

A más de seis años de que el programa de Apoyos Directos al Campo denominado PROCAMPO, inició sus operaciones (1993), con casi 12 ciclos agrícolas en función, un monto promedio de recursos otorgados por hectárea de \$500 pesos, una cantidad promedio anual de apoyos entregados de 7,113.0833 millones de pesos corrientes, que ha beneficiado a casi tres millones de productores, una superficie apoyada de casi 14 millones de hectáreas y a nueve años de concluir, destacan al programa como uno de los más importantes en materia de política agrícola en los últimos años, que junto con Alianza para el Campo (que abarca una serie de subprogramas importantes al sector agropecuario). Son el pilar de la política agrícola actual (ASERCA1998).

Es importante mencionar en este apartado, algunas carencias que históricamente han acompañado a los programas o políticas en el sector agropecuario. En primer lugar y tal vez la de mayor importancia; es la falta de evaluaciones periódicas en los programas, lo cual daría la pauta para mejorar o en su caso desechar una política, con una base metodológica y analítica y no por la simple obligación de quitar, poner o cambiar de nombre por la sucesión del poder, que normalmente es cada sexenio.

En segundo lugar y derivado en gran parte de la primera; es la falta de continuidad de los programas, la rápida transición de estos pareciera mostrar que las necesidades de los

productores son igual de cambiantes. Por último y basado de igual forma en las anteriores, son los objetivos que persiguen las políticas, que normalmente tienden a ser muy generales, provocando que sean en la mayoría de los casos “rebasadas” por el programa mismo y por la heterogeneidad de los beneficiarios. Así en la mayoría no existen evaluaciones basadas en los objetivos que dieron origen al programa.

Parece haber bases sólidas para tratar el tema e incluso como para que a estas alturas tener una serie de metodologías y criterios bien definidos de evaluación que contribuyan a evaluar y con ello poder reorientar y hacer más eficiente el uso de los recursos destinados a dicho fin y poder “aclarar” el panorama de la política en el campo.

El presente apartado tiene como objetivo, hacer un análisis de los principales criterios involucrados en las diferentes evaluaciones hechas a PROCAMPO hasta el momento, e identificar sus aciertos, así como sus limitantes. De igual forma se identificarán aquellos criterios de los cuales se ha prescindido.

Según el diccionario de la lengua española, la palabra criterio; es un principio o norma de discernimiento o decisión, un juicio, opinión o parecer. Con el apoyo de tal definición se identificaron aquellos criterios que han sido involucrados en las evaluaciones o trabajos hechos al PROCAMPO, que suman un total de ocho¹³. los reclutados y analizados.

¹³ El total de trabajos analizados son: Estrada 1994., Peña 1995., Martínez 1995., Zamorano 1996., Sólorzano 1998., Valdivia 1998., Paz 1999. y ASERCA 1998.

Con respecto a los ocho trabajos o evaluaciones se debe mencionar que el: 87.5% (7 trabajos) son estudios de caso, en otras palabras; son evaluaciones ubicadas en un sitio en particular y sólo el 12.5% (uno) del total es un estudio más general, que abarca la visión de casi el total de beneficiarios del programa. Es importante también señalar que el 87.5% de los trabajos reclutados; corresponden a trabajos de tesis y sólo el 12.5% restante (un solo trabajo), es realizado por alguna institución gubernamental como es ASERCA (1998).

4.1. Principales criterios usados para evaluar PROCAMPO.

El análisis muestra que los principales criterios que se han utilizado en las evaluaciones del PROCAMPO son:

a). Los referentes al impacto económico del apoyo PROCAMPO.

- ✓ El efecto en el ingreso de los productores.
- ✓ En el tamaño de las unidades de producción.
- ✓ En el tipo de cultivo.
- ✓ Sobre el consumo de los beneficiarios
- ✓ El uso o destino del apoyo
- ✓ Las variaciones en el uso de apoyo
- ✓ El efecto sobre las condiciones de comercialización de la producción.
- ✓ Sobre el precio de venta y sobre la oportunidad de venta.

b) Los referentes al efecto del apoyo PROCAMPO:

- ✓ Sobre la productividad.
- ✓ En los rendimientos de los cultivos elegibles.
- ✓ El uso del apoyo en insumos y medios de producción.
- ✓ Efecto sobre las condiciones de adquisición.
- ✓ En la reconversión productiva de los beneficiarios.
- ✓ En el cambio de cultivo.
- ✓ En el cambio de uso del suelo.
- ✓ En el arraigo.
- ✓ En la migración.
- ✓ En la superficie sembrada.
- ✓ En la ocupación.
- ✓ En el número de predios de las unidades de producción.
- ✓ En la propiedad de los predios apoyados.
- ✓ En el arrendamiento de los predios apoyados.
- ✓ En el costo de arrendamiento de los predios apoyados.
- ✓ En el precio de compra de los predios.
- ✓ En la regularización de la propiedad o posesión de predios elegibles.
- ✓ En la regularización de los derechos de uso de agua para riego.

c). Otros.

- ✓ Sobre la producción de granos básicos
- ✓ Determinar si la política promueve la productividad y la competitividad en el campo a largo plazo.

- ✓ En la percepción de sus beneficiarios.
- ✓ La eficiencia de la política de apoyos directos respecto a la de precios de garantía.

4.2. Criterios que no se han incorporado para evaluar PROCAMPO.

Sin duda que el número de criterios tomados en cuenta en las evaluaciones de PROCAMPO es muy basto (30), sin embargo y de acuerdo con los objetivos planteados en el programa al inicio, muestra que algunos criterios importantes han dejado de ser incorporados en las evaluaciones o que sería recomendable tomarlos en cuenta en evaluaciones posteriores.

Partiendo de los objetivos del PROCAMPO, como el de compensar al productor por los subsidios que reciben los productores agrícolas de los países desarrollados con los que comercia México e inducir a la competitividad con los mismos. Quedan algunos criterios que no han sido incorporados a evaluación como son:

- ✓ Conocer la proporción que representa el apoyo PROCAMPO, con respecto al que otorgan los principales socios comerciales a sus productores de manera individual.
- ✓ El efecto del apoyo PROCAMPO en el logro de la competitividad de los productores al exterior en el largo plazo.
- ✓ El impacto del programa en la preservación del equilibrio ecológico del medio rural.
- ✓ Conocer si los 3.3 millones de productores apoyados por el programa son en realidad los que más lo necesitan.

- ✓ El efecto del PROCAMPO en la organización de los productores elegibles, tanto en el sector social como en el privado.
- ✓ El respeto de los principales socios comerciales a los acuerdos comerciales, lo cual orilla al surgimiento del PROCAMPO en México como una política desligada de la producción.
- ✓ El efecto del apoyo en el uso de agroquímicos como: fertilizantes, insecticidas, herbicidas, fungicidas etc. etc.
- ✓ El efecto en la incorporación de predios de “descanso” al cultivo permanente con el objetivo de ser beneficiarias del apoyo PROCAMPO.

Los siguientes criterios al parecer no están ligados directamente con los objetivos originales del programa, pero pueden ser importantes al evaluarse en la conceptualización del programa mismo.

- ✓ Cual es el efecto del programa sobre los consumidores de bienes agrícolas .
- ✓ El efecto sobre la agricultura, en sus 15 años de vida.
- ✓ Que garantía real representa el programa (apoyo) a los productores en el largo plazo, para lograr los objetivos planteados.
- ✓ Como han adoptado el PROCAMPO en comparación con otras políticas como: precios de garantía, precios de concertación, subsidios a insumos etc.
- ✓ Saber si el programa ha cumplido con los principales objetivos planteados, o que otras vertientes a tomado.
- ✓ Que se espera al termino del PROCAMPO (2008).

- ✓ Conocer si el apoyo de PROCAMPO es significativo al ingreso de los beneficiarios y en que proporción cubre sus necesidades.

4.3. Limitantes de los criterios

En el análisis se han identificado criterios que han sido partícipes en las evaluaciones y aquellos de los que se ha prescindido y que pudieran ser importante, pero dentro del uso de los criterios y de las evaluaciones mismas se han encontrado algunas limitantes que es importante destacar:

- ◆ Es difícil pensar que un programa de apoyo agrícola (PROCAMPO) con vigencia de 15 años (a partir del ciclo OI 93/94) pueda mostrar efectos importantes en el ingreso de los productores, en la estructura productiva, en el patrón de cultivos y otros criterios a sólo dos años de su comienzo. Sin embargo en los trabajos realizados y analizados entre 1994-1995 incorporan dichos criterios como objetivos principales en los respectivos trabajos (87.5%), a evaluarse.
- ◆ Aunque el número de criterios involucrados en las evaluaciones es muy basto(30), como para tener una visión importante del programa, cabe señalar al respecto que la mayoría de ellos, son el resultado de una sola evaluación (12.5% del total) mientras que el resto de ellas son simples estudios de caso(87.5).
- ◆ En el 87.5% de las evaluaciones analizadas hay criterios comunes como: el impacto en el ingreso de los productores, impacto en el patrón de cultivos, pero en los demás la mayoría difiere, dando como resultado visiones diferentes respecto al programa.

- ◆ En el 87.5% de las evaluaciones reclutadas son estudios de caso, dando como resultado análisis muy particulares de los lugares donde se llevó acabo la investigación, y reduciendo la visión del total de beneficiarios del programa, sabiendo que el sector agrícola mexicano en particular y así sus productores son muy heterogeneos.
- ◆ Es viable, hacer algunos cuestionamientos, respecto a la forma de obtener la información como: ¿qué tanto se compromete un productor que recibe apoyo (630 pesos/hectárea, 1999) a contestar favorablemente?.

4.4. Resultados de las evaluaciones del PROCAMPO, bajo los principales criterios¹⁴.

Antes de enumerar los resultados, es importante destacar que la evaluación de la cual se obtuvieron los resultados; es la única evaluación hecha por alguna institución gubernamental, además de ser la única evaluación con un análisis más general (que más criterios involucra) respecto al PROCAMPO, y es la única evaluación general hecha al programa en estos casi siete años transcurridos del mismo. Así es importante también señalar que en el respectivo trabajo se identificaron cinco niveles de tamaño de las unidades de producción (denominados estratos) como consecuencia de la obtención de la muestra y del uso del método de Estratificación Óptima de Delenius y Hodges. El marco muestral se integró con el total de las unidades de producción que operaron en el año agrícola 1996 y el tamaño de la muestra se calculó considerando el 10% (3,480 unidades

¹⁴ Tomado y sintetizado de ASERCA 1998. Revista Claridades Agropecuarias No. 64.

de producción) un nivel de confiabilidad del 95 %. Obteniendo como principales resultados:

- El PROCAMPO es el programa más importante que el Gobierno Federal opera y administra en el sector agropecuario. El monto aplicado en el periodo 1994-1998 es de 33,070 millones de pesos.
- El programa beneficia a casi tres millones de productores agrícolas, que son casi dos quintas partes de la población económicamente activa del sector agropecuario (38%).
- El área apoyada por el PROCAMPO alcanza casi 14 millones de hectáreas, representando más del 90% de la superficie cultivada en nuestro país con los granos y semillas oleaginosas que eran apoyados por el sistema de precios de garantía y en particular rebasaba 97% de la superficie cultivada de maíz, frijol, trigo y sorgo.
- Para el promedio nacional de las unidades de producción beneficiadas por el programa, el apoyo representa el 12.9% de sus ingresos monetarios.
- Dos de cada cinco beneficiarios (38%) señalaron que por efecto del apoyo PROCAMPO, su consumo de todo tipo de bienes y servicios habían aumentado: asimismo tres de cada cinco (59%) manifestaron que no experimentaron cambios.
- Tres de cada cuatro beneficiarios (76%) declararon que utilizan el apoyo como capital de trabajo, se estima que son 2.2. millones de productores y que explotan 11.8 millones de hectáreas (82% del área apoyada).
- La gran mayoría (94%) de los beneficiarios del programa que utilizan el apoyo para el consumo productivo lo aprovechan para comprar insumos para la producción agrícola, solo uno de cada veinte lo utiliza para la adquisición de maquinaria y

equipo. Se estima que son 2.3 millones de productores los que adquieren fertilizantes y semillas para siembra y que explotan 11.8 millones de hectáreas.

- Del total de beneficiarios que destinan el apoyo para el consumo doméstico cuatro de cada cinco (80%) lo utilizan para adquirir alimentos y uno de cada ocho (12%) lo dedica a ropa y calzado.
- La mayoría de los beneficiarios señaló (62%) que en la actualidad utilizan el apoyo de la misma manera que en años anteriores.
- Entre los beneficiarios del PROCAMPO prevalece la opinión de que el apoyo que se les ha brindado no ha compensado en su ingreso, la disminución en los precios de los productos (dos de cada tres así lo señalaron).
- Dos de cada cinco señalaron que no consideran que el PROCAMPO haya tenido un efecto sobre sus precios de venta, solo un tercio de ellos les parece que sus precios han mejorado con la influencia del programa.
- Más de la mitad de los productores que comercializan su cosecha señalaron, que a pesar de contar con el apoyo PROCAMPO no ha cambiado el momento de venta de sus cosechas.
- Una significativa proporción de los beneficiarios del programa ha conseguido mejorar las condiciones de comercialización de sus productos por la influencia del apoyo.
- Como resultado del uso y la aplicación que los beneficiarios le han dado al apoyo, se infiere que el PROCAMPO tiene una influencia directa sobre la tecnificación de las actividades de las unidades de producción apoyadas y en consecuencia, sobre la dinámica de la producción del sector agrícola.

- ❑ Tres de cada cuatro productores 2.1 millones de beneficiarios, utilizan el apoyo para adquirir principalmente fertilizantes y semillas para siembra.
- ❑ La mayoría de los beneficiarios (44%) ya empleaban insumos agrícolas modernos desde antes de la creación del programa.
- ❑ Los productores utilizan la cesión de derechos para la adquisición de dos insumos fundamentales: fertilizantes y capital de trabajo.
- ❑ Se estima que 1.2 millones de productores (39%) mejoraron los rendimientos físicos de sus campos de cultivo por la influencia del programa.
- ❑ La gran mayoría de los beneficiarios del PROCAMPO continúa sembrando alguno de los nueve cultivos elegibles en especial maíz y se mantendrá en explotación en el futuro.
- ❑ El 94% de los beneficiarios manifestaron que no han cambiado de cultivo ni de uso del suelo, se estima que son 2.7 millones de productores, los cuales explotan alrededor de trece millones de hectáreas.
- ❑ La principal razón por la cual la mayoría de los beneficiarios del programa han decidido continuar explotando los cultivos elegibles es por que carecen de los recursos necesarios para cambiar su actividad productiva y representan un 44% del total.
- ❑ Se estima que son más de 860 mil (37%) los beneficiarios que continúan con el mismo cultivo porque les resulta redituable.
- ❑ Se estima que alrededor de 170 mil (6%) productores si cambiaron de cultivo a otro diferente de los elegibles o cambiaron de uso del suelo, fundamentalmente entre las unidades de producción de menor tamaño.

- A medida que se incrementó la superficie de las unidades de explotación se observa que hay una mayor preferencia por el cambio del uso del suelo hacia pastos y hacia otros cultivos diferentes a los grupos consignados.
- Nueve de cada diez beneficiarios del programa manifestaron que el hecho de recibir el apoyo sí tuvo influencia en su decisión de continuar desempeñándose como agricultores, representan 2.6 millones de productores y un área de 11.7 millones de hectáreas.
- Asimismo siete de cada diez señaló que el apoyo no tuvo efecto sobre su decisión de emigrar.
- La mitad de los beneficiarios del programa que el apoyo tuvo influencia en su decisión de sembrar una mayor superficie (1.4 millones de productores).
- La mayor parte de los productores que reciben el apoyo del programa (cuatro de cada cinco) declararon que este no tuvo efecto sobre su decisión para llevar a cabo alguna otra ocupación.
- Dos de cada tres productores apoyados por el PROCAMPO se dedican de manera exclusiva a la producción agrícola, estimados en 1.8 millones de productores.
- Para la mayoría de los beneficiarios (nueve de cada diez) el apoyo no ha tenido ninguna influencia en la cantidad de predios que poseen.
- Los productores que inscribieron sus unidades de producción en el programa han conservado sus tierras, y ha sido mínima la comercialización de predios elegibles.
- No se observa un impacto significativo del programa sobre el arrendamiento de predios elegibles, ni en la magnitud del área apoyada que es tomada en renta, ni sobre el costo de arrendamiento

- Dos de cada tres beneficiarios manifestaron que el PROCAMPO no tuvo ninguna influencia sobre la situación jurídica o documental de la propiedad o posesión de sus predios elegibles (1.9 millones de productores).
- La gran mayoría de los beneficiarios que cuentan con agua para riego de sus predios apoyados (93%), señalaron que las normas y las reglas de operación del programa sí influyeron para llevar acabo la regularización de los derechos de agua para riego.
- El 63% de los beneficiarios del PROCAMPO han tomado conocimiento de sus reglas a través de las personas que están en contacto directo con ellas.
- Se estima que 1.5 millones de beneficiarios, más de la mitad (54%) reciben los recursos de PROCAMPO dentro del periodo establecido en las normas y que entre ello más de medio millón de productores (19%) lo recibieron antes de 45 días. Asimismo se estima que 1.3 millones de productores (46%) reciben su apoyo después de 60 días.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

5.1. Conclusiones.

- ♦ El desarrollo de la investigación permitió cumplir los objetivos planteados y consecuente a los resultados obtenidos, se aceptaron la mayoría de las hipótesis propuestas
- ♦ El PROCAMPO es el programa más importante que el Gobierno Federal opera y administra en el sector agropecuario, el monto aplicado en el periodo 1994-1999 es de 42,670 millones de pesos.
- ♦ El programa ha beneficiado a casi tres millones de productores agrícolas en promedio, desde su inicio, que son casi dos quintas partes de la población económicamente activa del sector agropecuario (38%).
- ♦ El área apoyada por el PROCAMPO alcanza casi 14 millones de hectáreas, representando más del 90% de la superficie cultivada en el país con granos y oleaginosas.
- ♦ El PROCAMPO muestra consecuencias positivas en la actividad productiva de la mayor parte de los beneficiarios.
- ♦ El número de criterios incorporados para evaluar PROCAMPO es muy basto, sumando alrededor de 30 los identificados en los 8 trabajos analizados.

- ◆ De acuerdo con los objetivos planteados por el PROCAMPO en su inicio, son pocos los criterios que han dejado de incorporarse en evaluaciones del programa.
- ◆ Los criterios identificados en las evaluaciones del PROCAMPO, se concentran en aspectos referentes al impacto económico y al efecto del apoyo del programa.
- ◆ Las principales limitantes de las evaluaciones del PROCAMPO y el uso de los diversos criterios son:
 - Son pocas las evaluaciones hechas al PROCAMPO (ocho, las analizadas), de las cuales siete de ellas (87.5%) son estudios de caso y sólo el 12.5% (una) de los trabajos restantes es una evaluación general, que toma en cuenta, mediante un muestreo la visión del total de beneficiarios por el programa, ACERCA, 1998.
 - Un 62.5% de los evaluaciones analizadas (cinco) son realizadas de manera apresurada, al contemplar como objetivos; conocer el impacto y los efectos del PROCAMPO, a sólo 3 años del inicio del programa. Lo cual limita de manera directa los posibles resultados.
 - Sólo una (12.5%) de las evaluaciones analizadas es realizada o llevada acabo por una instancia gubernamental (ASERCA, 1998).
 - No existen tiempos definidos para evaluar periódicamente programas tan importantes como el PROCAMPO.
 - No existen criterios en las evaluaciones analizadas que incorporen en su análisis; los posibles efectos del PROCAMPO en el equilibrio ecológico del sector agrícola.

5.2. Recomendaciones.

- ◆ Identificar de acuerdo a los objetivos planteados por el PROCAMPO los criterios más apropiados o adecuados, para evaluar el programa y así obtener una mejor visión del mismo.
- ◆ Hacer evaluaciones que involucren la visión de la mayoría de los beneficiarios del PROCAMPO y definir periodos de evaluación de acuerdo al ciclo de duración, por ejemplo para PROCAMPO, podría hacerse una evaluación cada cinco años.
- ◆ Incorporar en evaluaciones posteriores, criterios que evalúen los efectos en la preservación del equilibrio ecológico del medio rural.
- ◆ Relegar la responsabilidad de evaluar programas como el PROCAMPO a alguna instancia en particular, desligada de las instancias que lo operan y administran.

VI. BIBLIOGRAFIA

- ♦ Apoyos y Servicios a la Comercialización (ASERCA). 1997. Revista; Claridades Agropecuarias. Diciembre de 1997.
- ♦ Apoyos y Servicios a la Comercialización (ASERCA). PROCAMPO 1994-1998. Claridades Agropecuarias. No. 64: 40 pp., 1993 No. 3: pp. 18-23., 1995 No. 21: pp. 29-31.
- ♦ Estrada Ch., E. 1994. Efectos del PROCAMPO sobre la estructura productiva de DDR. No. 4 de Villa Ocampo, Durango. Tesis Profesional. Universidad Autónoma Chapingo. Edo. de México.
- ♦ FAO. 1992. Políticas agrícolas y políticas macroeconómicas en América Latina. Estudio FAO, desarrollo económico y social 108. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y el Desarrollo. Roma Italia.
- ♦ García Z., 1993. Crisis y modernización del agro en México: 1940-1990. Dirección de Difusión Cultural. UACH. Chapingo Edo. de México.
- ♦ Gómez C., M.A. y R. Schwentesius R. 1999. Análisis de la Alianza para el Campo. In: Memoria de Seminario Nacional, 24-26 de marzo. Chapingo Edo. de México. 190 pp.

- ◆ Gómez O., L. 1995. El papel de la agricultura en el desarrollo de México. Santiago de Chile, FAO. pp 3-37.
- ◆ Martínez B., G. 1995. Efectos del programa de apoyos al campo (PROCAMPO) sobre la estructura productiva de un distrito de desarrollo. Tesis de Maestría. Colegio de Posgraduados. Edo. de México.
- ◆ OCDE. 1997. Examen de las políticas agrícolas de México; políticas nacionales y comercio agrícola. OCDE. México. 233pp.
- ◆ Paz G., M. 1999. Efectos del PROCAMPO sobre el patrón de cultivos; estudio de caso. Tesis Profesional. Universidad Autónoma Chapingo, Edo. de México.
- ◆ Peña S., O. 1995. Efectos de la política de precios de los cultivos básicos (PROCAMPO) sobre la estructura productiva de un distrito de riego. Tesis de Maestría. Colegio de Posgraduados. Edo. de México.
- ◆ Quinto informe de gobierno 1998-1999. Presidente; Estados Unidos Mexicanos. México, 1999. pp 140-470.
- ◆ Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Poder Ejecutivo Federal.
- ◆ Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural. 1998. Normas de operación para el ciclo agrícola otoño- invierno 1998/99. Del programa de apoyos al campo (PROCAMPO). Diario Oficial de la Federación. México: pp 50-68.

- ♦ SAGAR. 1997. Alianza para el Campo; boletín informativo. México: p;123-129.
- ♦ Secretaria de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH). 1994. PROCAMPO; vamos al grano para progresar. México, D. F.
- ♦ Secretaria de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH). 1995. PROCAMPO; manuales de capacitación. México D.F.
- ♦ Solórzano M., E. 1998. Uso de los recursos PROCAMPO; estudio de caso, Municipio de Texcoco Edo. de México. Tesis Profesional. Universidad Autónoma Chapingo. Edo. de México.
- ♦ Suvedi M., D. Ruonavoara. 1998. Las bases de la evaluación de programas de desarrollo rural. Pablo Ramírez (traductor). Chapingo Edo. de México. pp: 3-20.
- ♦ Valdivia A., R. 1998. Análisis comparativo de la distribución de la tierra y apoyos directos al productor; estudio de caso. Tesis Doctoral. Colegio de Posgraduados. Edo. de México.
- ♦ Zamorano V., J. 1996. Evaluación del funcionamiento del programa PROCAMPO. Tesis Profesional. Universidad Autónoma Chapingo. Edo. de México.

VII. ANEXOS

ANEXO 1

ANEXO PRINCIPALES MEDIDAS DE POLÍTICA AGRÍCOLA EN MÉXICO EN 1995

Producto	Medidas de apoyo a los precios y los ingresos						Apoyos al consumo		MEDIDAS NO ESPECIFICAS A UN PRODUCTO PARA MEJORAR LA BASE PRODUCTIVA
	Apoyos precios de mercado			Pagos directos		Medidas en frontera /2		Subsidio al consumo	
	Conasupo precio mínimo	precio concertado	PACE apoyo come cialización	ASERCA apoyo come cialización	PROCAMPO pagos por hectárea /1	TLCAN	GATT Ronda de Uruguay/3	programas sociales	otro /4
Maíz	X		X		X	Q	TQ	X	
Frijol	X		X		X	Q	TQ		X 5/
Trigo					X	T	TQ		X
Cebada					X	Q	TQ		
Sorgo					X	Libre	T		
Arroz				X	X	T	T		
Soya					X	Libre	T		
Caña de azúcar		X				Q	TQ		X 5/
Algodón					X	T	T		
Café						T	TQ		
Tabaco						T	T		
Frutas y hort.						Q/T/Libre	T	X	
Leche						Q	Q		
Bovinos						Libre	T		
Porcinos						T	T		
Avícola						Q	TQ		
Huevos						Q	T		

1. En 1995, los pagos eran acordados a los productores mencionados arriba más más el cártamo, a partir del ciclo agrícola otoño/invierno, los agricultores elegibles a PROCAMPO, podían dedicar su tierra al cultivo, a la ganadería a la silvicultura o afectarlas aun programa de producción al medio ambiente aprobado

2. (Q) cuotas de importación libres de impuestos, (TQ) cuotas con arancel de 50. (T)= arance a la importación. (libre)= importaciones libres de impuestos.

3. Los compromisos de la Ronda Uruguay no se aplican necesariamente.

4. Transferencias del gobierno al primer comprador de la producción agrícola

5. Los techos a los precios al consumidor para productores de trigo y azúcar fueron suprimidos durante 1995.

FUENTE: Secretaría de la OCDE, 1997.

ANEXO 2

Recursos presupuestales, distribuidos por programa, 1996-1998 (en miles de pesos). Alianza para el Campo.

	1996 RECURSOS		1997 RECURSOS		1998 RECURSOS (P)	
	FEDERALES	FEDERALES	FEDERALES	FEDERALES	FEDERALES	FEDERALES
	Y ESTATALES	Y ESTATALES	Y ESTATALES	Y ESTATALES	Y ESTATALES	Y ESTATALES
TOTAL	1,888,236	1,203,273	2,919,129	1,775,383	3,604,386	2,379,064
Ferti-irrigación	324,909	243,763	333,338	232,424	359,918	231,211
Tecnificación riego por bombeo	0	0	0	0	28,142	20,246
Mecanización	209,103	140,797	245,850	155,975	216,856	133,806
Kilo por Kilo	50,194	38,108	155,066	109,552	179,943	129,585
Horticultura ornamental	0	0	0	0	16,689	11,408
Oleaginosas	34,348	25,470	49,189	33,828	124,627	110,927
Recuperación de suelos salinos	0	0	15,149	11,000	4,770	4,020
Establecimiento de praderas	152,545	120,606	239,629	157,531	193,090	142,138
Fomento lechero	112,341	65,450	113,496	66,675	109,629	62,783
Ganado mejor	96,925	51,033	144,998	65,739	143,568	69,302
Méjoramiento genético	70,028	42,419	80,106	33,259	76,613	31,598
Desarrollo regional	0	0	0	0	20,770	6,998
Programa apícola	712	356	13,346	6,539	22,474	10,988
Transferencia de Tecnología	126,476	79,511	132,996	79,192	153,138	85,926
Equipamiento rural	238,117	131,636	360,350	198,856	380,937	229,851
Programa del café	135,206	104,738	128,670	92,841	191,847	144,129
Capacitación y extensión	91,507	54,478	113,061	62,633	144,478	86,612
PEAT	n.d	n.d	122,346	57,957	127,355	89,088
Desarrollo de zonas indígenas	0	0	41,530	26,936	51,965	29,640
Programa del cacao	7,293	4,110	5,811	3,235	8,857	7056
Programa del hule	15,375	8,839	21,134	12,531	20,425	12,416
Sanidad vegetal	83,542	43,411	122,728	61,447	123,973	67,576
Salud animal	72,220	37,778	111,569	64,198	140,339	90,823
Promoción de exportaciones	0	0	0	0	9,330	5,085
Reconversión de cultivos	0	0	0	0	118,728	107,174
Otros programas	59,397	10,760	120,699	42,644	167,132	53,858

(p) PROGRAMADO

Fuente: Poder Ejecutivo Federal Informe de Gobierno 1998.

ANEXO 3

Alianza para el Campo. Número de beneficiarios y pesos promedio por productor beneficiado

	1996		1997		1998	
	NÚMERO DE BENEFICIADOS	PESOS POR BENEFICIADO	NÚMERO DE BENEFICIADOS	PESOS POR BENEFICIADO	NÚMERO DE BENEFICIADOS	PESOS POR BENEFICIADO
TOTAL	2,525,813	784	3,459,148	844	3,994,627	902
Ferti-irrigación	20,601	15,772	13,451	24,728	18,033	19,959
Tecnificación riego por bombeo	0	0	0	0	651	43,229
Mecanización	44,905	4,657	61,807	3,978	42,006	5,163
Kilo por Kilo	123,224	407	282,127	550	247,102	728
Horticultura ornamental	0	0	0	0	2,919	5,717
Oleaginosas	16,348	2,101	3,646	13,491	16,968	7,345
Recuperación de suelos salinos	0	0	1,602	9,456	297	16,061
Establecimiento de praderas	37,000	4,123	45,577	5,258	31,882	6,056
Fomento lechero	20,855	5,387	12,938	8,772,299	16,378	6,694
Ganado mejor	25,328	3,827	27,455	5,281	19,215	7,472
Méjoramiento genético	19,477	3,595	23,450	3,416	21,002	3,644
Desarrollo regional	0	0	0	0	1,483	14,005
Programa apícola	810	879	15,750	847	8,599	2,614
Transferencia de Tecnología	62,483	2,024	126,934	1,048	129,420	1,183
Equipamiento rural	400,000	595	700,000	515	600,000	635
Programa del café	170,000	795	172,000	748	185,000	1,037
Capacitación y extensión	198,500	461	261,905	432	275,000	525
PEAT	879,529 n.d		732,895	167	564,000	226
Desarrollo de zonas indígenas	0	0	11,296	3,677	383,760	135
Programa del cacao	21,000	347	16,346	354	13,827	641
Programa del hule	400	38,438	1,707	12,381	3,500	5,836
Sanidad vegetal	238,863	350	434,493	282	438,900	282
Salud animal	208,942	346	450,540	284	635,261	221
Promoción de exportaciones	0	0	0	0	90,456	103
Reconversión de cultivos	0	0	0	0	184,491	644
Otros programas	37,548	1,582	32,139	3,756	64,457	2,593

(p) PROGRAMADO

Fuente: Poder Ejecutivo Federal . Informe de Gobierno 1998.

ANEXO 4

PROCAMPO:APOYOS ENTREGADOS

AÑO	MILLONES DE PESOS CORRIENTES
1994	4,704.20
1995	5,751.70
1996	6,571.10
1997	7,554.60
1998	8,409.50
1999	9,623.80

FUENTE: ASERCA 1998.

ANEXO 5

Superficie sembrada de los principales cultivos(*) y PROCAMPO; años agrícolas 1994-1997 (millones de hectáreas)

AÑOS	1994	1994	1996	1997p
PROCAMPO: participación %	76.7	74.4	76.7	76.8

P: cifras preliminares

* Comprende los 24 cultivos más importantes del ciclo corto y perennes.

Fuente: ASERCA 1998.

ANEXO 6

Superficie sembrada de los cultivos elegibles(*) y PROCAMPO; años agrícolas 1994-1997 (millones de hectáreas)

AÑOS	1994	1994	1996	1997p
PROCAMPO: participación %	91.9	89.5	92.6	92.2

P: cifras preliminares

* Comprende: algodón, arroz, cártamo, cebada, frijol, maíz, sorgo, soya y trigo.

Fuente: ASERCA 1998.

ANEXO 7

Superficie sembrada de los cultivos básicos (*) y PROCAMPO; años agrícolas 1994-1997 (millones de hectáreas)

AÑOS	1994	1994	1996	1997p
PROCAMPO: participación %	97.1	95.2	98.7	97.6

P: cifras preliminares

* Comprende: frijol, maíz, sorgo y trigo.

Fuente: ACERCA 1998..

