

Abril, 2011

Evaluación Estratégica al Programa de Apoyos Directos al Campo “PROCAMPO”

Informe Final

ARAPAU
y Asociados

ARAPAU
y Asociados



Directorio



Ing. Francisco Javier Mayorga Castañeda
Secretario

Ing. Ernesto Fernández-Arias
Subsecretario de Fomento a los Agronegocios

Ing. Manuel Martínez de Leo
Director en Jefe de Apoyos y Servicios a la
Comercialización Agropecuaria (ASERCA)

Dr. José María Labarthe Carlock
Director General de Medios de Pago (ASERCA)

Ing. Héctor Jesús Riemann Valenzuela
Director General de Programación y Evaluación
de Apoyos Directos (ASERCA)

Lic. Oberlin Burgos Morales
Director de Normatividad y
Evaluación (ASERCA)

Ing. Miguel Ángel Hernández Servín
Director de Seguimiento Operativo (ASERCA)

Lic. Juan Díaz Mazadiego
Director General de Estudios Agropecuarios y
Pesqueros

MVZ Renato Olvera Nevárez
Director General de Planeación y Evaluación

Lic. Verónica Gutiérrez Macías
Directora de Diagnóstico de Planeación y
Proyectos

Ing. Jaime Clemente Hernández
Subdirector de Análisis y Seguimiento

Silvia Urbina Hinojosa
Subdirectora de Evaluación

ARAPAU
y Asociados

Rodrigo Ares de Parga
Coordinador de la Evaluación

COLABORADORES

Rafael Mier Sáenz Trapaga

Manuel Villalba

Abril, 2011

**Evaluación Estratégica al Programa de Apoyos Directos al
Campo “PROCAMPO”**

Informe Final

ARAPAU
y Asociados

Contenido

Resumen Ejecutivo.....	5
Introducción	13
I. Metodología	16
I.1 Trabajo de Gabinete	17
I.1.1 Análisis de Información Cuantitativa	17
I.1.2 Análisis de Información Cualitativa	18
I.2 Trabajo de Campo	19
I.2.1 Enfoque del Trabajo de Campo	20
I.2.2 Levantamiento de información	20
I.2.3 Constitución de la muestra	22
I.3 Generación y Validación de Resultados, Conclusiones y Propuestas de Mejora, y elaboración de la Matriz de Indicadores de Resultados.....	24
II. Antecedentes.....	28
III. Panorama Sectorial	31
III.1 Población Rural	31
III.2 Empleo Rural	33
III.3 Producto Interno Bruto Agrícola	34
III.4 Comercio Internacional	36
III.5 Características de las Unidades de Producción	39
III.5.1 Tamaño promedio de Unidad de Producción que desarrolla actividad agrícola	40
III.5.2 Proporción y tamaño promedio de la Unidad de Producción con riego	41
III.5.3 Mecanización y tecnificación de las Unidades de Producción	45
III.5.4 Productividad de las Unidades de Producción	47
IV. Tratado de Libre Comercio de América del Norte	54
IV.1 Producción de los 9 cultivos elegibles de PROCAMPO 1983 - 2009	58
IV.2 Importaciones de los 9 cultivos elegibles de PROCAMPO 1983 - 2009	61
IV.3 Precio real de los 9 cultivos elegibles de PROCAMPO 1983 - 2008	64
IV.4 Subsidios y Transferencias al Sector en Estados Unidos	67
V. Análisis Retrospectivo y Evaluación de la Operación.....	75
V.1 Análisis Retrospectivo	75

V.1.1	Objetivo de PROCAMPO	75
V.1.2	Principales cambios en el diseño y operación de PROCAMPO	77
V.1.3	Cobertura del Programa	93
V.1.4	Apoyos, Superficie Apoyada y Superficie Promedio de Apoyo	97
V.1.5	Apoyos, Superficie Apoyada y Superficie Promedio de Apoyo por Régimen Hídrico ...	101
V.1.6	Apoyos, Superficie Apoyada y Superficie Promedio de Apoyo por Ciclo Agrícola	103
V.1.7	Apoyos, Superficie Apoyada y Superficie Promedio de Apoyo por Cultivo	104
V.1.8	Proyectos Forestales y Ecológicos	109
V.1.9	PROCAMPO Capitaliza	112
V.1.10	Registro Alterno	117
V.2	Evaluación de la Operación	124
V.2.1	Observancia de las reglas de operación en el otorgamiento del apoyo.....	124
V.2.2	Análisis sobre los circuitos de operación y de gestión	134
VI.	Análisis de Resultados.....	148
VI.1	Definición imprecisa y confusión en el objetivo del Programa	148
VI.2	Atención a la población objetivo	152
VI.2.1	Beneficiarios de subsistencia	154
VI.2.2	Beneficiarios con potencial productivo	157
VI.3	Regresividad del Programa	168
VI.4	Efectos de PROCAMPO sobre la Sucesión y el Mercado de Tierras.....	172
VI.5	Compactación de tierras	177
VI.6	Conversión Productiva	178
VI.7	Cruce con otros Programas Gubernamentales.....	180
VI.7.1	Programas Sociales.....	180
VI.7.2	Programas Productivos.....	183
VI.8	Posicionamiento y Reconocimiento del Programa	185
VI.9	Padrón de Beneficiarios.....	187
VI.10	PROCAMPO Continuo.....	190
VI.11	Ordenamiento en la tenencia de la tierra y derechos de agua	190
VI.12	Distorsión competitiva entre beneficiarios y no beneficiarios de PROCAMPO.....	192
VI.13	PROCAMPO Capitaliza	193

VII. Propuestas de Mejora	195
VII.1 Actualización y depuración del padrón de beneficiarios.....	196
VII.2 Estratificación de beneficiarios de acuerdo a capacidades productivas	197
VII.3 Cambios específicos en la operación para cada nuevo estrato	200
VII.3.1 Estrato 1: Productores de Autoconsumo.....	200
VII.3.2 Estrato 2: Productores con Potencial Productivo	202
VII.3.3 Estrato 3: Grandes Productores	203
VII.4 Opciones de Salida del Programa	204
VII.4.1 PROCAMPO Vitalicio.....	205
VII.4.2 Programa alternativo de apoyos directos a la conversión	206
VII.4.3 Programa de desarrollo de infraestructura pública	207
VII.4.4 PROCAMPO Capitaliza	208
VII.4.5 Pago único por retiro de PROCAMPO.....	209
VII.5 Árbol de Problemas y Propuesta de Matriz de Indicadores de Resultados	211
VIII. Conclusiones.....	215
Anexo 1. Referencias documentales y Bibliográficas.....	217
Anexo 2. Guías temáticas de entrevistas	220
Anexo 3. Procedimientos Operativos	226

Resumen Ejecutivo

Introducción

La Evaluación Estratégica al Programa de Apoyos Directos al Campo busca satisfacer la necesidad de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, de identificar y analizar los resultados obtenidos por PROCAMPO. Lo anterior, con la finalidad de fortalecer y mejorar el Programa y potencializar su impacto sobre el sector.

Antecedentes

El Programa de Apoyos Directos al Campo surgió a finales de 1993 como un apoyo compensatorio ante la apertura comercial derivada del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, que implicaría una desventaja competitiva para los productores nacionales dados los altos subsidios otorgados a sus contrapartes en los países socios.

PROCAMPO sustituyó a los anteriores sistemas basados en precios de garantía mediante un esquema de pago por hectárea o fracción que se encuentre sembrada, o bien bajo explotación pecuaria, forestal o proyecto ecológico. Esta explotación debe darse exclusivamente en la superficie registrada en el Programa, denominada elegible.

La superficie elegible es aquella que fue sembrada con cualquiera de los nueve cultivos elegibles (algodón, arroz, cártamo, cebada, frijol, maíz, sorgo, soya y trigo) en alguno de los tres ciclos agrícolas homólogos anteriores a agosto de 1993. Sin embargo, a partir del ciclo agrícola primavera – verano de 1995, fue permitido sembrar cualquier cultivo lícito.

Desde su aparición, PROCAMPO ha sido una de las principales herramientas de política pública sectorial, con asignaciones presupuestales que representan en promedio el 32% de los recursos asignados a la SAGARPA.

Panorama sectorial

Dados los motivos que lo originaron, en el presente informe se analizan las posiciones que México, Estados Unidos y Canadá presentan en relación al número de habitantes en el sector rural, la generación de empleos y riqueza que la actividad agrícola genera a las

economías de estos tres países, así como sus niveles de producción y balanzas comerciales. Se incluye a su vez un análisis sobre las grandes diferencias existentes entre las unidades de producción agrícolas mexicanas y estadounidenses, en donde destaca el elevado número de unidades que en nuestro país existen únicamente con fines de producción para el autoconsumo.

Tratado de Libre Comercio de América del Norte

La inclusión de México al TLCAN fue condicionada, desde el punto de vista agrícola, a que los precios de los productos nacionales fueran determinados por las condiciones del mercado, y no influenciados por las políticas públicas nacionales. Para lograr lo anterior, las acciones del gobierno mexicano se centraron en eliminar los sistemas de precios de garantía, incrementar los precios de los fertilizantes y otros insumos agrícolas y aumentar los costos de derechos de agua y electricidad para sistemas de riego.

El PROCAMPO surge como el principal instrumento de política pública para atender las necesidades de la entrada al TLCAN al ser un apoyo directo otorgado en base a la superficie, sin introducir distorsiones al mercado.

Efectos del TLCAN

Tras la firma del TLCAN, se determinó la desgravación arancelaria de los productos agrícolas. En lo respectivo al área de operación de PROCAMPO, de los nueve cultivos elegibles del programa en su inicio, tres no contaban con gravamen alguno, representados por el algodón, el cártamo y la soya.

La desgravación de los cultivos elegibles, y por ende, la competencia de manera más directa que enfrentarían los productores nacionales tendría afectación sobre aspectos del sector agrícola, como la producción, las importaciones y el precio de cada uno de los cultivos; mismos que se abordan de forma extendida en la presente evaluación.

Análisis Retrospectivo y Evaluación de la Operación

Dentro del análisis retrospectivo efectuado a los poco más de 15 años de existencia del PROCAMPO se analiza como primera instancia el objetivo para el cual fue creado el Programa.

Posteriormente se presentan las principales modificaciones que se han efectuado al PROCAMPO a lo largo de su existencia, haciendo un análisis sobre los aspectos que modifican, la forma en que se adaptan al objetivo original y en su caso las posibles implicaciones que estos han representado en la operación del Programa.

Como parte fundamental de la presente evaluación se incluye un análisis sobre el estado que ha presentado el Programa en materia de cobertura a lo largo de su existencia. Para tales fines se consideraron variables tales como el número de beneficiarios, superficie total y promedio apoyada por régimen hídrico, ciclo agrícola y tipo de cultivo.

Para efectos de evaluar la operación y gestión del Programa, la presente evaluación consideró como principales aspectos el cumplimiento de los requisitos esenciales establecidos en las reglas de operación del PROCAMPO.

Análisis de Resultados

Los principales resultados obtenidos a lo largo de la presente evaluación son los siguientes:

PROCAMPO es el programa de carácter agrícola de mayor penetración en el sector, al beneficiar a alrededor de 2.2 millones de productores cada año. Adicionalmente, es un programa con alto reconocimiento por los productores del sector agrícola, convirtiéndolo en un programa apreciado entre productores agrícolas de todo tipo, ya que los beneficiarios se encuentran familiarizados con el cumplimiento de sus requisitos, su operación es eficiente y se considera como uno de los programas con mayor transparencia en el sector.

A lo largo de su existencia el PROCAMPO ha cumplido cabalmente con su objetivo de transferir recursos en apoyo a la economía de los productores rurales. Así mismo, permitió la preparación del campo mexicano ante la apertura comercial derivada de la firma del TLCAN.

En cuanto a la interpretación del objetivo del Programa se aprecia que esta no es clara entre los diferentes actores involucrados en el PROCAMPO. Es así que existe una dualidad en cuanto la apreciación de si su enfoque es asistencial o productivo, a lo que han contribuido las modificaciones realizadas durante su existencia. Se observó que la

principal confusión se origina al tomar a los considerandos contenidos en el decreto como parte del objetivo.

Uno de los grandes logros de PROCAMPO fue constituir el más grande padrón de productores agrícolas de nuestro país, alcanzando junto con el Registro Alternativo un registro de 17 millones de hectáreas. Sin embargo, si bien la importancia del padrón de PROCAMPO es alta debido a que permite tener un conocimiento y control sobre lo que está sucediendo en gran medida en el sector agrícola nacional, esta herramienta ha perdido paulatinamente su validez, debido preponderantemente a la limitada realización de actividades de actualización y depuración del mismo, y a las características cerradas del padrón.

PROCAMPO se constituyó como una herramienta única, la cual atiende bajo un mismo esquema a beneficiarios de distintas características productivas y sociales. En términos generales la población que atiende el Programa puede segmentarse de manera general en beneficiarios de subsistencia, beneficiarios con potencial productivo y beneficiarios con capacidades productivas desarrolladas.

Para los beneficiarios de subsistencia, el enfoque de PROCAMPO es mayoritariamente asistencial, por lo que el apoyo se destina en mayor parte a la cobertura de gastos personales y de alimentación. En este estrato el PROCAMPO se percibe como el principal ingreso de carácter monetario percibido por el desarrollo de la actividad agrícola, funcionando primordialmente como un programa de combate a la pobreza.

Los beneficiarios con potencial productivo desarrollan la actividad con fines comerciales, pero en muchos casos carecen del capital necesario para maximizar la explotación de sus unidades de producción. Para ellos el PROCAMPO cuenta con un efecto favorable al cubrir parte de los costos de producción y fungir como un ingreso cierto y constante año tras año, lo cual disminuye el riesgo implícito de la actividad.

Por último, los beneficiarios con capacidades productivas se caracterizan por desarrollar la actividad con una visión empresarial y contar con el capital necesario para alcanzar economías de escala y mayores rendimientos en sus unidades de producción. Para estos beneficiarios PROCAMPO funciona como un incremento neto al ingreso, sin mayores implicaciones sobre la productividad de estas unidades de producción.

De acuerdo a lo observado durante el trabajo de campo, se encontró que el PROCAMPO inhibe el relevo generacional en aquellas unidades de subsistencia, ello debido a que el apoyo se percibe como una pensión para los adultos mayores, la cual se encuentra ligada a la tierra, dificultando la cesión formal de las mismas hacia sujetos más jóvenes y por ende con mayor capacidad productiva.

Por otra parte, se tiene que PROCAMPO puede influir de manera significativa en el precio de venta y arrendamiento de las tierras. Las propiedades que cuentan con el apoyo de PROCAMPO en general incrementan su valor con respecto a aquellas que no lo reciben. Lo anterior obedece a que la posesión de un predio beneficiario supone un ingreso adicional al que pueden producir por medio de la actividad agrícola.

La superficie de las unidades agrícolas de nuestro país es mucho menor en comparación a las de nuestros socios comerciales. Al respecto se observó que dentro de los beneficiarios del PROCAMPO se ha logrado obtener una consolidación de superficie, lo cual representa beneficios en materia de productividad y rentabilidad para los productores nacionales.

Si bien PROCAMPO ha cumplido su objetivo hasta el momento, y además ha tenido otros efectos positivos sobre el sector en materia de atención a su población atendida, es necesario reformarlo con el objetivo de profundizar su impacto con el sector, adaptándolo a las necesidades específicas de cada segmento de su población atendida. La pertinencia del Programa continúa, en especial si consideramos que los subsidios a la actividad agrícola de nuestros socios comerciales continúan siendo importantes para el sostenimiento de la misma.

Con el próximo fin de la vigencia del Programa, se presenta la oportunidad de efectuar al PROCAMPO las reformas necesarias para garantizar la utilidad de este instrumento de política pública hacia los objetivos en materia de desarrollo agrícola.

Propuestas de Mejora

Dados los resultados de PROCAMPO generados a lo largo de su existencia, y a las características y necesidades de los productores nacionales se sugieren las siguientes propuestas de mejora.

La primera acción estratégica a implementar con el fin de mejorar a PROCAMPO debe ser actualizar el padrón de beneficiarios, y depurarlo de todas aquellas personas que ya no son elegibles para la recepción del apoyo. Para ello, se propone concluir el Programa de Actualización de Datos y Expedientes del Directorio de PROCAMPO y a su vez fortalecer la verificación de requisitos del Programa y el cotejo periódico de la veracidad de los datos asentados en el padrón de beneficiarios.

Como segunda acción se recomienda efectuar una estratificación de beneficiarios de acuerdo a capacidades productivas. Ello con el fin de brindar solución al reto que implica atender con un solo mecanismo de política pública a productores con distintas capacidades y necesidades. La estratificación propuesta es la siguiente:

Estrato 1: Productores de autoconsumo

Para estos productores, se propone desvincular el otorgamiento del apoyo con la siembra de la superficie elegible. Por otra parte, para estos productores se propone que con el fin de desvincular el otorgamiento del apoyo con la tenencia de la tierra, y favorecer así la cesión de las mismas, aquellos productores que alcancen más de 65 años sean beneficiarios de un apoyo vitalicio desvinculado de la posesión de las tierras, ya sea para él o para su cónyuge, además de un pago único adicional que fomente la transmisión formal de sus predios.

Estrato 2: Productores con potencial productivo

Se propone que para este grupo el apoyo sea otorgado con mayor oportunidad, con el fin de capitalizar a las unidades de producción previamente al inicio de las actividades agrícolas. Adicionalmente, el monto del apoyo deberá ser actualizado de manera anual de acuerdo al incremento de los principales insumos para la producción agrícola.

Estrato 3: Grandes productores

Para este estrato se propone eliminar el monto máximo de apoyo, actualmente establecido en 100 mil pesos, y en su lugar permitir el pago conforme a los límites de la pequeña propiedad establecidos en la Constitución.

Como tercera acción, se propone otorgar a los beneficiarios la posibilidad de contar con opciones de salida del PROCAMPO, las cuales les permitan migrar a nuevos mecanismos de política pública más acordes a sus necesidades. Los esquemas de salida se explican a continuación:

- Programa alterno de apoyos directos a la conversión productiva:
Se pretende encaminar la producción nacional hacia aquellos productos en los que se cuenta con una ventaja comparativa, como son los frutales y hortalizas. Se propone que la SAGARPA defina los cultivos a apoyar a través de este programa de manera regional de acuerdo al potencial productivo, con el fin de aprovechar la vocación de las tierras.
- Programa de desarrollo de infraestructura pública:
En esta propuesta, los beneficiarios de PROCAMPO se comprometen a abandonar el Programa, obteniendo un apoyo equivalente a diez años de las cuotas recibidas actualmente. Esta cantidad deberá comprometerse de manera estrictamente colectiva y será otorgada como aportación por parte de los beneficiarios para el desarrollo de infraestructura en la región, de acuerdo a las necesidades específicas de cada grupo promovente. Por su parte, las autoridades sectoriales federales y estatales de manera conjunta aportarían además una suma similar a la de los beneficiarios, estableciéndose así el monto total de inversión para el proyecto de infraestructura.
- PROCAMPO Capitaliza:
Se propone el restablecimiento de PROCAMPO Capitaliza, aunque a diferencia del anterior en esta ocasión este fungirá como un mecanismo para el abandono de PROCAMPO Tradicional. En esta ocasión, se plantea que el monto recibido por el beneficiario ascienda a siete veces el apoyo recibido en la actualidad. Adicionalmente, se recomienda emplear este apoyo como herramienta de apalancamiento financiero para la banca de desarrollo sectorial (FIRA y Financiera Rural), ello con el fin de lograr un efecto multiplicador sobre este apoyo.

- Pago único por retiro del PROCAMPO

Por último, se propone establecer un pago único por retiro de PROCAMPO equivalente a cinco veces el apoyo recibido actualmente por el Programa. Como único requisito para la recepción de este pago se establecerá el abandono definitivo del Programa por parte del beneficiario, y las superficies explotadas perderán su elegibilidad.

Con este esquema, se pretende depurar al Programa de aquellas personas que ya no se encuentran interesadas en el desarrollo de la actividad agrícola. De igual manera, al suprimir la elegibilidad de la superficie se favorece la transferencia y compactación de tierras y sus efectos sobre la productividad. Adicionalmente, se eliminaría el efecto distorsionador que puede llegar a tener PROCAMPO sobre el mercado de tierras. Esta opción de salida aplicaría para todos los beneficiarios del Programa, independientemente del estrato al que pertenecen.

Introducción

La Evaluación Estratégica al Programa de Apoyos Directos al Campo busca satisfacer la necesidad de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, de identificar y analizar los resultados obtenidos por PROCAMPO a lo largo de su existencia, considerando los cambios estructurales tanto en su diseño como en su operación a los que ha sido sujeto. Lo anterior, con la finalidad de fortalecer y mejorar el Programa y potencializar su impacto sobre el sector.

Para lo anterior, resulta fundamental tomar en consideración la problemática que buscaba atender al momento de su creación, y cómo ha evolucionado hasta nuestros días, así como las características y retos distintos a los que se enfrenta el sector en la actualidad.

La presente evaluación, coordinada en conjunción con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) ha sido desarrollada por la empresa ARAPAU y Asociados S.C., siguiendo los lineamientos establecidos en los términos de referencia y la propuesta técnica. De esta manera, el objetivo general que ha guiado la presente evaluación es el siguiente:

“Analizar la validez del PROCAMPO como instrumento de política pública, considerando la condición actual de la problemática del sector rural y los resultados que ha obtenido el programa desde su origen hasta el momento. Para tal fin se deberá valorar para qué fue creado el PROCAMPO, en la actualidad qué problemática atiende y que ha logrado durante estos 15 años de existencia; todo ello con el fin de fortalecer y mejorar el programa”.

Adicionalmente, los objetivos específicos que se busca satisfacer se enuncian a continuación:

- ❖ Analizar la problemática para la cual fue creado el PROCAMPO, a fin de determinar si ésta continúa prevaleciendo, o bien identificar nuevas necesidades de atención que en materia de instrumentos de política pública requiere el sector.
- ❖ Efectuar un análisis retrospectivo sobre los resultados que ha presentado el PROCAMPO, tomando como base la problemática para la cual fue creado, la

cobertura de su población objetivo y los cambios en diseño y operación a los cuales se vio sujeto.

- ❖ Realizar un análisis de la situación del sector a nivel nacional e internacional, tomando como referente los subsidios agrícolas que otorgan los demás países; así como el análisis de los instrumentos con que cuenta la SAGARPA y otras dependencias a fin de valorar la pertinencia del PROCAMPO.
- ❖ Determinar la eficiencia y eficacia en la gestión del PROCAMPO.
- ❖ Valorar los principales procesos del circuito operativo para identificar las áreas de oportunidad en la gestión del programa.
- ❖ Identificar áreas de oportunidad que la experiencia y magnitud del PROCAMPO pudieran generar para mejorar la atención de los fines perseguidos por los diferentes programas a cargo de SAGARPA.
- ❖ Formular una propuesta de mejora sobre el diseño, la cobertura y gestión del PROCAMPO, la cual vincule su objetivo con la problemática actual a fin de hacer frente a los retos y demandas del sector.

La presente evaluación se caracteriza por tener un horizonte de análisis más amplio, abarcando desde los inicios del Programa en el ciclo agrícola de 1993, hasta la actualidad (el análisis de estadísticas relacionadas llega a 2009, debido a la disponibilidad de información). Adicionalmente, el enfoque de la misma es en mayor medida estratégico y no solo de aspectos operativos o de percepción de los beneficiarios. Por ello, la información arrojada en el presente estudio no es de carácter cuantitativo basado en métodos estadísticos, sino que responde a metodologías cualitativas basadas en la realización de entrevistas a personajes relevantes en el marco del PROCAMPO.

De esta manera, el siguiente documento presenta los resultados obtenidos en la presente evaluación. El primer capítulo del documento lo constituye la metodología utilizada para la realización de la presente evaluación estratégica.

El segundo capítulo, denominado Antecedentes, da un primer acercamiento sobre las generalidades del objeto de la presente evaluación.

El tercer capítulo, nombrado panorama sectorial, define el marco contextual en el que surge y se ha desempeñado el Programa a lo largo de su existencia, en términos de

variables macroeconómicas, demográficas y sobre las características productivas generales.

El cuarto capítulo llamado Tratado de Libre Comercio de América del Norte, aborda las principales implicaciones de este tratado comercial, de especial relevancia como el factor que determinó la creación de PROCAMPO.

En el Análisis Retrospectivo y Evaluación de la Operación se describen los principales cambios en el diseño y operación del Programa, y los efectos e implicaciones derivadas de las mismas. Asimismo, se aborda la observancia de las reglas de operación, y la eficiencia en la administración.

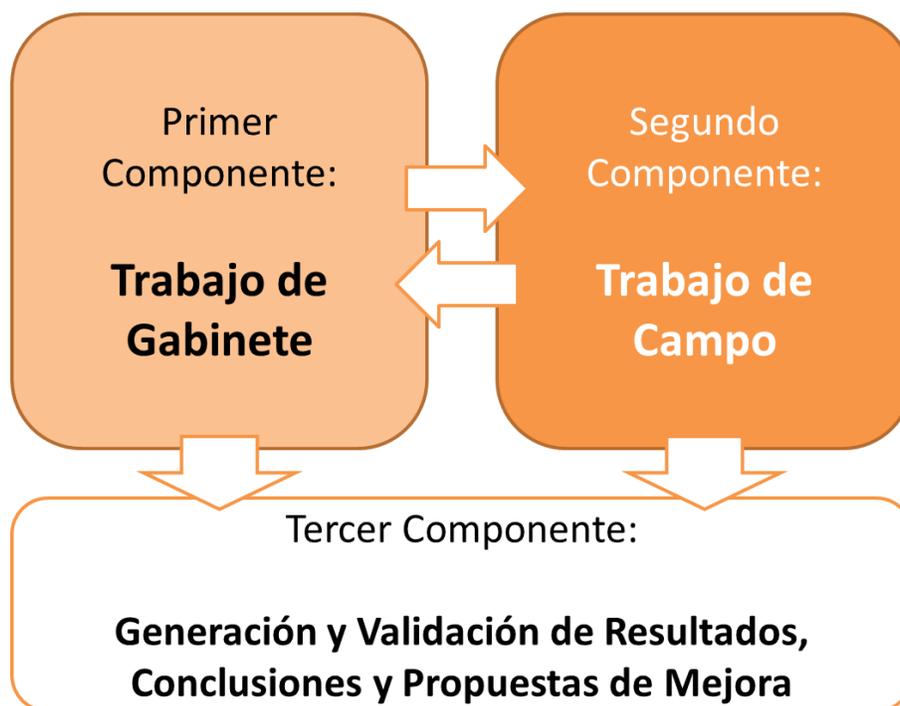
El sexto capítulo aborda los principales resultados que ha presentado este Programa a lo largo de su existencia, en términos de la atención brindada a la población objetivo, y otras externalidades evaluadas.

Durante el séptimo capítulo, se presentan las propuestas de mejora al Programa, derivadas de los puntos observados durante capítulos anteriores, y con los que se espera el Programa tenga un efecto mayor sobre el sector. Asimismo, se propone una Matriz de Indicadores de Resultados.

Por último, en el octavo capítulo se presentan las principales conclusiones derivadas de la presente evaluación estratégica.

I. Metodología

La metodología general utilizada para la presente evaluación estratégica, incluyó tres grandes componentes, acordes a lo establecido en los términos de referencia y que permiten la consecución adecuada de los objetivos perseguidos:



La metodología utilizada se compuso de una primera fase de investigación bibliográfica y documental que tuvo como objetivo definir el panorama del campo mexicano y del campo de acción del PROCAMPO, denominado Trabajo de Gabinete.

La segunda fase, el Trabajo de Campo, se basó en los hallazgos preliminares del Trabajo de Gabinete, y se refiere a las actividades encaminadas a obtener información directamente en el campo de acción del Programa, a través de entrevistas con actores relevantes del mismo.

Cabe resaltar que la interacción entre el trabajo de gabinete y el de campo se dio de manera continua durante la realización de la evaluación, al haber una retroalimentación entre ambos componentes que permitían una mayor exploración de la información en ambas partes. Así, si bien el trabajo de gabinete fungió como la base para el trabajo de

campo, a su vez el trabajo de campo dio indicios sobre aspectos específicos sobre los cuales valía la pena ahondar en la investigación.

La tercera fase, denominada Generación y Validación de Conclusiones, Resultados y Propuestas de Mejora contuvo el análisis e integración de la información obtenida durante las dos etapas anteriores, y a partir de la misma, generar sugerencias que podrían mejorar el resultado y funcionamiento del Programa.

I.1 Trabajo de Gabinete

El trabajo de gabinete consistió en la identificación, categorización y análisis de aquella información que resultara relevante para la realización y cumplimiento de objetivos de la presente evaluación estratégica.

Así, estas actividades se realizaron sobre información de dos tipos principalmente, aquella de carácter cuantitativo, y aquella de carácter cualitativo.

I.1.1 Análisis de Información Cuantitativa

A su vez, el análisis se realizó sobre información de tres tipos: (productiva, demográfica y de políticas públicas) buscando elementos específicos sobre la temática específica de cada uno. Los tres tipos de información guardan una estrecha relación con la naturaleza de la presente evaluación.

De la información de carácter productivo, se obtuvieron datos que permitieron caracterizar al sector agrícola, entre los cuales se encuentran:

- Superficie sembrada
- Superficie cosechada
- Volumen de Producción
- Valor de la Producción
- Rendimientos
- Precios pagados al productor en México

- Volumen de exportación
- Volumen de importación
- Valor de las exportaciones

Con respecto a la información de carácter demográfico, se buscó información específica que permitiera dimensionar el entorno socio demográfico en que se desarrolla el sector agrícola, y por tanto el perfil de la población beneficiada por las políticas públicas implementadas en el mismo, ámbito en el que se encuentra PROCAMPO. De esta manera, se utilizaron variables como la población total, población rural, empleo agrícola, y otras características tanto de los productores como de los medios en que se desenvuelven.

Por último, en lo concerniente a la información cuantitativa referente a las políticas públicas, se obtuvieron datos referentes a los programas gubernamentales, sus presupuestos e impactos entre otra información. Así entre las fuentes de información específicas a este apartado se encuentran los listados de beneficiarios de PROCAMPO y otros programas, el Presupuesto de Egresos de la Federación, evaluaciones oficiales realizadas con anterioridad sobre este y otros programas, así como otras realizadas por organismos internacionales.

La principal herramienta utilizada para la obtención de información a partir de estos datos fue el análisis descriptivo, así como el de tendencias. Este análisis fue realizado sobre estas variables de manera directa, así como sobre productos de las mismas (un ejemplo de lo anterior fue la determinación de la volatilidad en los ingresos de los beneficiarios de PROCAMPO, que involucró el producto de precios medios rurales y rendimientos físicos por hectárea), buscando una mayor profundidad sobre el análisis.

I.1.2 Análisis de Información Cualitativa

Como información cualitativa se consideraron aquellos hechos, percepciones, acciones o resultados expresados en forma descriptiva o narrativa. Esta información fue obtenida de distintas fuentes, principalmente entrevistas a profundidad, análisis de evaluaciones oficiales realizadas al Programa, normatividad y estudios académicos sobre el sector.

Cabe resaltar que existen distintas fuentes de información que fungieron con un doble propósito, siendo aplicables tanto para la información cuantitativa como la cualitativa.

Se consideraron las distintas evaluaciones realizadas a PROCAMPO durante la vigencia del mismo, siendo de especial relevancia aquellas a partir de 2002, año en el cual fue establecido legalmente la necesidad de evaluar programas con las mismas características que el objeto del presente estudio.

Con respecto a la normatividad, se consideraron los distintos Planes Nacionales de Desarrollo, los Programas Sectoriales de Desarrollo Agropecuario y Pesquero, y Programas Sectoriales de Desarrollo Social. Adicionalmente, se consideraron las distintas reglas de operación del PROCAMPO, la normatividad del TLCAN, el Decreto de creación del PROCAMPO, entre otras, desde su fecha de creación (1994) hasta nuestros días.

Por estudios académicos se entendieron aquellos realizados por distintas instituciones tanto nacionales como internacionales, como pueden ser la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, Colegio de México, Centro de Investigación y Docencia Económica, Universidad Autónoma de Chapingo, Colegio de Posgraduados, etc.

Las labores sobre esta información consistieron en la extracción pura de aspectos relevantes para el cumplimiento de los objetivos establecidos para la presente evaluación.

I.2 Trabajo de Campo

A partir de las primeras conclusiones obtenidas del trabajo de gabinete, se buscó validar o en su caso descartar algunas de ellas a través de la realización de entrevistas a personajes relevantes del campo mexicano en general, y del funcionamiento de PROCAMPO en específico, para así buscar lograr un consenso en la opinión de los actores entrevistados sobre las ventajas, desventajas y tendencias a seguir en este programa gubernamental.

I.2.1 Enfoque del Trabajo de Campo

Con la finalidad de obtener información principalmente cualitativa y precisa en torno al pasado y futuro del Programa, se recabó información de manera sistemática a través de la interrogación a expertos con la ayuda de entrevistas sucesivas, con la cual fue posible manifestar convergencias de opiniones y deducir consensos eventuales. La consulta a los expertos se realizó de forma individual por medio de la interacción sucesiva de una guía temática, la cual se basó en los objetivos de la evaluación y en los hallazgos identificados de manera preliminar durante el trabajo de gabinete.

Con el fin de facilitar la soltura en la expresión de sus opiniones sobre el funcionamiento y alcances del Programa, y evitar sesgos en las opiniones vertidas por la existencia de entrevistados con mayor jerarquía, las entrevistas fueron realizadas bajo carácter de anónimas aunque siguiendo estructuras temáticas similares, aunque con ligeras adecuaciones de acuerdo al perfil del entrevistado.

La técnica descrita anteriormente es especialmente aplicable en los casos en que el contraste y combinación de argumentos individuales son necesarios para llegar a decisiones no asumibles unilateralmente, y se desarrolla bajo la premisa fundamental de que el conocimiento grupal de un tema es mejor al individual.

Asimismo, si bien ésta es una técnica de obtención de información cualitativa o subjetiva, es relativamente precisa en contextos de información imperfecta, como fue el caso en la presente evaluación, pues combina el conocimiento y experiencia de los personajes relevantes en el tema, de una manera que tiende al consenso de opiniones, aunque no obtenido gracias a la eliminación del sesgo de las mismas debido a la separación y autonomía de los entrevistados.

I.2.2 Levantamiento de información

Para el levantamiento de información, se empleó la técnica de entrevistas a profundidad utilizada para la investigación cualitativa.

Esta herramienta emplea una guía de temas a abordar que reclama el conocimiento de ciertos puntos de información con respecto a un tema que se espera conocer de forma

exhaustiva y profunda como su nombre lo indica. Dicha información se analiza con detalle desde diferentes perspectivas, utilizando a entrevistados con puntos de vista distintos. Se considera una técnica altamente recomendada cuando de acuerdo con los objetivos, se obtendrá información a través de entrevistas, debido a la relativa facilidad para su aplicación, procesamiento y la cantidad de datos que arroja dentro del campo de la investigación cualitativa. Por ello, esta resulta altamente recomendable dadas las especificaciones de la presente evaluación según lo requerido en los términos de referencia.

La entrevista a profundidad consiste en preguntar a los sujetos cercanos al objeto de estudio (o que forman parte de éste) para entender los procesos de comunicación y las lógicas de funcionamiento de la temática del estudio.

La entrevista puede servir como un método complementario a un estudio observacional o a una serie de grupos de discusión. Lindlof y Taylor (2002:173)¹ apuntan siete objetivos básicos de la entrevista cualitativa:

- Aprender sobre cosas que no pueden ser observadas directamente por otros medios.
- Entender la perspectiva del actor social.
- Inferir las propiedades comunicativas y procesos de relación interpersonal.
- Verificar, validar o comentar datos obtenidos por otros medios.
- Probar hipótesis desarrolladas por el investigador.
- Obtener la distinción lingüística utilizada por actores sociales en su medio natural – vocabulario, dialecto, jerga y formas de habla.
- Conseguir eficiencia en la obtención de datos.

Las entrevistas se realizaron bajo el formato de “semiestructurada²”. Este tipo de entrevistas se caracterizan por utilizar en su diseño temas comunes a todos los informantes, pero además incluyen temas planificados particulares y preguntas espontáneas que aparecen a lo largo de la conversación. Esta estructura permite obtener datos comprobables y al mismo tiempo ofrecer cierta flexibilidad.

¹Lindlof y Taylor, *Qualitative Communication Research Methods*. Segunda Edición 2002.

² Balcázar, González, Gurrola, Moysén, *Investigación Cualitativa*. Primera Edición, 2005

La guía temática de la entrevista se conforma de una lista de temas generales que deben cubrirse con cada informante. En la situación de entrevista, el entrevistador decide qué preguntas enunciar y cuando formularlas, o en cuales ahondar sobre el tema. La guía de entrevista sirve solamente para recordar que se deben de hacer preguntas sobre ciertos temas.

En lo específico para la presente evaluación, partiendo de los distintos hallazgos del trabajo de gabinete, se elaboraron guías de entrevista con los temas correspondientes para cada tipo de entrevistado, las cuales se muestran en el anexo 2.

I.2.3 Constitución de la muestra

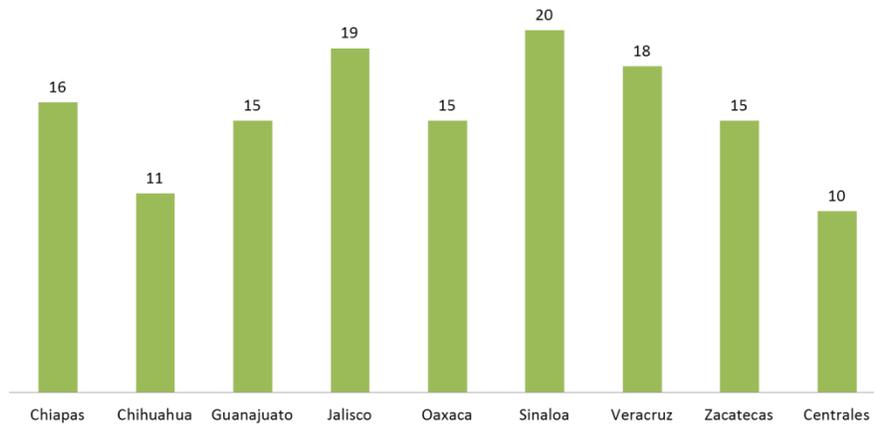
Las entrevistas a profundidad requieren de un diseño flexible de la investigación. El tipo de informantes no se especifican desde el inicio. Se comienza con una idea general sobre las personas a las cuales se entrevistará, pero se está dispuesto a cambiar el curso después de las entrevistas iniciales.

El criterio para establecer el tamaño muestral en el estudio, fue a través de una muestra no aleatoria o por conveniencia (no probabilístico), debido a que puede ser utilizada en proyectos de investigación cualitativa. A manera de resumen, y con especial énfasis en este punto, la muestra de informantes en una investigación cualitativa centrada en la entrevista no suele basarse en la representatividad y, por lo tanto, la cantidad de entrevistados depende de los objetivos de la investigación.

En el caso de la presente evaluación, en los términos de referencia se definió en conjunto con las autoridades de la SAGARPA que las entrevistas serían realizadas en los siguientes seis estados: Chiapas, Chihuahua, Jalisco, Oaxaca, Sinaloa y Zacatecas. En estos estados, se estableció en la propuesta técnica la realización de 100 entrevistas.

Posteriormente, se convino con la SAGARPA la adición de dos estados más, constituidos por Guanajuato y Veracruz, por lo cual la presente firma evaluadora incrementó el número de entrevistas hasta alcanzar 139, distribuidas en los ocho estados de la manera siguiente.

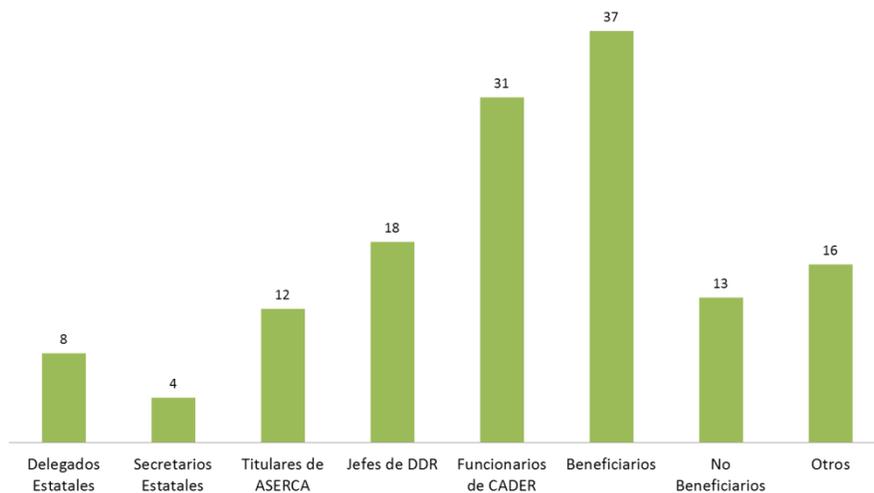
Distribución Geográfica de las Entrevistas Realizadas
 Número de entrevistas por estado



Fuente: Elaboración propia

Con el fin de obtener diversidad de opiniones, el perfil de las personas entrevistadas fue variado, incluyendo desde productores beneficiarios y no beneficiarios, hasta personal operativo y de altos mandos. La distribución por tipo de entrevistado es mostrada en la siguiente gráfica.

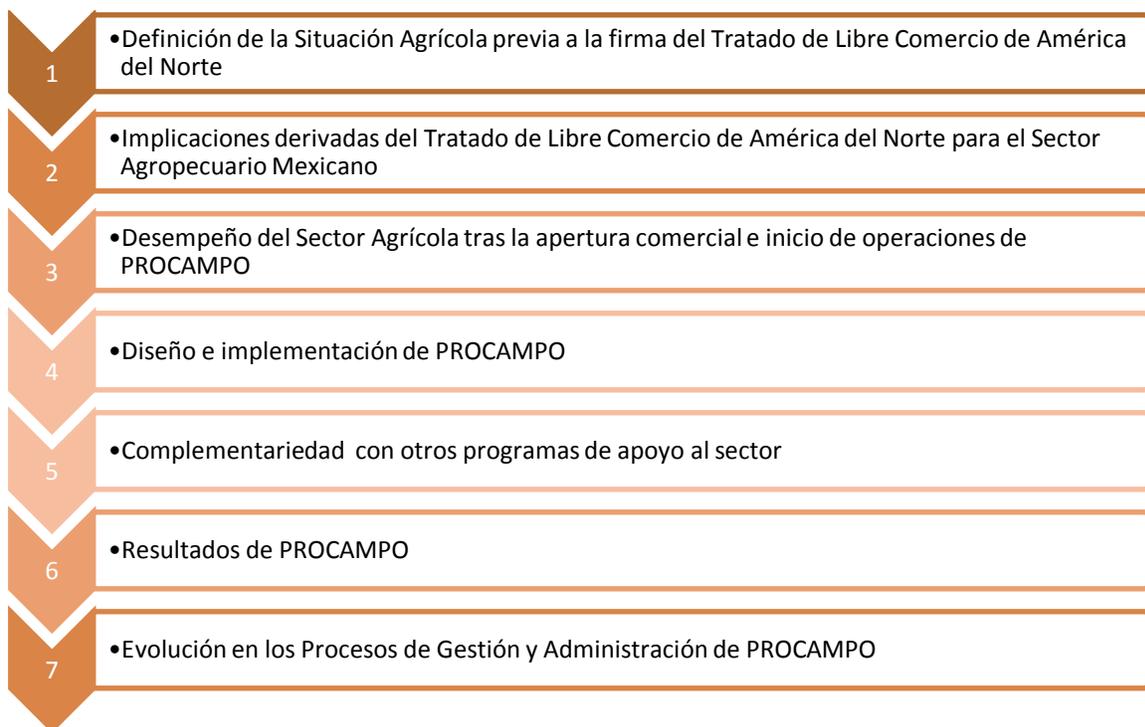
Distribución por Tipo de Entrevistado de las Entrevistas Realizadas
 Número de entrevistas por tipo de entrevistado



Fuente: Elaboración propia

I.3 Generación y Validación de Resultados, Conclusiones y Propuestas de Mejora, y elaboración de la Matriz de Indicadores de Resultados

Una vez concluidos los trabajos gabinete y de campo, fueron sintetizados los distintos hallazgos, y caracterizados en los siguientes temas:



Los hallazgos de las temáticas anteriores se muestran durante el presente documento, y es a partir de los mismos que se generan las propuestas de mejora al mismo.

Por último la elaboración de la Matriz de Indicadores de Resultados se elaboró a través de la aplicación de la metodología de Marco Lógico. Como documento de referencia se utilizó la Guía para el diseño de indicadores estratégicos, publicada por CONEVAL y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Dicha metodología consta de seis etapas, las cuales se describen a continuación.

1. Definición del problema

La primera etapa consistió en identificar el problema principal o aspecto a evaluar del Programa, a partir del cual se elaboró el árbol de causa-efecto o árbol de problemas.

2. Identificación de involucrados.

Durante esta etapa, se identificaron los grupos, organizaciones y personas afectadas con el problema determinado en la primera etapa. A su vez se determinaron los intereses en relación con la problemática identificada, las percepciones de los problemas, los recursos definidos para la ejecución del programa, así como los conflictos que pudieran surgir en los grupos mencionados.

3. Análisis del problema

En la etapa de análisis del problema se establecieron las relaciones causa-efecto, entre los efectos negativos de la situación existente. Dichas relaciones se visualizaron en un diagrama o árbol de problemas. Para realizar el análisis, se tomó en cuenta que el problema no es la ausencia de una solución, sino un estado negativo existente y su importancia no está determinada por su ubicación en el árbol de problemas.

4. Definición del objetivo.

Para realizar la definición del objetivo, algunas de las relaciones causa-efecto, se convirtieron en relaciones medios-fines, es decir, los problemas se reformularán, convirtiéndose en objetivos.

Al formular el objetivo, se consideró que pudiera alcanzarse con los recursos disponibles en las condiciones generales dadas.

5. Selección de alternativa.

En la presente etapa, se identificaron las diferentes combinaciones de medio-fines en el diagrama de objetivos, que pueden llegar a ser estrategias para el proyecto.

Para realizar la selección se consideraron criterios como:

- Recursos disponibles.
- Probabilidad de alcanzar los objetivos.
- Factibilidad política.
- Duración del proyecto.
- Sostenibilidad del proyecto e impacto.
- Duplicación o complementación con otros proyectos.

6. Elaboración de Matriz de Indicadores.

La Matriz de Marco suministra en las columnas la siguiente información:

- Nivel de Objetivo
- Objetivos o resumen narrativo
- Nombre del Indicador
- Método de Cálculo
- Frecuencia de Medición
- Medios de Verificación

En las filas se presenta información acerca de los objetivos, indicadores, método de cálculo, medios de verificación y supuestos en cuatro momentos diferentes de la vida del proyecto:

- **Fin.** Es la contribución del programa, en el mediano o largo plazo, al logro de un objetivo del desarrollo nacional (a la consecución de objetivos del PND y/o sus programas).
- **Propósito:** Es el resultado directo a ser logrado en la población o área de enfoque como consecuencia de la utilización de los componentes (bienes y/o servicios) producidos o entregados por el programa
- **Componente/Resultado.** Son los bienes y/o servicios que produce o entrega el programa para cumplir con su propósito; deben establecerse como productos terminados o servicios proporcionados
- **Actividades.** Son las principales acciones emprendidas mediante las cuales se movilizan los insumos para generar los bienes y/o servicios que produce o entrega el programa

La MIR es un instrumento para el diseño, organización, ejecución, seguimiento, evaluación y mejora de los programas, resultado de un proceso de planeación realizado con base en la Metodología de Marco Lógico (MML).

Mediante el proceso anteriormente descrito, se buscó proporcionar indicadores de desempeño estratégicos y de gestión que permitan evaluar los resultados obtenidos por el Programa en un futuro.

II. Antecedentes

El Programa de Apoyos Directos al Campo, mejor conocido como PROCAMPO surge a finales de 1993 como un apoyo compensatorio ante la apertura comercial derivada del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, que implicaría una desventaja competitiva para los productores nacionales dados los altos subsidios otorgados a sus contrapartes en los países socios.

Derivado del nuevo entorno competitivo, se planteó la modernización del agro mexicano que entre otras cosas implicó desmantelar el sistema de apoyos al sector agropecuario y forestal tradicional que se daba en nuestro país.

De esta manera, PROCAMPO sustituyó a los anteriores sistemas basados en precios de garantía, y a diferencia de éstos consiste en el pago por hectárea o fracción que se encuentre sembrada, o bien en años posteriores a su implementación y tras algunos cambios en su diseño, bajo explotación pecuaria, forestal o proyecto ecológico. Esta explotación debe darse exclusivamente en la superficie registrada en el Programa, denominada elegible.

La superficie elegible es aquella que fue sembrada con cualquiera de los nueve cultivos elegibles en alguno de los tres ciclos agrícolas homólogos anteriores a agosto de 1993, ya sea otoño – invierno o primavera – verano.

La elegibilidad de una superficie es una característica intrínseca de un predio, que no puede ser transferible a otros, pero en el caso de que los derechos sobre el mismo sean transferidos, el nuevo poseedor adquirirá también los beneficios de PROCAMPO. De esta manera, la superficie elegible se encuentra estrictamente acotada, por lo cual el universo de atención del Programa se encuentra cerrado sin la incorporación de nuevas superficies.

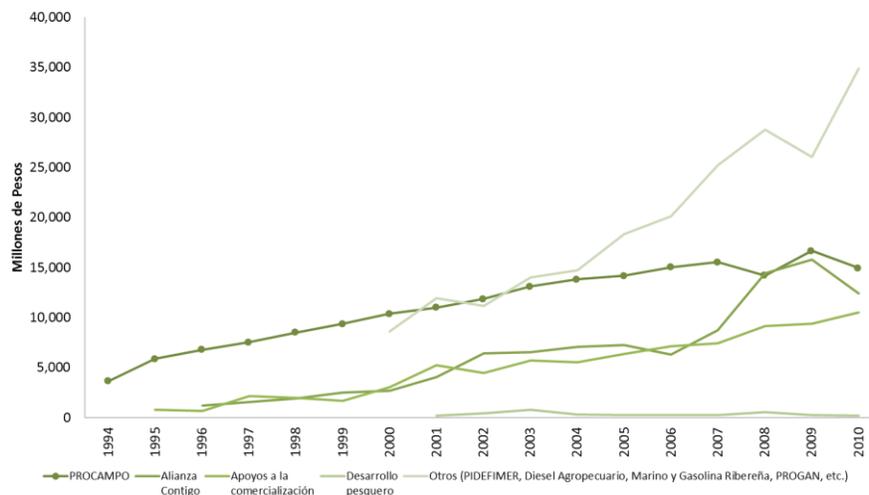
Los nueve cultivos elegibles para PROCAMPO fueron: algodón, arroz, cártamo, cebada, frijol, maíz, sorgo, soya y trigo. Inicialmente, para la recepción del apoyo era requisito sembrar alguno de estos cultivos, pero a partir del ciclo agrícola primavera – verano de 1995, fue permitido sembrar cualquier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

Por lo anterior, PROCAMPO es un mecanismo de transferencia de recursos internacionalmente aceptado, debido a que el subsidio no provoca distorsiones sobre el mercado, ya sea a través de precios o de producción.

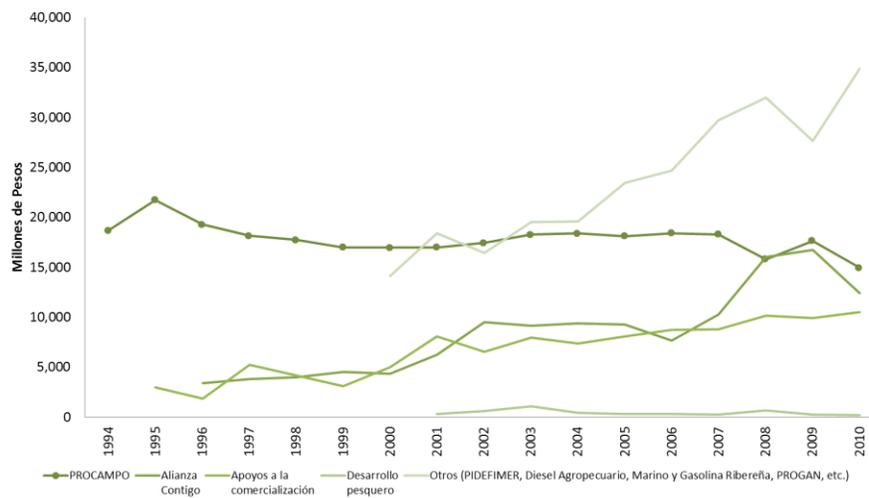
Es además un programa altamente incluyente, a diferencia de los anteriores mecanismos de apoyo que beneficiaban únicamente a un número limitado de productores. PROCAMPO incorpora a un sector de productores rurales más amplio y diversificado, pues entre quienes reciben el apoyo la mayor parte son personas de bajos ingresos, cuya producción se destina mayoritariamente al autoconsumo.

Desde su aparición, PROCAMPO ha sido una de las principales herramientas de política pública sectorial, debido a sus asignaciones presupuestales que representan en promedio entre 1994 y 2010 el 32% de los montos asignados a la SAGARPA, o bien al ser el Programa con mayor población atendida, con alrededor de 2.8 millones de apoyos dispersados de manera anual. Sin embargo, no puede ser visto como una herramienta aislada, pues con el objetivo de lograr la modernización del campo, otras herramientas de suma relevancia pero distinto enfoque han sido ofrecidas al sector.

Presupuesto Ejercido por SAGARPA
 1994 - 2010, Montos Nominales



Presupuesto Ejercido por SAGARPA 1994 - 2010, Montos Reales



Fuente: SAGARPA

Así, la importancia de PROCAMPO tanto presupuestal como de cobertura a los productores del sector, hacen de este Programa una herramienta fundamental de política pública para el quehacer de la SAGARPA.

III. Panorama Sectorial

Dadas las causas que propiciaron la instrumentación de PROCAMPO, resulta pertinente analizar variables relacionadas con el sector agrícola tanto para México, como para Estados Unidos y Canadá. El periodo de análisis abarca de 1980 a 2009 (de acuerdo a la información disponible), buscando considerar no solo el periodo en que el Programa ha operado, sino los años previos a su implementación con el fin de captar el contexto general en que fue creado.

III.1 Población Rural

Para caracterizar de manera adecuada al sector agrícola de cada país, las personas encargadas del desarrollo de esta actividad económica son un componente fundamental. La población rural es entonces un indicador considerable sobre la importancia del sector agrícola para un país, ya que esta actividad suele desarrollarse en este medio. Así, podemos inferir que a mayor representación de la población rural sobre la estructura demográfica, mayor es la dependencia sobre esta actividad económica, y por lo tanto, la necesidad de políticas públicas dirigidas al sector será mayor.

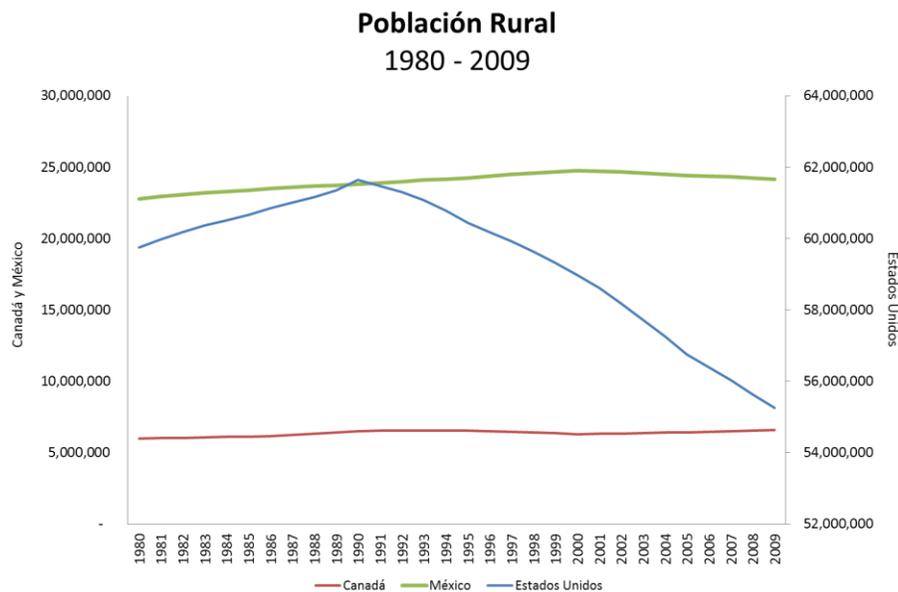
Según datos de Banco Mundial³, en términos absolutos México contó para 2009 con una población rural absoluta de 24.2 millones de personas. Esta cifra supone un incremento con respecto a 1980 de 6.2%. Sin embargo, desde 1995 ha permanecido en niveles prácticamente similares, año desde el cual el cambio en la población ha representado únicamente un -0.02%.

Es posible apreciar que la población rural en Estados Unidos alcanza para 2009, 55.3 millones de personas. Sin embargo, a diferencia de nuestro país, se percibe una clara

³ Con el fin de reducir los sesgos generados por la obtención de información de fuentes distintas, se recurrió a aquella publicada por organismos internacionales. En este caso, Banco Mundial se refiere a la población rural de la siguiente manera: “La población rural se refiere a las personas que habitan en áreas rurales definidas por las oficinas estadísticas nacionales. Es calculada como la diferencia entre la población total y la población urbana. Los datos de la representación de población urbana usados para estimar la población rural provienen de los Prospectos de Urbanización Mundial, publicados por la Organización de las Naciones Unidas. La población total son estimados del Banco Mundial”.

tendencia negativa iniciada en 1991, año desde el cual la población rural ha disminuido en un 10.4%.

Por otra parte, Canadá presenta un crecimiento de 10.1% desde 1980 en su población rural, para llegar en el 2009 a 6.6 millones de habitantes, no obstante desde 1991 se encuentra en un nivel constante, similar al actual.



Fuente: Indicadores de Agricultura y Desarrollo Rural. Banco Mundial

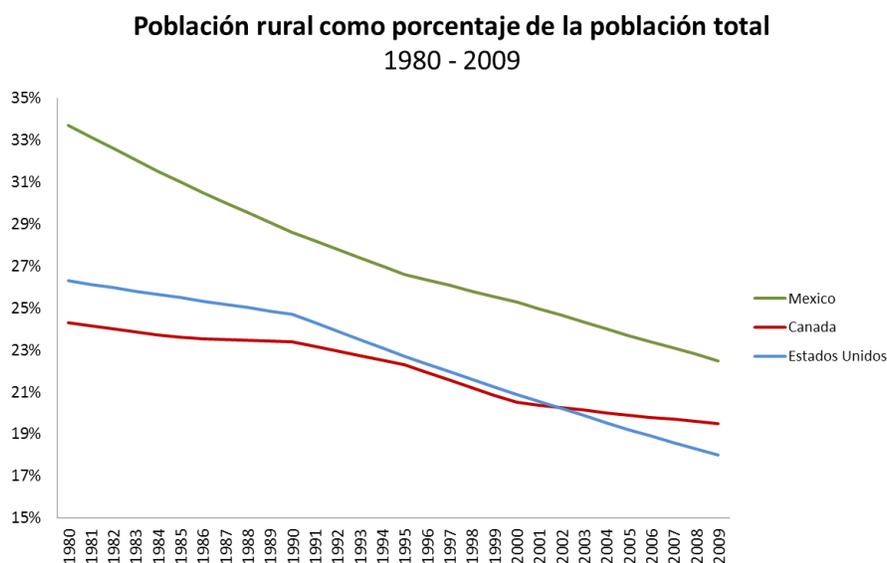
Con respecto a la representación de la población rural en la población total, es de notarse que en cada país se presenta una clara tendencia a la baja.

Los países que presentan una mayor disminución en la representación de la población rural son México y Estados Unidos. Para México, la representación de la población rural ha disminuido un 33.2% entre 1980 y 2009, para representar en el último año al 22.5% de la población total.

Para Estados Unidos, la disminución en este aspecto ha sido de 31.6% para el mismo periodo, llegando a ser en 2009 el 18% del total de personas en el país. Por último, si bien Canadá presenta de igual manera una disminución importante en este indicador, ha sido

considerablemente menor a la de los demás socios comerciales, al disminuir en el periodo 19.8%, para representar al 19.5% de su población total.

En este aspecto, cabe resaltar que a pesar de que México es el país con mayor decremento en cuanto a la representación de la población rural en su estructura demográfica, aún presenta una diferencia sustancial con los demás socios comerciales. La representación en nuestro país de la población rural es 25% mayor a la de Estados Unidos, y 15.4% mayor a la de Canadá.



Fuente: Indicadores de Agricultura y Desarrollo Rural. Banco Mundial

III.2 Empleo Rural

De igual manera, resulta importante observar en qué medida el sector agrícola genera empleos para la economía de cada país, lo cual a su vez es indicativo de la importancia que tiene este sector económico en cada país.

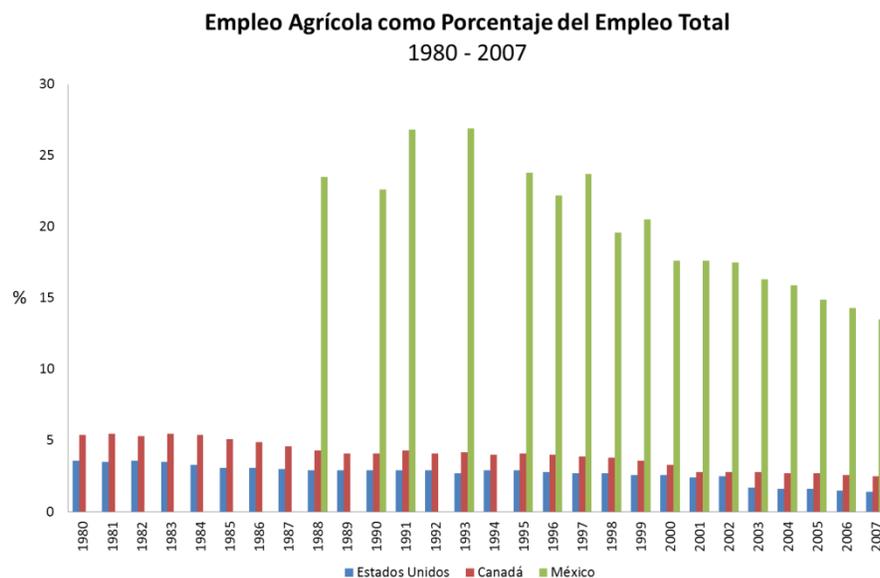
El Empleo Agrícola⁴ cuenta en México para el 2007 con una participación sobre el empleo total cinco veces mayor a la presentada en Canadá y casi diez veces a la de Estados Unidos.

⁴ La Organización Internacional del Trabajo (OIT) define a empleados como las personas que trabajan para un empleador público o privado y reciben una remuneración en sueldos, salarios, comisiones, propinas, o pago en especie. Agricultura corresponde a la división 1 (ISIC revisión 2), o a la categoría tabular A y B (ISIC revisión 3) e incluye caza, actividades forestales y pesca.

En el caso de Canadá, la participación del empleo agrícola ha pasado de 5.4% en 1980 a solo 2.5% en el 2007, lo cual representa una disminución de 53.7%. Por otra parte, Estados Unidos ha reducido este indicador en el mismo periodo de tiempo de 3.6% a 1.4%, lo que supone una disminución de 61%.

Por último, si bien México no presenta información para cada año del periodo, es posible notar que entre 1988 y 2007 este indicador pasó de 23.5% a 13.5%, disminuyendo un 42.5%.

De esta manera, en México se tiene una mayor dependencia hacia el sector agrícola en cuanto a la generación de empleos que Canadá y Estados Unidos. Adicionalmente, si bien los tres países muestran disminuciones en este indicador, es México quien lo hace a menor velocidad.



Fuente: Indicadores Clave del Mercado Laboral. Organización Internacional del Trabajo

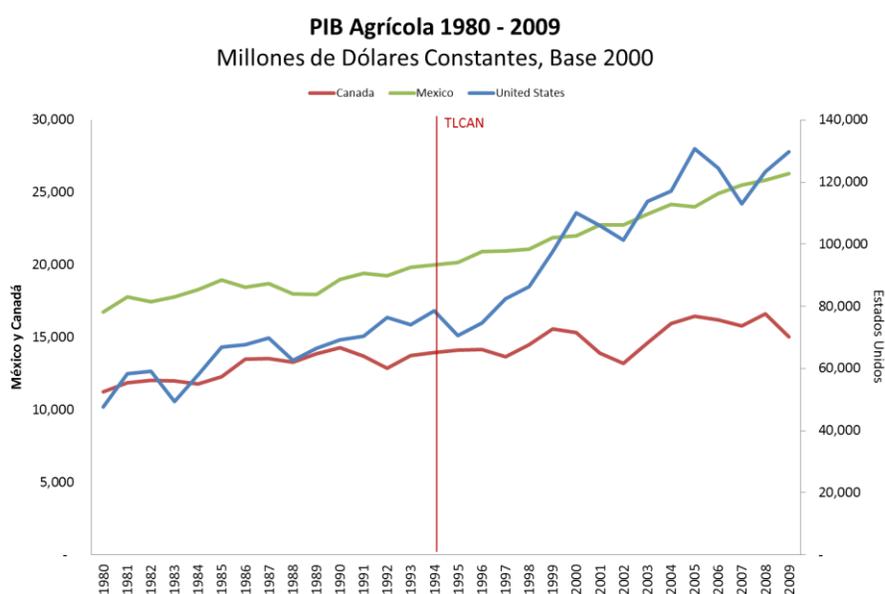
III.3 Producto Interno Bruto Agrícola

Por otra parte, en lo concerniente al Producto Interno Bruto (PIB) Agrícola incluyendo valor agregado⁵, en términos absolutos es Estados Unidos el país con mayor producción agrícola entre los socios del TLCAN, al alcanzar para el 2009 valores en la producción agrícola cercanos a 129.7 mil millones de dólares (reales, base 2000).

⁵ En este indicador, Banco Mundial incluye como agricultura actividades forestales, caza y pesca, así como la siembra de cultivos y la producción ganadera. El valor agregado es el monto neto del sector tras sumar la producción total y sustraer lo referente a intermediarios. Es calculado sin deducir la depreciación de los activos relacionados con la fabricación, o el agotamiento y degradación de recursos naturales. El origen del valor agregado, es determinado por la *International Standard Industrial Classification* de la Organización de las Naciones Unidas.

México por su parte ocupa el segundo lugar en cuanto a valor de la producción agrícola, al alcanzar una producción en el mismo periodo de 26.3 mil millones de dólares. Por último, es Canadá el país miembro del TLCAN cuya producción agrícola es menor en términos absolutos, al alcanzar 15 mil millones de dólares el 2009.

Los tres países muestran tendencias positivas en cuanto al valor alcanzado por su PIB Agrícola, en especial Estados Unidos. Por otra parte, tanto México como Canadá presentan tendencias positivas en este indicador, aunque es Canadá quien presenta un crecimiento menor.



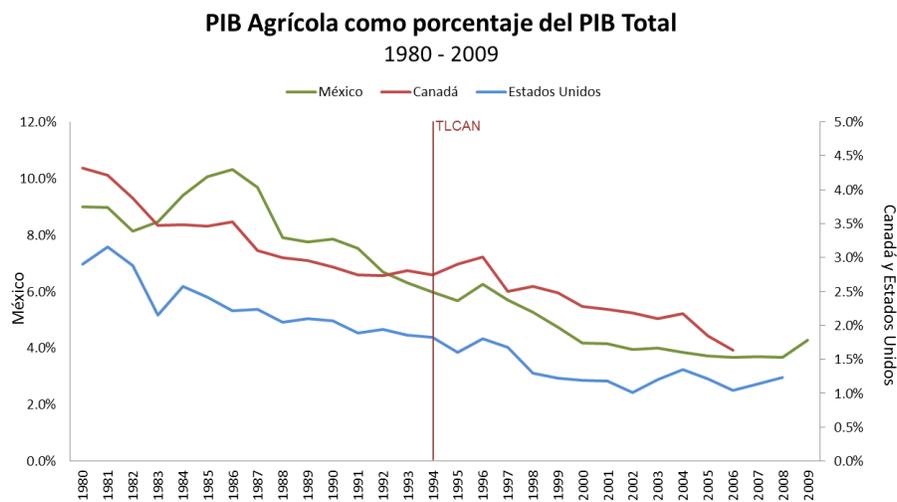
Fuente: Indicadores de Agricultura y Desarrollo Rural. Banco Mundial

Sin embargo, al considerar la representación de las actividades agrícolas en el PIB Total, es evidente que para México éstas participan en mayor proporción a la economía nacional que para el resto de los socios comerciales del TLCAN.

En el caso de México, el PIB Agrícola representó para el 2009 el 4.3% del total nacional, mientras que para Estados Unidos fue del 1.2%, y para Canadá del 1.6% en el último dato disponible. Así, en México la importancia de la producción agrícola es entre 3.6 veces mayor a la de Estados Unidos, y 2.7 veces a la de Canadá.

En los socios del TLCAN se presenta una disminución generalizada en la importancia de las actividades agrícolas dentro de la producción nacional. La disminución en la representación de estas actividades es de 52% para México, 63% para Canadá y 59% para Estados Unidos. Es decir, México es no solo el país en el que la agricultura cuenta con mayor importancia dentro de la economía nacional, sino además es en donde la disminución en la importancia de la misma varía a menor velocidad entre los socios comerciales.

La representación de la actividad agrícola en la producción para cada uno de los países puede apreciarse en la siguiente gráfica.

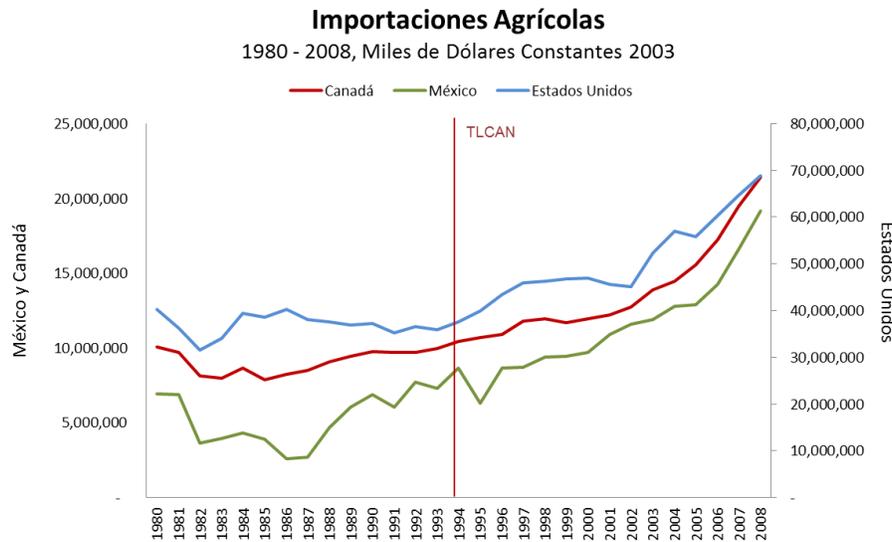


Fuente: Indicadores de Agricultura y Desarrollo Rural. Banco Mundial

III.4 Comercio Internacional

En términos reales se aprecia un incremento en los tres socios comerciales en cuanto al valor de sus importaciones agrícolas entre 1980 y 2008, según datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). En este periodo, las importaciones de México se incrementaron 177%, las de Canadá 113% y las de Estados Unidos un 71%. Sin embargo, si se cambia el año base a 1994, se observa que las importaciones de México se incrementaron 121%, las de Canadá 105% y las de Estados Unidos 84%. Es decir, las importaciones se han incrementado principalmente a partir de

1994, año de la apertura comercial del TLCAN, aunque no es posible asociar estos incrementos directamente al mismo.



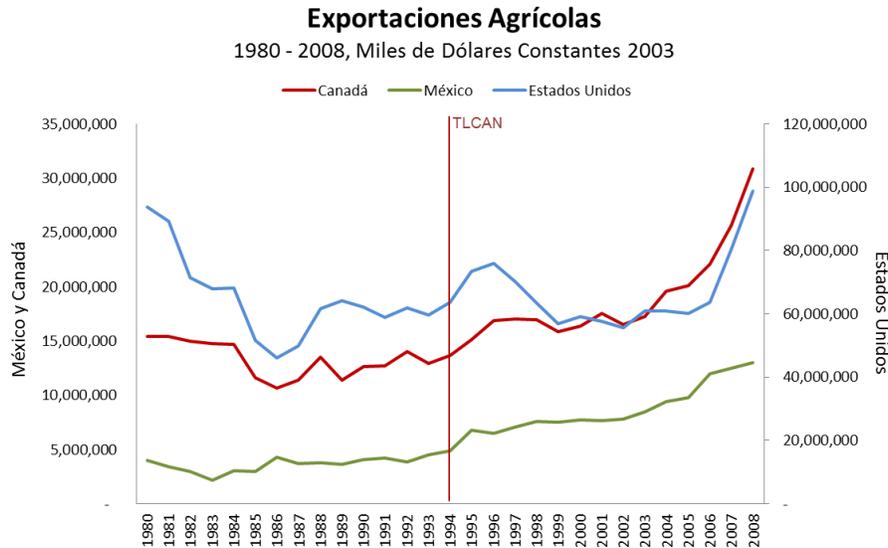
Fuente: Elaboración propia con datos de FAO Stat

En lo que respecta a las exportaciones agrícolas, para México y Canadá existe un incremento en el valor real de las mismas, de 225% para el primero, y de 100% para el segundo. Al igual que con las importaciones, el incremento de las exportaciones se dio en mayor medida a partir de 1994. Entre 1994 y 2008, las exportaciones mexicanas aumentaron 165%, y las de Canadá 126%.

Por otra parte, Estados Unidos presenta un comportamiento peculiar en cuanto a las exportaciones. Si se toman como referencia los años 1980 y 2008, las exportaciones se incrementaron en tan solo 5%. Sin embargo, el periodo se caracterizó por un nivel bajo de exportaciones de este país, con caídas considerables en las mismas entre 1980 y 1986. Las exportaciones se mantuvieron en niveles constantes hasta 2006, a partir del cual se incrementaron notablemente. Por esta razón, si se consideran como referencia los años 1994 y 2008, el incremento en las exportaciones de este país alcanzó 56%. Estos comportamientos pueden observarse de mejor manera en la siguiente gráfica.

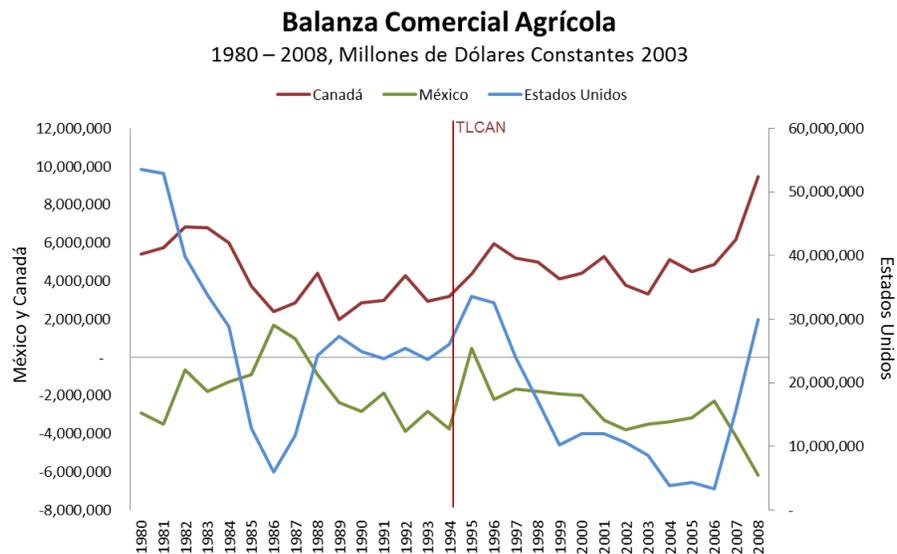
Cabe resaltar que en promedio en el periodo de análisis, el valor de las exportaciones de Estados Unidos ha sido 13.3 veces mayor al de nuestro país. Sin embargo, esta brecha

parece estar disminuyendo, debido a que mientras las exportaciones estadounidenses han permanecido en niveles bajos constantes, las nuestras han mostrado un incremento sostenido para que en el 2008, el diferencial sea ya de solo 7.6 veces. Lo mismo sucede con respecto a Canadá, que en promedio sus exportaciones eran tres veces mayores, y para 2008 fueron únicamente 2.4 veces.



Fuente: Elaboración propia con datos de FAO Stat

Por otra parte, en la siguiente gráfica es posible observar que México es el único país miembro del TLCAN que presenta un saldo negativo en la balanza comercial de productos agrícolas. Si bien históricamente México ha sido deficitario en este aspecto, esto se ha acentuado a partir de 1994. Así, aunque México ha presentado notables incrementos en cuanto a sus exportaciones, también sus importaciones se han incrementado considerablemente. Las exportaciones crecieron en mayor porcentaje que las importaciones, sin embargo, dado que las segundas eran mayores a las primeras en un 73%, estas tasas de crecimiento no han implicado que el valor del déficit comercial disminuya en el periodo, sino al contrario, este se incrementa. Este comportamiento puede ser apreciado en la siguiente gráfica.



Fuente: FAO Stat

De esta manera, aunque la apertura comercial derivada del TLCAN parece haber tenido un impacto positivo sobre las exportaciones de los productos agrícolas, también muestra cierta influencia positiva sobre las importaciones, favoreciendo que la balanza comercial continúe siendo negativa.

III.5 Características de las Unidades de Producción

PROCAMPO surgió como un programa de compensación para los productores nacionales ante los subsidios que recibían sus similares en Estados Unidos, contra los cuales competirían directamente tras la firma del TLCAN. Así, en un ambiente de supuesta competencia directa, vale la pena revisar las características de las unidades productivas a que se enfrentan las de nuestro país.

III.5.1 Tamaño promedio de Unidad de Producción que desarrolla actividad agrícola

La unidad de producción agrícola se entiende con fines del presente estudio como el conjunto formado por los terrenos con o sin actividad agropecuaria o forestal en el área rural, o con actividad agropecuaria en el área urbana, manejados bajo una misma administración.

Según datos de los Censos Agrícolas, Ganaderos y Forestales de México para los años 1991 y 2007, y de los Censos Agrícolas de 1992 y 2007 para Estados Unidos, existen grandes diferencias entre el tamaño de las unidades de producción que desarrollan actividad agrícola. En el año 2007, el tamaño de la unidad promedio en Estados Unidos era de 98 hectáreas, cuando en nuestro país era de apenas 8 hectáreas.

Existen grandes diferencias en el tamaño de la unidad de producción entre las entidades federativas de México. En 2007, las unidades productivas de Baja California, Sonora y Baja California Sur contaban en promedio con 67, 56 y 44 hectáreas respectivamente, mientras otras entidades como Tlaxcala, Puebla, Estado de México o Distrito Federal cuentan con 2.9, 2.8, 2.2 y 1.6 hectáreas respectivamente. Así, la unidad de producción de Baja California puede ser hasta 30 veces más grande a la del Estado de México.

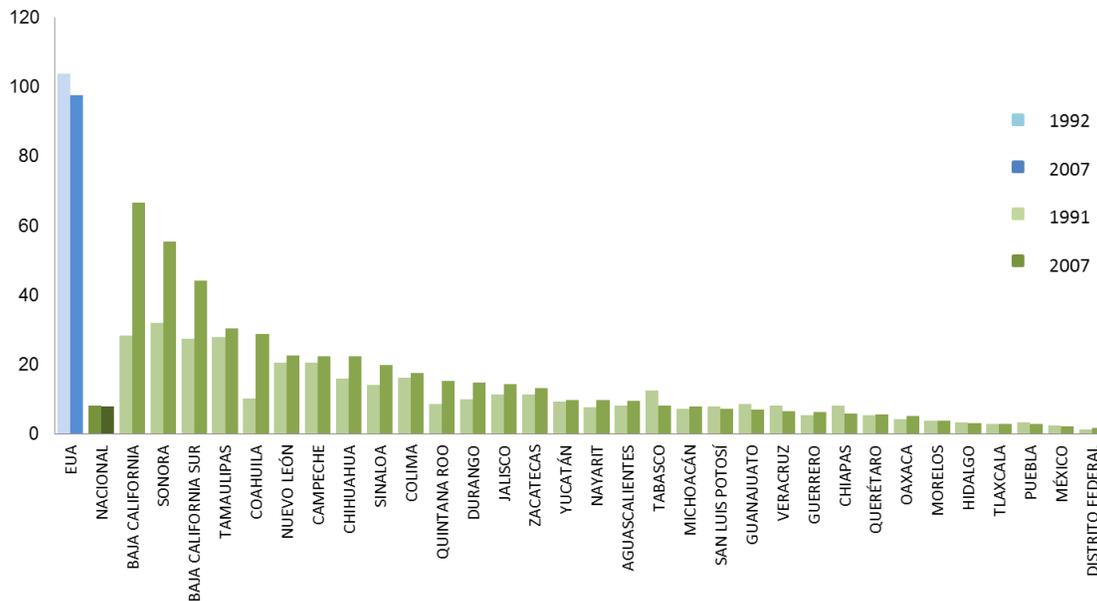
En Estados Unidos, se muestra una disminución de 6% entre 1992 y 2007 en el tamaño promedio de las unidades de producción. En el caso de nuestro país, el promedio nacional presenta un decremento de 1%. Sin embargo, este comportamiento es variable entre las entidades federativas. 22 entidades incrementaron sus superficies promedio y las restantes lo disminuyeron. Cabe resaltar que este análisis se refiere a aquellas unidades de producción que desarrollan actividad agrícola.

En el caso de aquellas que aumentaron, resaltan estados como Coahuila, Baja California, Quintana Roo y Sonora que incrementaron sus superficies promedio en 179%, 136%, 77% y 73%. En el extremo opuesto, Guanajuato, Veracruz, Chiapas y Tabasco vieron disminuido el tamaño de sus unidades productivas en 18%, 20%, 28% y 35% respectivamente.

No obstante algunas entidades federativas presentan tamaños promedio considerablemente mayores al nacional, cabe resaltar que ni siquiera la entidad federativa

con mayor superficie promedio se equipara a las unidades de producción de Estados Unidos, lo cual puede apreciarse de manera más clara en la siguiente gráfica.

Tamaño promedio de unidad de producción que desarrolla actividad agrícola
 Hectáreas, 1991 - 2007



Fuente: USDA. Censo Agrícola 1992 y 2007 para Estados Unidos. INEGI. Censo Agrícola, Ganadero y Forestal 1991 y 2007 para México

III.5.2 Proporción y tamaño promedio de la Unidad de Producción con riego

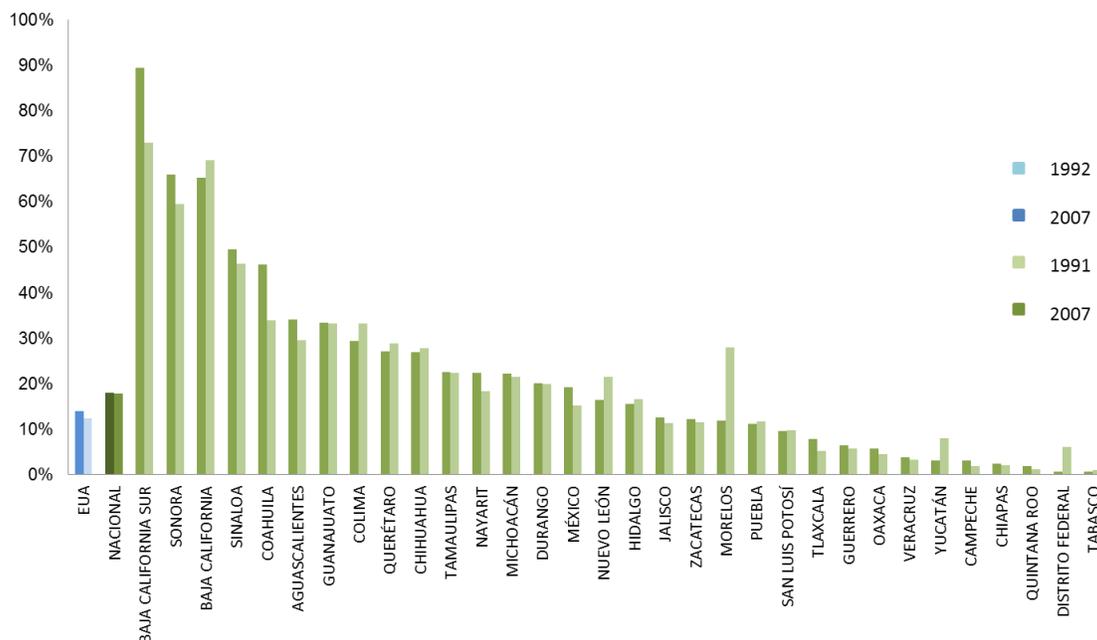
El agua es un elemento imprescindible para el desarrollo de la actividad agrícola. Si se puede acceder de manera constante a este recurso, la capacidad productiva de las unidades es incrementada en altos niveles en comparación a aquellas que dependen de la temporalidad de este recurso.

El acceso al recurso hídrico favorece a que esta actividad se desarrolle de manera más cierta, pues elimina hasta cierto punto la dependencia en las condiciones climáticas y potencializa la producción al conjugarse con otros factores.

Con respecto a infraestructura de riego, nuestro país contaba en 2007 con una superficie de riego equivalente al 18% de la superficie agrícola, mientras Estados Unidos para el mismo año alcanzaba el 12% con las mismas características. De esta manera, resulta relevante que nuestro país cuente con una representación de riego 50% mayor a la de Estados Unidos. Cabe resaltar que en el caso de Estados Unidos, se presenta un decremento en este rubro de 14%, pues en 1992 la superficie de riego alcanzaba al 14% de la superficie agrícola. Por otra parte, en nuestro país prácticamente no se presentan cambios.

Al igual que en el tamaño de las unidades de producción, la representación del riego es variable entre las distintas entidades federativas. Los estados que presentan una mayor representación proporcional de riego son Baja California Sur, Baja California y Sonora, que en el 2007 alcanzaron 73%, 69% y 59% respectivamente. Por otra parte, Campeche, Chiapas y Tabasco son las entidades con menor proporción de riego, con 2%, 2% y 1% respectivamente en el 2007.

**Proporción de Superficie Agrícola de Riego
1991 - 2007**



Fuente: USDA. Censo Agrícola 1992 y 2007 para Estados Unidos. INEGI. Censo Agrícola, Ganadero y Forestal 1991 y 2007 para México

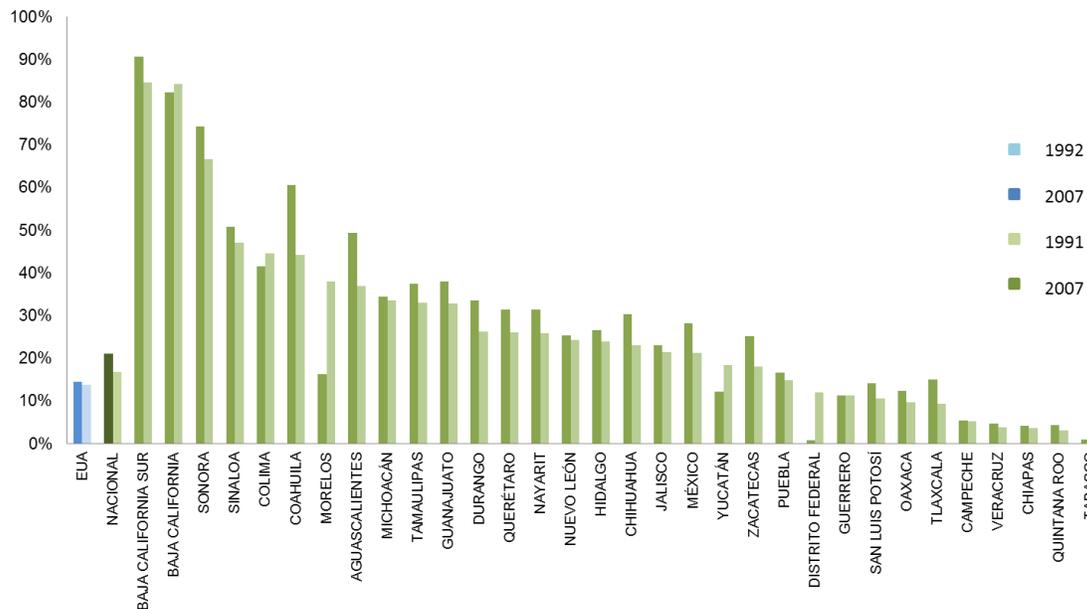
En nuestro país, la superficie agrícola de riego se distribuye alcanzando al 17% de las unidades productivas. Sin embargo, llama la atención que en este caso sí se presenta una disminución considerable con respecto a 1991, año en el que las unidades de producción bajo este régimen hídrico alcanzaban el 21%. Así, la proporción de unidades de producción de riego ha disminuido a nivel nacional en nuestro país en un 21%.

Por otra parte, en Estados Unidos se cuenta con una menor proporción de unidades de producción de riego, al alcanzar únicamente el 14%. Con respecto a 1992, si bien ha habido una disminución en esta representación, ha sido menor a la de nuestro país al ser de únicamente 7%, pues en aquel año ese país presentaba el 15% de unidades agrícolas de riego.

En algunas entidades federativas, como son Baja California Sur, Baja California y Sonora, la proporción de unidades de producción que cuentan con riego alcanza niveles del 85%, 84% y 67% respectivamente. Lo anterior es completamente natural, pues dadas las características climáticas de estos lugares, si no se contara con riego resultaría sumamente difícil el desarrollo de la actividad agrícola.

Por otra parte, en lugares como Chiapas, Quintana Roo y Tabasco, las unidades de producción de riego alcanzan al 4%, 3% y 1% en el año 2007. Sin embargo, debe observarse que en las entidades federativas en que se presenta una menor proporción de unidades de riego, existe mayor disponibilidad de agua debido a las condiciones climáticas presentes en su ubicación geográfica.

Proporción de Unidades de Producción con Riego 1991 - 2007



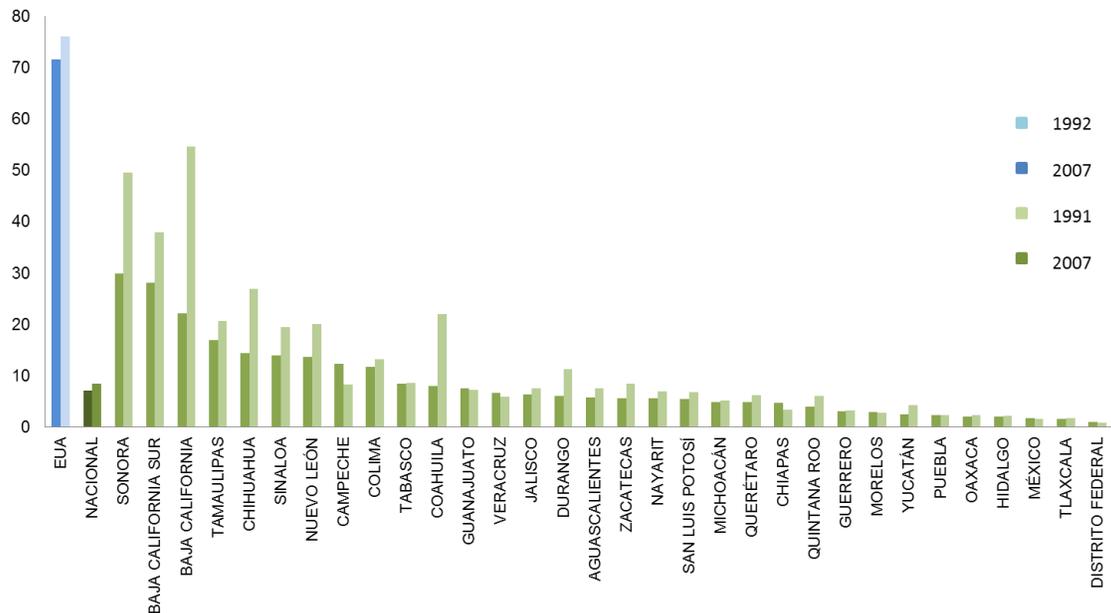
Fuente: USDA. Censo Agrícola 1992 y 2007 para Estados Unidos. INEGI. Censo Agrícola, Ganadero y Forestal 1991 y 2007 para México

En cuanto al tamaño de las unidades de producción de riego, de nueva cuenta se presentan notables diferencias entre Estados Unidos y México. La unidad promedio de riego en Estados Unidos contaba con una superficie de 76.1 hectáreas en 2007 mientras en el mismo año en México ascendía a 8.1. En ambos países se presenta un incremento en esta medida con respecto a 1991 para México y 1992 para Estados Unidos. Para Estados Unidos la superficie promedio en 1992 era de 71.6 hectáreas, por lo que el incremento en el periodo fue de 6.3%. Para México, el incremento es de 20%, pues en el año base la superficie promedio era de siete hectáreas. Así, para nuestro país cabe resaltar que si bien la representación de la superficie y unidades con riego ha disminuido, se presenta una concentración en cuanto a la superficie promedio de las unidades productivas, lo que se demuestra por este incremento.

Son de nueva cuenta Baja California, Sonora y Baja California Sur aquellas entidades federativas que presentan un mayor tamaño promedio, con 55, 50 y 38 hectáreas respectivamente para el año 2007. Cabe resaltar que en aquellas entidades caracterizadas por grandes unidades de producción de riego en el 2007, se muestran grandes crecimientos si se toma como base el año 1991.

Por otra parte, Hidalgo, México y Tlaxcala, además del Distrito Federal, son las entidades federativas que presentan el menor tamaño en unidades de producción de riego con 2.1, 1.6, 1.6 y 0.8 hectáreas respectivamente.

Tamaño Promedio de Unidad de Producción de Riego
 Hectáreas, 1991 - 2007



Fuente: USDA. Censo Agrícola 1992 y 2007 para Estados Unidos. INEGI. Censo Agrícola, Ganadero y Forestal 1991 y 2007 para México

III.5.3 Mecanización y tecnificación de las Unidades de Producción

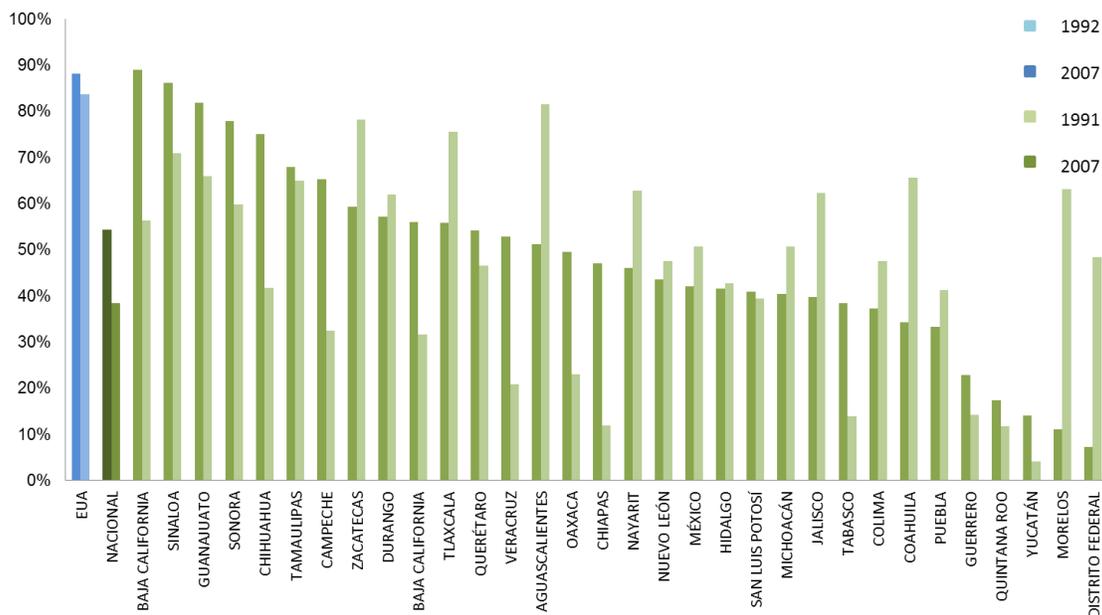
En cuanto a mecanización de las unidades de producción, para el 2007 en nuestro país únicamente el 38% contaba con tractor, mientras en Estados Unidos este valor llegaba al 84% de las unidades.

En el caso de México, este valor mostró un considerable descenso con respecto a 1991, año en el que estas unidades representaron al 54% del total, lo que significa una disminución de 29%. En el caso de Estados Unidos, si bien este valor también disminuye desde 1991 en que representaba al 88%, la caída fue de únicamente 4.5%.

En este caso, entre las entidades federativas la proporción de unidades que cuentan con esta mecanización presenta comportamientos y tendencias distintas entre cada una. En 1991, eran Baja California, Sinaloa y Guanajuato los estados que contaban con mayor proporción de unidades de producción con utilización de tractor. Para el año 2007, las principales entidades pasan a ser Aguascalientes, Zacatecas y Tlaxcala.

De igual manera, los comportamientos de este indicador en las distintas entidades son sumamente dispares, lo cual puede ser apreciado de mejor manera en la siguiente gráfica. Entidades federativas como Morelos, Coahuila, el Distrito Federal y Aguascalientes incrementaron notablemente la participación del tractor dentro de las unidades productivas, mientras otras como Chihuahua, Campeche, Chiapas y Tabasco presentan el comportamiento contrario.

**Proporción de Unidades de Producción con Tractor
 1991 - 2007**

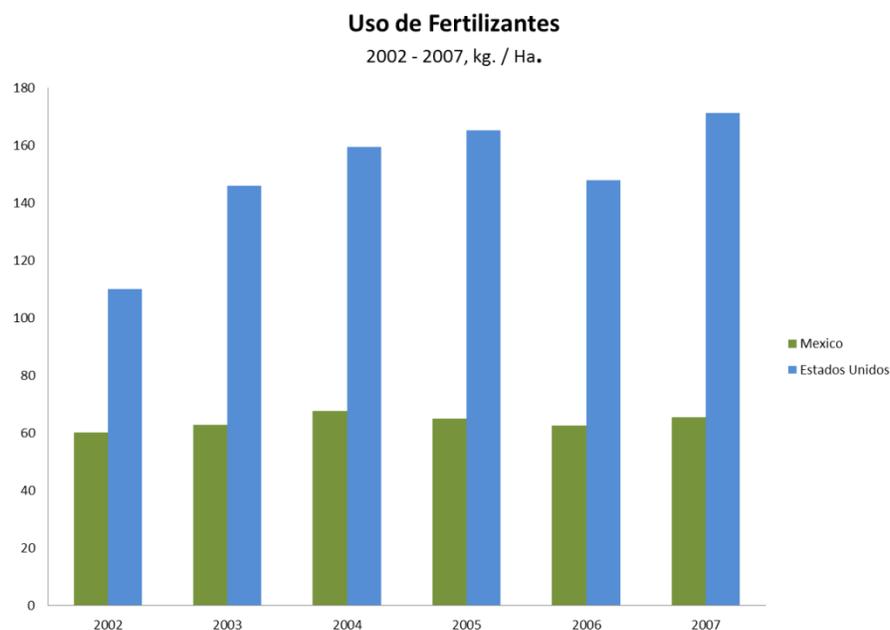


Fuente: USDA. Censo Agrícola 1992 y 2007 para Estados Unidos. INEGI. Censo Agrícola, Ganadero y Forestal 1991 y 2007 para México

Sin embargo, no es posible concluir si los diversos programas de mecanización llevados a cabo por la SAGARPA no han tenido el impacto deseado, pues si bien la proporción de unidades de producción con tractor ha disminuido, no es indicativo de la calidad de los

últimos. Es decir, es probable que los distintos tractores apoyados por los programas hayan favorecido el reemplazo de tractores cuya vida útil se encontraba por concluir, por lo que si bien existen menos unidades productivas con tractor, es probable que la calidad de maquinaria con que cuenta cada una sea mayor. Adicionalmente, no es posible determinar con estas cifras cual sería la situación si los programas de mecanización no se hubieran llevado a cabo.

En cuanto al uso de fertilizantes, destaca que nuestro país los utiliza en una medida considerablemente menor en comparación con Estados Unidos. Entre 2002 y 2007, en México se aplica en promedio 60 kilogramos de este insumo productivo por hectárea, mientras en Estados Unidos este valor ha oscilado en el periodo entre 110 y 170 kilogramos.

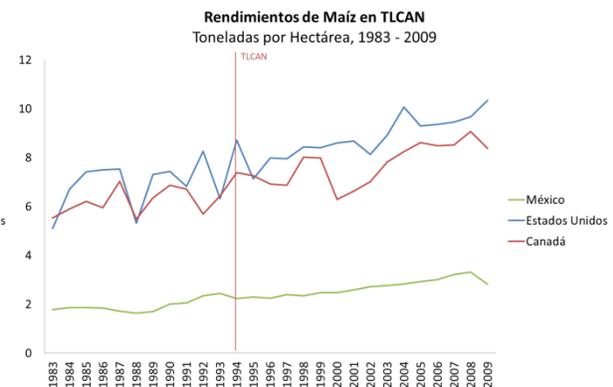
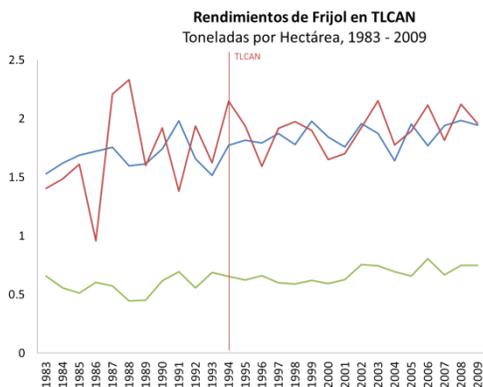
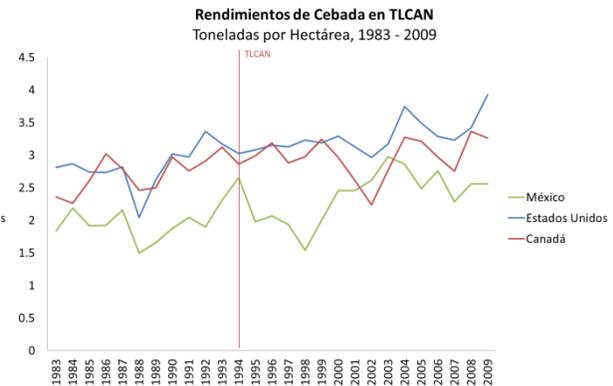
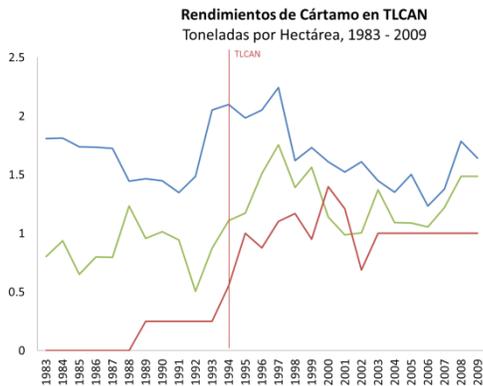
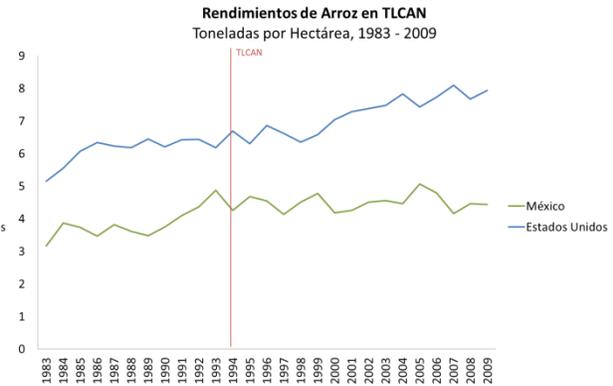
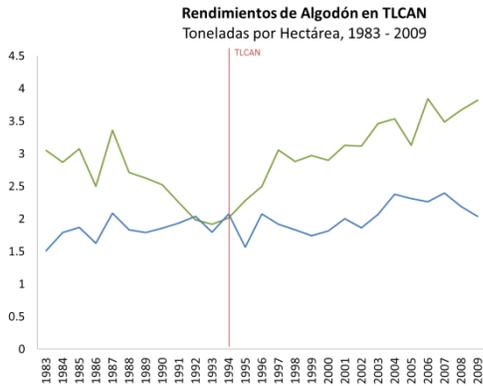


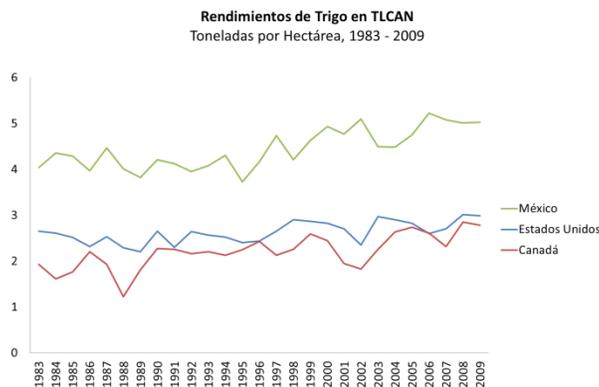
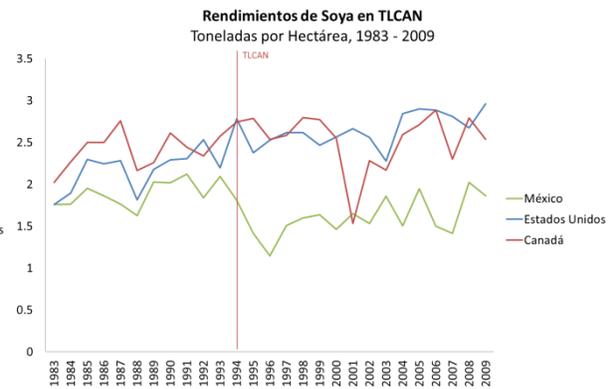
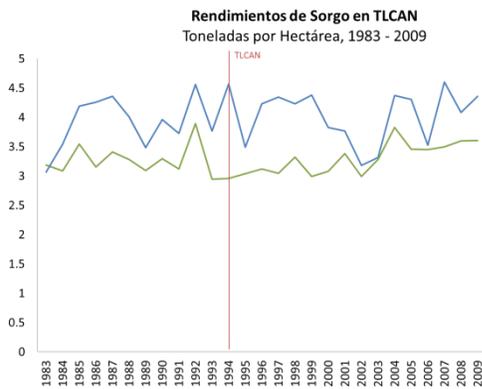
Fuente: Banco Mundial

III.5.4 Productividad de las Unidades de Producción

Como conjunción de los factores previamente mencionados, se dan de igual manera notables diferencias entre la capacidad productiva y eficiencia en el uso de los factores

productivos, lo cual puede observarse a través de los rendimientos obtenidos en los cultivos elegibles de PROCAMPO en el inicio del programa, mostrados a continuación.





A excepción del algodón y el trigo, en todos los demás cultivos es México quien cuenta con los menores rendimientos por tonelada. Llama la atención en específico los casos del frijol y el maíz, ambos cultivos de alto arraigo en nuestro país. En estos dos cultivos, los rendimientos de Estados Unidos son en promedio 180% mayores en el caso del frijol, y 240% en el caso del maíz. Sin embargo, cabe hacer mención en que la posibilidad de comparar a México y Estados Unidos con respecto a ambos cultivos es limitada, pues las variedades sembradas en nuestro país son distintas a las de nuestro socio comercial. En el caso del maíz, nuestro país produce principalmente blanco, mientras que el producido en Estados Unidos es amarillo.

En el resto de los cultivos, la diferencia oscila entre el 21% para el sorgo, y el 60% para el arroz, en promedio para el periodo 1983 -2009. Las diferencias con respecto a Canadá son muy similares a las que se dan con Estados Unidos, a excepción de que este país únicamente produce seis de los nueve cultivos elegibles iniciales de PROCAMPO.

En el caso del algodón y el trigo, los rendimientos más altos que presenta nuestro país corresponden en el caso del algodón a cuestiones de mejores condiciones climáticas para

su producción, y en el caso del trigo, a un producto diferente al de Estados Unidos, cuya variedad es utilizada en mayor medida para la industria de la panificación, mientras el cultivado por nuestro país es de la variedad cristalina, utilizada para la producción de sémola, materia prima para pastas alimenticias.

Al igual que otras variables, los rendimientos varían de manera considerable entre distintas entidades federativas. En estados como Baja California, Baja California Sur, Sonora o Sinaloa, en los cuales el enfoque de la actividad es hacia la comercialización, los rendimientos llegan a ser similares a los presentados por los socios comerciales. Por otra parte en estados como Oaxaca o Chiapas cuyo enfoque se dirige hacia el autoconsumo, los rendimientos obtenidos son menores, lo cual a su vez disminuye el promedio nacional, en especial en cultivos para autoconsumo como el frijol o maíz.

Con los puntos anteriormente abordados, resulta importante hacer hincapié en las grandes disparidades existentes entre las unidades de producción de nuestro país y las de Estados Unidos, lo cual puede ser observado de manera concisa en la siguiente tabla.

Indicador	México (2007)	Estados Unidos (2007)
Tamaño promedio de unidad de producción que desarrolla actividad agrícola	8 has.	98 has.
Tamaño promedio de unidad de producción de riego	8 has.	76 has.
Proporción de unidades de producción con superficie de riego	17%	14%
Proporción de unidades de producción con tractor	38%	84%
Uso de fertilizantes	65 kgs.	171 kgs.
Rendimientos por hectárea de maíz	2.8 ton/ha.	10.3 ton/ha.
Rendimientos por hectárea de frijol	0.7 ton/ha.	1.9 ton/ha.

Fuente: Elaboración propia con datos anteriormente presentados

Las unidades de producción de Estados Unidos son sustancialmente mayores en cuanto a superficie, tanto en general como aquellas con superficie de riego. Esta situación favorece que las unidades norteamericanas puedan alcanzar economías de escala en el desarrollo de su actividad agrícola, abatiendo costos y por tanto enfocar el desarrollo de sus unidades hacia la agricultura comercial y no solo hacia la subsistencia, como sucede en la mayoría de las unidades de nuestro país.

Como pudo observarse, las unidades de producción de Estados Unidos son sustancialmente mayores a las de nuestro país en cuanto a superficie, ya sea en condiciones de temporal o de riego. Asimismo, el país vecino cuenta con un nivel de mecanización y tecnificación notablemente superior al de la actividad agrícola en nuestro país, reflejado por la mayor proporción de unidades productivas con tractor, y la mayor aplicación de fertilizantes por hectárea. La configuración de las unidades en Estados Unidos permite alcanzar mayores rendimientos por hectárea, y por ende, el enfoque de la actividad agrícola sea preponderantemente comercial. El enfoque comercial de la agricultura en Estados Unidos se ve fortalecido por el alcance de economías de escala, lo cual se facilita por las características de las unidades de producción, abatiendo así sus costos.

En nuestro país, a excepción de algunos estados, el enfoque de la actividad agrícola es preponderantemente hacia el autoconsumo. Esto se da principalmente en el caso del maíz y frijol, los cuales representan una proporción muy importante de la superficie cultivada en nuestro país.

El menor tamaño de las unidades de producción, y los bajos niveles de mecanización y tecnificación presentados provocan que los rendimientos de las unidades de producción, y por ende la producción global de la unidad, sean menores a los de Estados Unidos. De manera empírica, puede decirse que dados los bajos niveles de producción obtenidos por las unidades productivas mexicanas, lo obtenido por la actividad agrícola es destinado en su mayoría a la satisfacción de las necesidades básicas de las familias rurales, siendo así mínimo lo destinado a la comercialización, lo cual a su vez influye en la capacidad de inversión sobre las unidades de producción, factor que en conjunción con el pequeño tamaño de las mismas, dificulta el alcance de las mencionadas economías de escala.

Adicionalmente, deben considerarse otras diferencias notables, como son las de carácter climático y geográfico. En Estados Unidos, las unidades de producción se caracterizan por localizarse en amplias planicies que facilitan el cultivo de granos y otros cultivos similares, además de contar con mayor disponibilidad de agua, ya sea a través de lluvias o mediante sistemas de riego. México por su parte, cuenta con una geografía muy accidentada, lo que dificulta el desarrollo de ciertas actividades agrícolas con las economías de escala obtenidas por nuestros socios comerciales. Adicionalmente, la disponibilidad de agua en nuestro país es limitada, tanto en sistemas de riego como en cuanto a la relacionada con el temporal.

Cabe resaltar que la actividad agrícola en nuestro país cuenta con características sustancialmente distintas entre regiones del país. Estados como Sinaloa, Sonora o Tamaulipas, cuentan con las condiciones climáticas y productivas necesarias para la producción con un enfoque comercial, mientras otros, como Oaxaca o Chiapas, son aquellas en las que se concentra en mayor medida el enfoque hacia el autoconsumo. De esta manera, la problemática del campo en nuestro país se torna compleja al involucrar en una misma actividad a sujetos con características y necesidades de atención de políticas públicas sumamente distintas, aunque puede llegarse a la conclusión general de que conjugando las distintas características de las unidades agrícolas en ambos países (tamaño, mecanización, tecnificación, y rendimientos), se tiene que aquellas mexicanas cuentan con una capacidad productiva considerablemente menor a las estadounidenses. Adicionalmente, las norteamericanas cuentan con mayor facilidad para alcanzar economías de escala y sus consecuentes beneficios, lo cual en un ambiente de competencia comercial sin barreras entre ambos países, coloca a los agricultores mexicanos en una profunda desventaja.

IV. Tratado de Libre Comercio de América del Norte

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) determinó la instrumentación de PROCAMPO. En específico, el TLCAN implicó la desgravación de productos agrícolas producidos en cada una de las respectivas partes, por lo que una fuerte amenaza competitiva se constituiría sobre los productores nacionales, representada por los productores norteamericanos y sus ventajosas condiciones productivas y subsidios.

EL TLCAN entró en vigor el 1 de enero de 1994. Sin embargo, las negociaciones que buscaban establecer las condiciones óptimas para su funcionamiento se llevaron a cabo con años de antelación.

Previo a la firma del TLCAN, la política gubernamental agrícola mexicana se caracterizaba por un alto grado de proteccionismo al sector. Sin embargo, cabe hacer mención que la política proteccionista hacia el sector no era exclusiva de México, sino que también era compartida por los socios comerciales, situación que sigue manteniéndose en la actualidad. En cuanto a la atención de productores, las políticas públicas se enfocaban en otorgar a los productores precios de garantía para la comercialización de sus productos, principalmente a través de Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), lo cual ante un escenario de apertura comercial podría incidir en condiciones desventajosas para los agricultores norteamericanos y canadienses.

Adicionalmente, la existencia de empresas paraestatales y otras instituciones gubernamentales como Fertilizantes Mexicanos (FERTIMEX), Productora Nacional de Semillas (PRONASE), y Banco de Desarrollo Rural (BANRURAL), entre otros, influía directamente en los costos de producción, disminuyéndolos.

De esta manera, la inclusión de México al TLCAN fue condicionada, desde el punto de vista agrícola, a que los precios de los productos nacionales fueran determinados por las condiciones del mercado, y no influenciados por las políticas públicas nacionales. De tal forma las acciones emprendidas por el Gobierno Mexicano se centraron en los siguientes puntos:

1. Eliminar los sistemas de precios de garantía, en que las autoridades gubernamentales determinaban los precios de compra de los productos.

2. Incrementar los precios de los fertilizantes y otros insumos agrícolas, mercados en los que se daba participación gubernamental directa a través de FERTIMEX y PRONASE.
3. Aumentar los costos de derechos de agua y electricidad para sistemas de riego.

Con el cumplimiento de estos compromisos, la firma del TLCAN tuvo lugar. Así, en el Capítulo VII: Sector Agropecuario y Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, Sección A, artículo 703, se establece que las distintas partes “...trabajarán conjuntamente para mejorar el acceso a sus respectivos mercados mediante la reducción o eliminación de barreras a la importación en el comercio de productos agropecuarios, entre ellas aranceles aduaneros, restricciones cuantitativas, y normas técnicas y de comercialización agropecuarias”.

Por otra parte, en el artículo 704 se establece que “Las partes reconocen que las medidas de apoyo pueden ser de vital importancia para sus sectores agropecuarios, pero que también pueden distorsionar el comercio y afectar la producción”. En este mismo apartado, cada parte reconoce la posibilidad del surgimiento de compromisos referentes a la reducción de apoyos internos del sector. De esta manera, los programas nacionales de apoyo a los productores agropecuarios deberán considerar:

1. Que tengan efectos de distorsión mínimos o inexistentes sobre el comercio o la producción;
2. Que estén exceptuadas de cualquier compromiso de reducción de apoyos internos negociado conforme al Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y de Comercio (GATT).

Por último, en este mismo artículo se reconoce que cualquier país podrá modificar a discreción sus medidas internas de apoyo, incluso aquellas sujetas a compromisos de reducción conforme a los derechos y obligaciones derivados del GATT.

En el GATT, y por ende en la Organización Mundial de Comercio (OMC), las medidas internas de apoyo se encuentran clasificadas en compartimientos, definidos de acuerdo a las luces del semáforo. En el caso de la agricultura no existe una clasificación de color rojo, pero si establece la prohibición de todas las medidas de ayuda que sobrepasen el color ámbar, además existe un compartimiento azul para aquellos programas que tienen como

fin limitar la producción. A continuación se describen a mayor detalle estos compartimientos:

Compartimiento ámbar:

En lo respectivo a la agricultura, en este compartimiento se contienen todos aquellos apoyos internos que distorsionan la producción o el comercio, salvo algunas excepciones. Es deseable que el valor de estas medidas de apoyo se reduzca según la OMC. 34 países, entre los que se incluye México, han contraído compromisos de reducción de la ayuda interna que distorsiona el mercado, es decir, que se categoriza en el compartimiento ámbar.

Compartimiento verde:

En este compartimiento se localizan las subvenciones que no distorsionan el mercado, o que lo hacen en un grado mínimo. Éstas deben estar financiadas con fondos públicos y no deben sostener los precios internos, permitiendo una determinación de los mismos de acuerdo al mercado. Generalmente son programas que no tienen por objeto productos concretos, e incluyen las ayudas directas a los ingresos de los productores desvinculadas de los niveles de producción y precios. Se incluyen además programas de protección ambiental y desarrollo regional. De esta manera, los apoyos contenidos en los compartimientos verdes están permitidos sin límite siempre que cumplan con los criterios definidos.

Compartimiento azul:

Es una excepción a la norma general que establece que todas las subvenciones vinculadas a la producción deben reducirse o mantenerse en precios o niveles mínimos. En él se incluyen los pagos directamente vinculados a la superficie cultivada, pero en el marco de programas que limitan la producción al imponer

cuotas de producción o exigir que se retiren de la misma parte de sus tierras. Estos apoyos no están sujetos a reducción, pero si a medidas compensatorias.

De esta manera, cada una de las partes del TLCAN puede modificar a discreción sus medidas de apoyo, siempre y cuando estas sean clasificadas en el compartimiento verde. Cabe resaltar en este momento que PROCAMPO al ser un apoyo directo otorgado en base a la superficie, sin introducir distorsiones al mercado, es catalogado por la OMC como un apoyo verde, por lo cual no está sujeto a compromiso alguno de modificación.

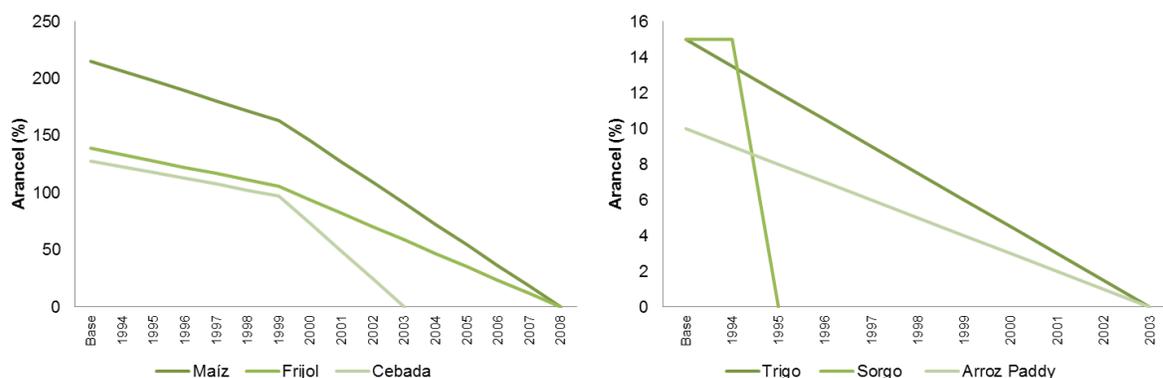
Tras la firma del TLCAN, se determinó la desgravación arancelaria de los productos agrícolas. En lo respectivo al área de operación de PROCAMPO, de los nueve cultivos elegibles del programa en su inicio, tres no contaban con gravamen alguno, representados por el algodón, el cártamo y la soya.

El maíz, frijol y cebada son los cultivos elegibles de PROCAMPO que contaban con mayor arancel, con 239%, 139% y 128% respectivamente. Para maíz y frijol, la desgravación se dio de manera paulatina en un plazo de 15 años, y para la cebada, en 10 años.

Por otra parte, el trigo y el sorgo contaban con un arancel de 15%, y el arroz con 10%. En el caso del trigo y el arroz, la desgravación se dio en un periodo de 10 años, mientras que en el caso del sorgo, ésta se dio en 2 años.

La manera en que se dio la desgravación arancelaria para estos productos, se muestra de manera secuencial en las siguientes gráficas.

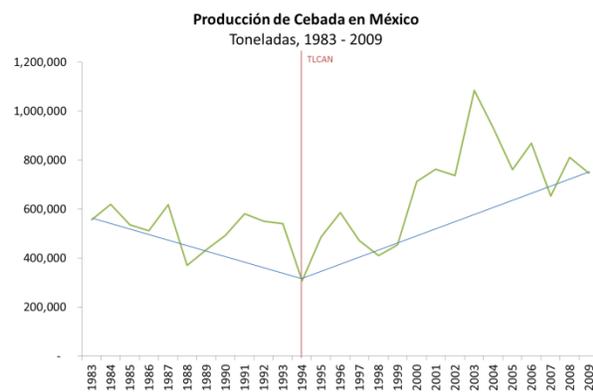
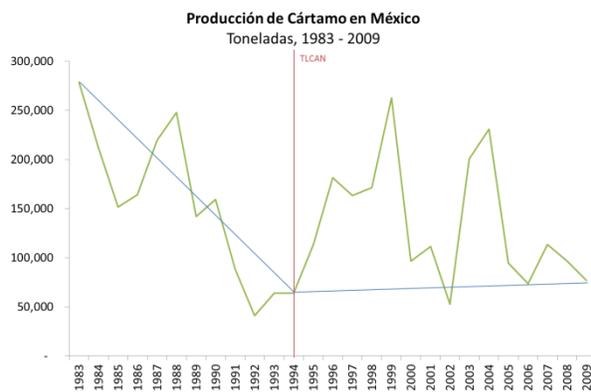
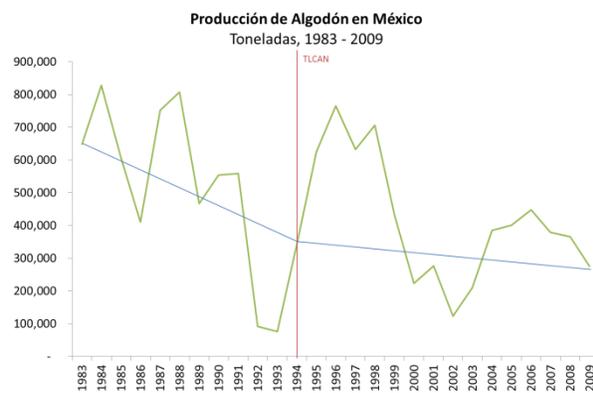
Desgravación arancelaria de cultivos elegibles

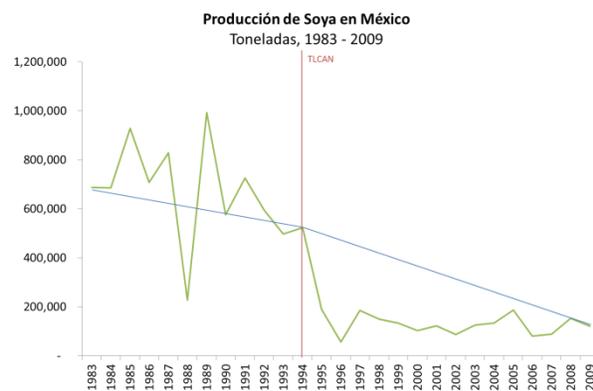
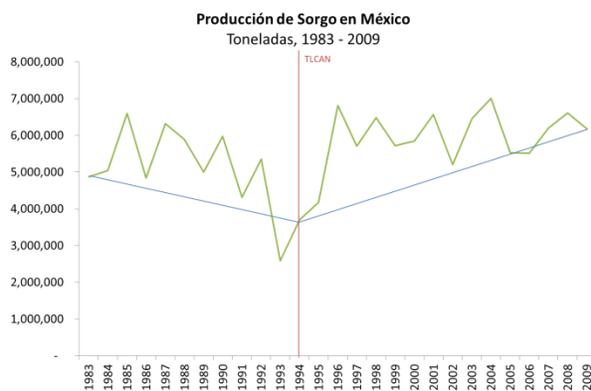
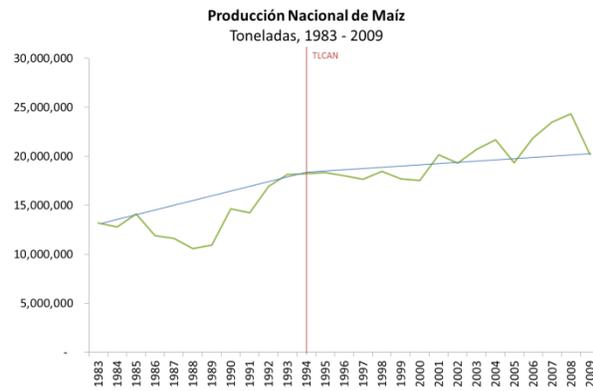
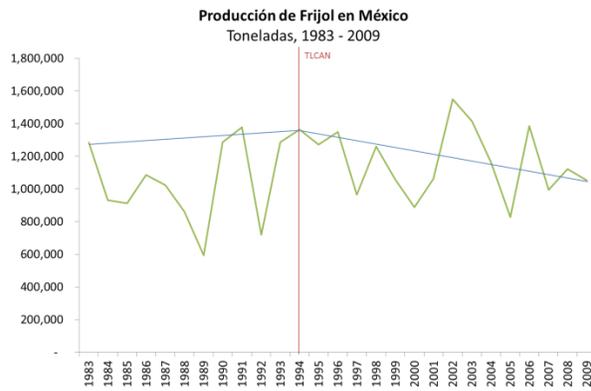


Fuente: United States International Trade Commission

La desgravación de los cultivos elegibles, y por ende, la competencia de manera más directa que enfrentarían los productores nacionales tendría afectación sobre aspectos del sector agrícola, como la producción, las importaciones y el precio de cada uno de los cultivos.

IV.1 Producción de los 9 cultivos elegibles de PROCAMPO 1983 - 2009





Fuente para todas las gráficas: FAO Stat

En general, la producción de estos cultivos en nuestro país se ha caracterizado por altos grados de variabilidad interanual, lo cual dificulta la interpretación de los datos y puede incluso llevar a subjetividad en las mismas. Para efectos del presente estudio, los cortes para el análisis abarcarán el periodo 1983 – 1993, y 1994 – 2009.

Entre 1994, año en que entró en vigor el TLCAN, y el 2009, el arroz, el algodón, el frijol y la soya han presentado caídas en su producción, disminuciones que significan un 30%, 19%

23% y 77% respectivamente. Sin embargo, cabe resaltar que estos cultivos ya presentaban una tendencia negativa en su producción desde el periodo 1983 – 1993, en el cual el descenso en la producción de estos cultivos fue de 32%, 88%, 0% y 28%. Es decir, si bien estos cultivos presentan disminuciones en su producción tras la apertura comercial, esta parece ser una continuación de la tendencia que ya presentaban con anterioridad.

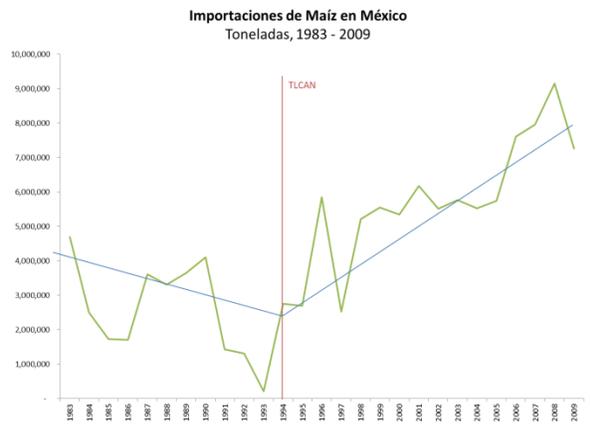
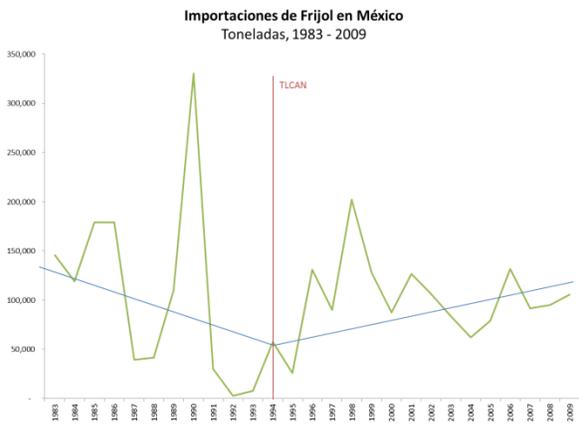
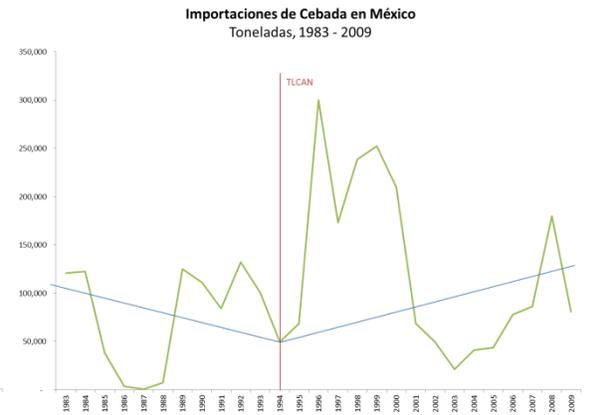
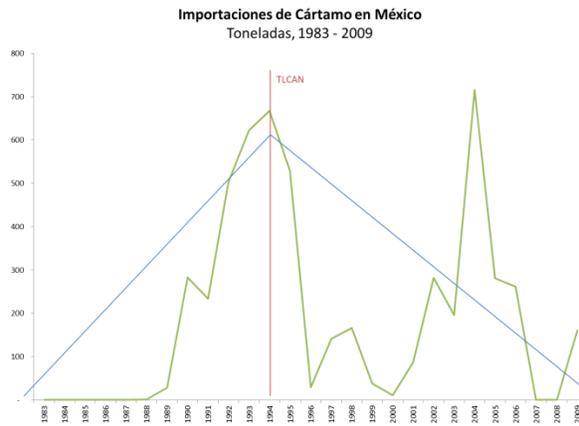
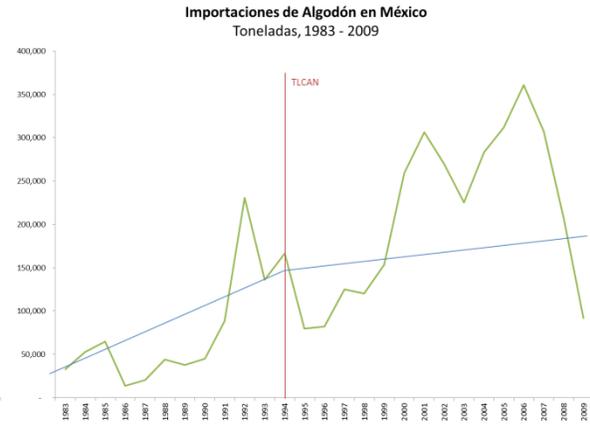
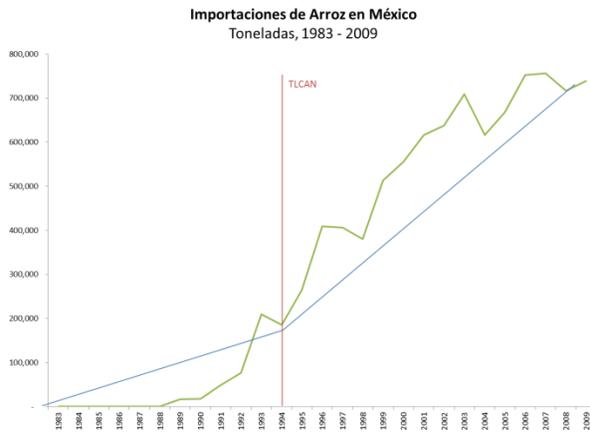
Por otra parte, el cártamo, la cebada, el maíz y el sorgo, presentan incrementos en su producción entre 1994 y 2009. Siguiendo el mismo orden citado anteriormente, los incrementos han representado 20%, 143%, 11% y 67% respectivamente para este periodo.

Llaman la atención el caso del cártamo, la cebada y el sorgo, pues estos cultivos presentaban tendencias negativas en su producción en los años previos a la entrada en vigor del TLCAN. Para estos cultivos, la caída en el periodo 1983 – 1993 alcanzó 77%, 3% y 47%. Es decir, en estos cultivos la tendencia negativa que se mostraba en su producción fue remontada a partir de la apertura comercial, aunque no es posible determinar si esto se debe precisamente al TLCAN.

Por otra parte, el maíz mostraba ya previamente una tendencia positiva en cuanto a la producción, la cual continuó a partir de la firma del TLCAN. Para el periodo 1983 – 1993, el crecimiento en la producción de maíz representó un 37%.

El caso del trigo es de especial análisis. En el periodo 1983 – 1993 presenta un incremento de 3%, y para el periodo 1994 – 2009 parece permanecer constante. Sin embargo, gráficamente puede apreciarse una tendencia negativa, que no se refleja en incrementos anteriormente citados, debido a que en los últimos 5 años parece haber un repunte en la producción de este cultivo.

IV.2 Importaciones de los 9 cultivos elegibles de PROCAMPO 1983 - 2009





Fuente: FAO Stat (1983 – 2008) y Anuario Estadístico del Comercio Exterior de los Estados Unidos Mexicanos 2009, INEGI (2009)

De igual manera, las importaciones de los cultivos elegibles de PROCAMPO presentan altos grados de variación en cuanto a sus importaciones anuales.

En lo que respecta a los seis cultivos que efectivamente contaban con un arancel previo a la apertura comercial del TLCAN, las importaciones de arroz, cebada, frijol, maíz y trigo se incrementaron en 287%, 262%, 65%, 233% y 128% respectivamente.

En el caso del arroz y trigo, estos incrementos en las importaciones son la continuación de una tendencia iniciada desde un periodo previo. Entre 1983 y 1993, las importaciones de trigo se incrementaron en un 312%, y para el arroz en el año base no se importaba cantidad alguna, por lo que no es posible determinar el crecimiento.

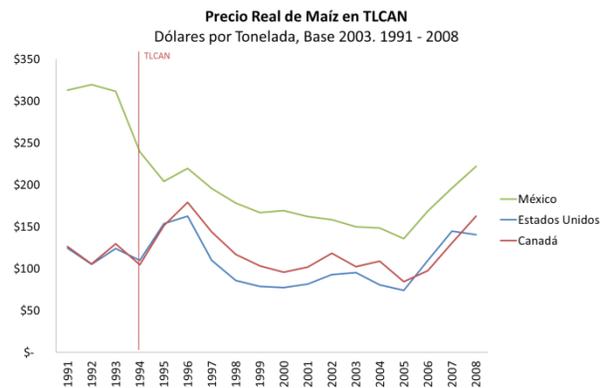
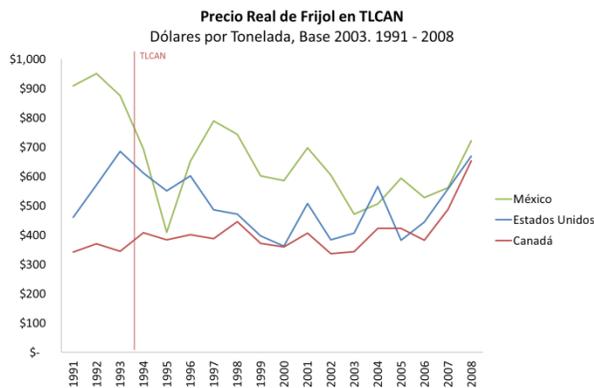
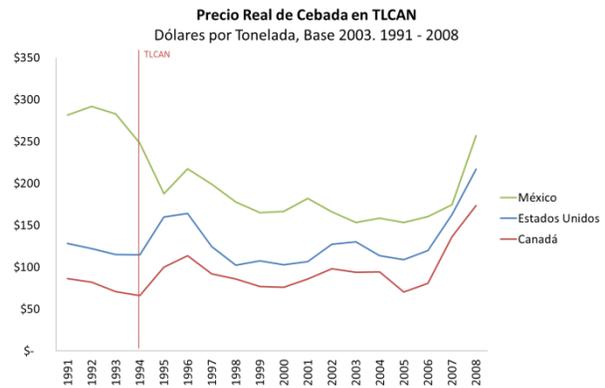
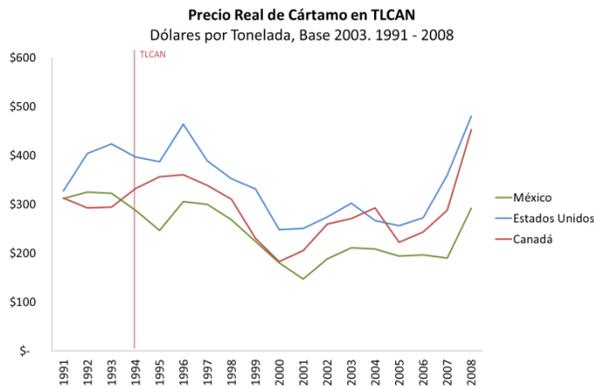
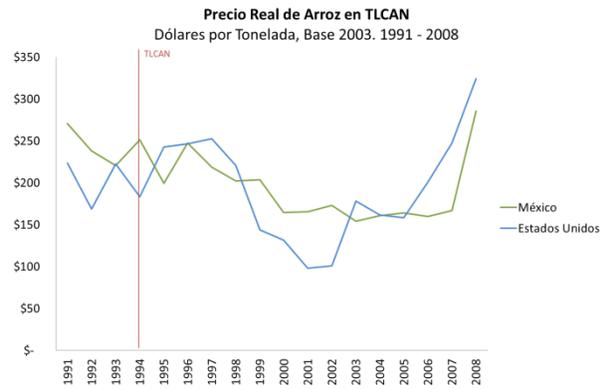
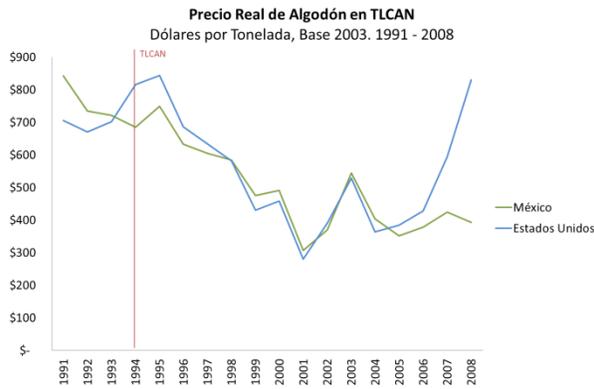
Por otra parte, la cebada, el frijol y el maíz presentaban entre 1983 y 1993 una tendencia negativa en este aspecto, que alcanzaba el 17%, 95% y 96% respectivamente. Así, tras la apertura comercial es posible notar que las tendencias negativas en las importaciones se revirtieron e incluso se incrementaron notablemente a partir de 1994.

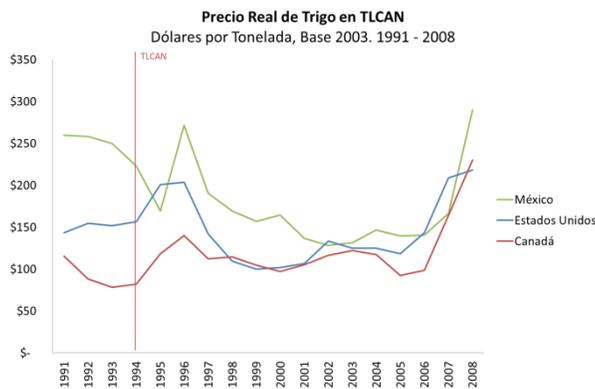
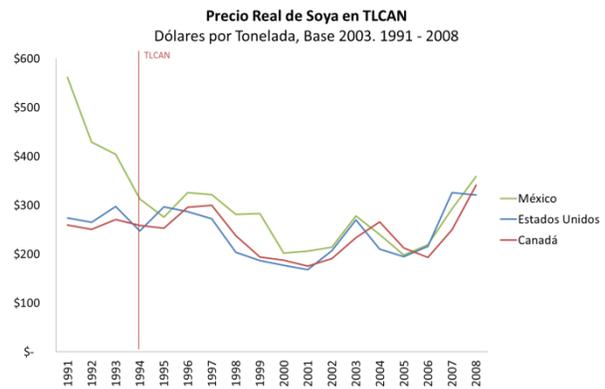
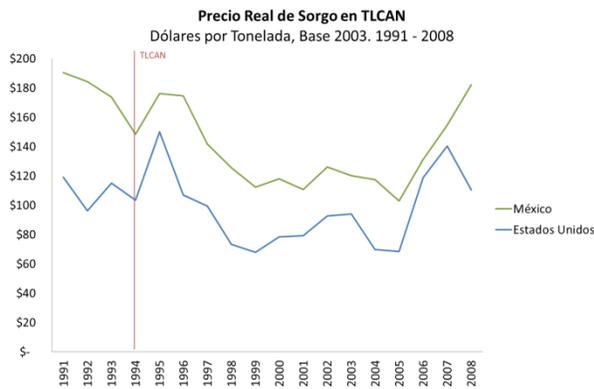
El sorgo es el único cultivo que contaba con algún arancel y ha disminuido sus importaciones. Entre 1994 y 2008, éstas disminuyeron en un 55%. Sin embargo, debe observarse que entre 1983 y 1993, este cultivo mantenía una tendencia positiva en sus importaciones, al incrementarse en este periodo un 13%.

En cuanto al algodón, cártamo y soya, cultivos que no contaban con aranceles, el algodón y la soya han incrementado sus importaciones en un 24% y 40% respectivamente. Ambos cultivos continúan con la tendencia positiva en este indicador que se presentaba en el periodo 1983 – 1993. Por otra parte, el cártamo presenta un comportamiento particular, pues en los datos se presenta que ni en 1983 ni en 2008 se importó este producto.

Tras 1994, en general se presentan incrementos en las importaciones. En particular, son de mencionarse los casos de la cebada, el frijol y el maíz, pues en ellos se revirtió la tendencia negativa que tenían en la importación, y en el caso específico del frijol, debe también considerarse que se presenta una tendencia negativa desde 1994 en su producción. Sin embargo, esto no puede ser considerado negativo hasta no ser confrontado con el precio de los productos.

IV.3 Precio real de los 9 cultivos elegibles de PROCAMPO 1983 - 2008





Fuente: Elaboración propia con datos de FAO Stat

En cuanto al precio real de los cultivos elegibles para PROCAMPO, los nueve productos presentan tendencias a la baja. Es decir, tras la firma del TLCAN puede percibirse una disminución generalizada de los precios a los que se comercializan estos productos en nuestro país. Sin embargo, es de llamar la atención el hecho de que a partir de 2006, los nueve cultivos elegibles presentan tendencias positivas en cuanto a este indicador. En este punto, cabe hacer mención especial en el 2008, año caracterizado por un incremento sustancial en el precio real con respecto a años anteriores, como puede apreciarse en cada gráfica.

Los precios de los productos están únicamente disponibles a nivel internacional desde 1991. Sin embargo, a partir de 1994 los precios de cada cultivo tienden a ser más similares entre los socios comerciales.

Para fines del presente análisis se eliminará el 2008 al ser un dato atípico que pudiera influir sobre los resultados, y se enfocará en el periodo 1994 – 2007. En este caso, la disminución de los precios osciló entre un 6.4% para la soya, y un 38% para el algodón.

Para el maíz y el frijol, la disminución en los precios fue del 18% y 19% respectivamente. Adicionalmente, en estos dos cultivos se observa que el precio presentado en nuestro país es en promedio 70% mayor al de Estados Unidos en el caso del Maíz, y 24% en el caso del frijol. Estos cultivos son de particular importancia, pues son de alta representación en la producción nacional. Así, si bien el TLCAN pudo haber incidido en el incremento de sus importaciones, también favoreció la disminución de sus precios, lo cual *a priori* tuvo un efecto positivo sobre el poder adquisitivo de los hogares mexicanos.

Por otra parte, cabe resaltar que tras la eliminación de los sistemas de precios de garantía de nuestro país, y la consecuente apertura comercial derivada del TLCAN, efectivamente se dio un mayor apego de los precios de los productos nacionales con los de los socios comerciales. Lo cual puede ser observado a través del coeficiente de correlación entre los precios de México y los dados en Estados Unidos y Canadá.

Esto puede ser observado en la siguiente tabla, en la que el coeficiente de correlación en el periodo 1994 – 2008 es mayor a aquel presentado en el periodo 1991 – 2008, lo cual indica que entre 1991 y 1993 la correlación entre los precios de estos países con respecto a México es menor a la que se dio tras la firma del TLCAN, tanto en precios reales, como en precios nominales.

Coeficiente de Correlación entre los precios de cultivos elegibles en México y Socios Comerciales								
	Estados Unidos				Canadá			
	Nominal		Real		Nominal		Real	
	1991 - 2008	1994 - 2008	1991 - 2008	1994 - 2008	1991 - 2008	1994 - 2008	1991 - 2008	1994 - 2008
Algodón	0.53	0.61	0.73	0.74	NA	NA	NA	NA
Arroz	0.75	0.77	0.60	0.65	NA	NA	NA	NA
Cártamo	0.81	0.88	0.82	0.88	0.75	0.87	0.69	0.83
Cebada	0.55	0.83	0.26	0.59	0.50	0.79	0.08	0.46
Frijol	0.34	0.44	0.34	0.22	0.37	0.67	-0.02	0.35
Maíz	0.50	0.85	0.48	0.75	0.31	0.79	0.32	0.69
Sorgo	0.78	0.83	0.72	0.78	NA	NA	NA	NA
Soya	0.57	0.86	0.59	0.77	0.53	0.90	0.56	0.85
Trigo	0.66	0.75	0.58	0.68	0.62	0.79	0.31	0.61

Fuente: Elaboración propia con datos de FAO Stat

IV.4 Subsidios y Transferencias al Sector en Estados Unidos

Al ser PROCAMPO la respuesta de las autoridades gubernamentales de nuestro país ante la apertura comercial y los grandes subsidios que se dan a los productores agrícolas en Estados Unidos, resulta pertinente observar los subsidios otorgados por los socios del TLCAN.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) publica el Porcentaje Estimado de Soporte al Productor, PSE por sus siglas en inglés (Producer Support Estimate). Este indicador refleja el valor monetario anual de las transferencias brutas por parte de los consumidores y contribuyentes a los productores agrícolas, como porcentaje de los ingresos totales de un productor incluyendo transferencias, medido en términos de los precios pagados al productor. Este indicador considera las transferencias gubernamentales independientemente de su naturaleza, objetivos o impactos en la producción agrícola o ingreso.

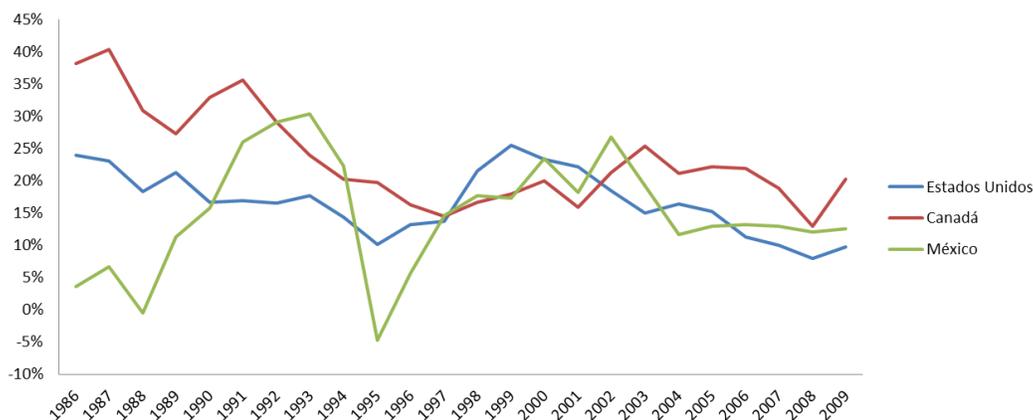
Este indicador muestra que durante los últimos años de la década de los años 80, Estados Unidos y Canadá presentaban un mayor porcentaje de apoyo a los productores agrícolas.

Para 1986, este indicador alcanzaba 38% para Canadá, 24% para Estados Unidos, y únicamente 3.6% para México.

Sin embargo, estas diferencias fueron disminuyendo, y a partir del año 1990 el nivel de soporte ofrecido por cada uno de los tres países se encuentra en niveles más cercanos, en específico entre México y Estados Unidos.

Para el 2009, el PSE alcanza 20% para Canadá, el país miembro del TLCAN que mayor soporte a la agricultura brinda. Por otra parte México sobrepasa a Estados Unidos al alcanzar un 12.5% contra un 9.8%. Es decir, México ha revertido el mayor otorgamiento de transferencias al sector agrícola que presentaba anteriormente Estados Unidos, para en los últimos años otorgar un soporte mayor a los agricultores. El comportamiento de este indicador se presenta a continuación.

**Estimado de Soporte al Productor
1986 - 2009**



Fuente: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

En lo específico para Estados Unidos, según el Censo Agrícola 2007 del mismo, este país cuenta con 1.7 millones de unidades de producción, de las cuales el 49.7%, equivalente a 838 mil unidades recibe subsidios agrícolas. Para este año, el monto promedio recibido por subsidios de cada unidad de producción ascendió a US\$9,523.

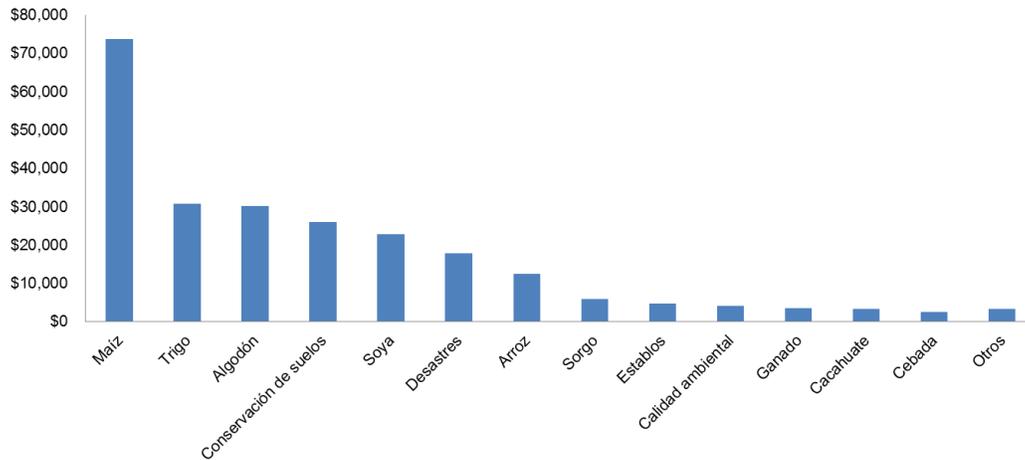
Cabe resaltar que si bien el número de unidades de producción y el monto promedio recibido por cada una se mantienen relativamente similares a lo mostrado en el Censo Agrícola 1992, el número de unidades que reciben subsidios se ha incrementado en un 47%, como se presenta en la siguiente tabla.

Unidades de Producción Agrícolas con Subsidios en Estados Unidos			
	1992	2007	Incremento porcentual 1992 - 2007
Unidades de Producción Agrícolas Totales	1,697,137	1,685,339	-1%
Unidades de Producción Agrícolas con Apoyos Gubernamentales	569,216	838,391	47%
Cobertura	33.5%	49.7%	48%
Monto Promedio recibido por Unidad de Producción	\$ 9,152	\$ 9,523	4%

Fuente: Censo Agrícola 1992 y 2007. Departamento de Agricultura de Estados Unidos

En el periodo de 1995 a 2009, Estados Unidos ha otorgado subsidios agrícolas que ascienden a 247 mil millones de dólares. El principal cultivo beneficiado es el maíz, que en el periodo de análisis recibió subsidios por 74 mil millones de dólares, lo que representa un 30% del total de los subsidios. Le siguen en importancia el trigo con el 12.4%, el algodón con 12.2%, actividades de conservación de suelos con el 10.6% y la soya con el 9.2%.

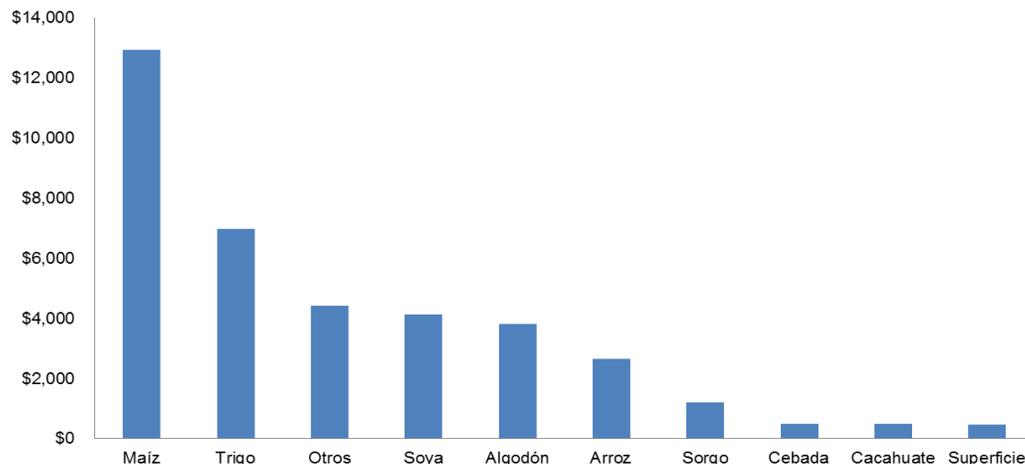
Subsidios al Sector Agropecuario en Estados Unidos
 1995 – 2009, Millones de dólares



Fuente: USDA. Departamento de Agricultura de Estados Unidos

En lo que respecta a subsidios directos, estos totalizaron 37,600 millones de dólares entre 1995 y 2009. En ellos, es de nueva cuenta el maíz el principal cultivo beneficiado, al recibir 12,932 millones de dólares, monto equivalente al 34.4% de los subsidios. Le siguen en orden de importancia el trigo con el 18.6%, soya con 11%, algodón con 10.2% y arroz con 7%.

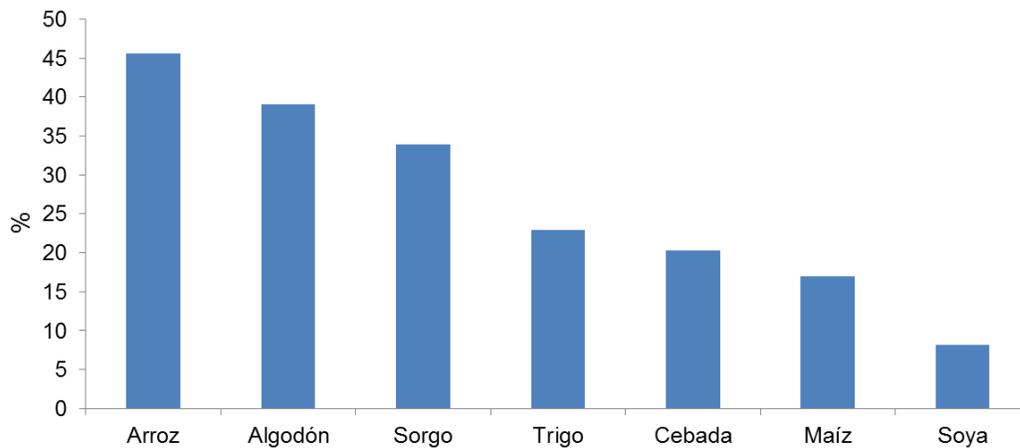
Subsidios directos al Sector en Estados Unidos
 1995 - 2009, Millones de dólares



Fuente: Departamento de Agricultura de Estados Unidos

Con respecto al valor de la producción de cada cultivo, es el arroz aquel cultivo que ha recibido un mayor porcentaje de subsidio entre 1995 y 2009, alcanzando el 45.6% del valor de la producción. Le siguen el algodón y el sorgo con 39.1% y 33.9% respectivamente.

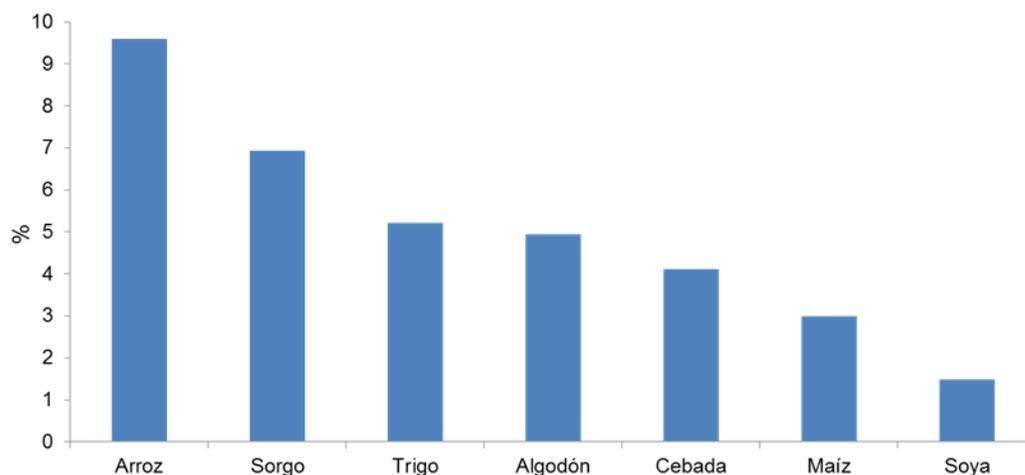
Porcentaje de subsidio respecto al valor de la producción de Estados Unidos 1995-2009



Fuente: Elaboración propia con datos del Departamento de Agricultura de Estados Unidos

En lo referente a subsidios directos, es de nueva cuenta el arroz el cultivo que recibe mayor porcentaje de subsidios con respecto a su producción, al alcanzar 9.6%, seguido del sorgo y el trigo con 6.9% y 5.2% respectivamente.

Porcentaje de subsidios de pago directo respecto al valor de la producción en Estados Unidos 1995-2009



Fuente: Elaboración propia con datos del Departamento de Agricultura de Estados Unidos

En Estados Unidos los subsidios siguen siendo un factor de suma importancia para el sostenimiento de la actividad agrícola, determinando a su vez en gran medida la rentabilidad del sector y las condiciones competitivas con respecto a otros países.

De manera general, puede concluirse que tras la apertura comercial derivada del TLCAN, se dio un incremento generalizado en las importaciones, con únicamente el cártamo y el trigo mostrando un comportamiento contrario dentro de los nueve cultivos elegibles de PROCAMPO.

A su vez, de los siete productos que vieron incrementadas sus importaciones, el arroz, el algodón, el frijol y la soya mostraron un decremento en cuanto a la producción nacional. Es decir, estos cuatro productos disminuyeron su producción lo cual fue probablemente sustituido por importaciones, aunque lo anterior no puede ser afirmado con certeza.

Por otra parte, en el caso del maíz, el trigo y la cebada, la producción al igual que las importaciones se vio incrementada, por lo que en este caso las importaciones complementaron posiblemente a la producción nacional en la satisfacción de la demanda de estos cultivos.

En cualquier caso en que las importaciones se han incrementado, se da el caso referente a que las importaciones están satisfaciendo demanda que la producción nacional no atiende, ya sea por disminuciones en la producción nacional, o porque la misma no crece a los mismos ritmos que la demanda. Lo anterior puede analizarse desde dos perspectivas.

La primera corresponde a la posibilidad de que algunos productores se estén mudando hacia otros cultivos en los cuales no compiten de manera directa y en situaciones desventajosas como las observadas en el capítulo anterior, y por el contrario producen ahora cultivos que permiten aprovechar de mejor manera sus capacidades productivas. En este caso, la no satisfacción de la demanda sería debido a la elección de los propios productores al reenfocar sus unidades de producción hacia su vocación productiva, y explotando las ventajas comparativas de nuestro país, lo cual sería sumamente positivo para nuestro país.

Sin embargo, el análisis desde una segunda perspectiva por el contrario arroja resultados negativos. Este segundo escenario se refiere al hecho de que la sustitución de la producción nacional por parte de las importaciones obedezca a las condiciones productivas inferiores en que desarrollan la actividad los agricultores mexicanos abordadas previamente en este documento. De esta manera, los agricultores de los socios comerciales, cuyas capacidades productivas les permiten reducir sus costos a través del alcance de economías de escala, y con la nula existencia de aranceles aplicables a la importación de estos productos, podrían introducir sus productos a nuestro país a precios menores a los ofrecidos por los agricultores nacionales, desplazando así sus productos del mercado.

En el escenario anterior, los subsidios otorgados en especial por Estados Unidos juegan un papel fundamental, ya que constituyen un factor de fortalecimiento para las unidades productivas de dicho país, al permitir abatir sus costos en mayor medida. En este sentido, debe además considerarse el destino de los subsidios otorgados en Estados Unidos. El maíz es el principal receptor de apoyos en Estados Unidos, lo cual tiene especial trascendencia en la importación de variedades amarillas a nuestro país.

Esta situación no cuenta con perspectiva de cambio en el corto plazo. En Estados Unidos, los subsidios más allá de disminuir parecen incrementarse, como puede observarse en

datos presentados que indican que cada vez más unidades de producción son beneficiarias de apoyos agrícolas cuyo valor permanece constante.

De esta manera, y ante un ambiente de comercio agrícola globalizado resulta necesario para nuestro país el seguir contando con apoyos gubernamentales que busquen la equidad de condiciones productivas con respecto a nuestros socios comerciales. Así, puede concluirse dentro del contexto de PROCAMPO que la situación que dio origen a este programa continúa, por lo cual su participación como apoyo compensatorio sigue siendo necesaria, y además debe ser fortalecido con otros elementos que busquen equiparar las condiciones productivas de nuestro país con las de Estados Unidos.

V. Análisis Retrospectivo y Evaluación de la Operación

V.1 Análisis Retrospectivo

V.1.1 Objetivo de PROCAMPO

El objetivo de PROCAMPO se encuentra debidamente establecido en el “Decreto que regula el Programa de Apoyos Directos al Campo denominado PROCAMPO”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de julio de 1994.

El objetivo se identifica claramente en el artículo primero del mencionado decreto, que a la letra versa:

“El Programa de Apoyos Directos al Campo, PROCAMPO, tiene por objeto transferir recursos en apoyo de la economía de los productores rurales, que reúnan los requisitos y cumplan con las condiciones que se establecen en el presente Decreto y en la normatividad que se expida con base en éste.”

De esta manera, el objetivo de PROCAMPO es claro y consiste en apoyar el ingreso de los productores rurales a través de la transferencia de recursos.

Por otra parte, en el Decreto de Creación previo al establecimiento de la normatividad se encuentran una serie de consideraciones que definen parcialmente el contexto en el que surge el Programa. Estas consideraciones establecen la necesidad para el campo mexicano de implementar acciones que fomenten lo siguiente:

- Incrementar la capacidad de capitalización de las unidades productivas
- Facilitar la conversión productiva en aquellas superficies en las que sea posible establecer actividades de mayor rentabilidad.
- Fomentar alianzas entre el sector social y privado en forma de asociaciones, organizaciones y sociedades para mejorar la competitividad, a través de la

adopción de tecnologías y la implantación de modos de producción sustentados en principios de eficiencia y productividad.

- Incluir a 2.2 millones de productores de autoconsumo relegados en sistemas de apoyo anteriores, y por tanto en desigualdad de condiciones frente a otros productores que efectivamente comercializan sus cosechas.
- Contribuir a la recuperación, conservación de bosques y selvas, y la reducción de la erosión de los suelos y la contaminación de las aguas.
- Impulsar a la regulación y formalización de la tenencia de la tierra.

Durante el trabajo de campo fue posible identificar que existe confusión en lo que respecta a la comprensión del objetivo entre distintos actores relevantes en la operación del Programa, como son responsables de CADER, jefes de DDR, delegados estatales de SAGARPA y ASERCA, al igual que entre productores. Es común entre actores relevantes que los considerandos relativos a incrementar la capacidad de capitalización de las unidades de producción e impulsar la conversión productiva sean ampliamente percibidos como objetivos de PROCAMPO.

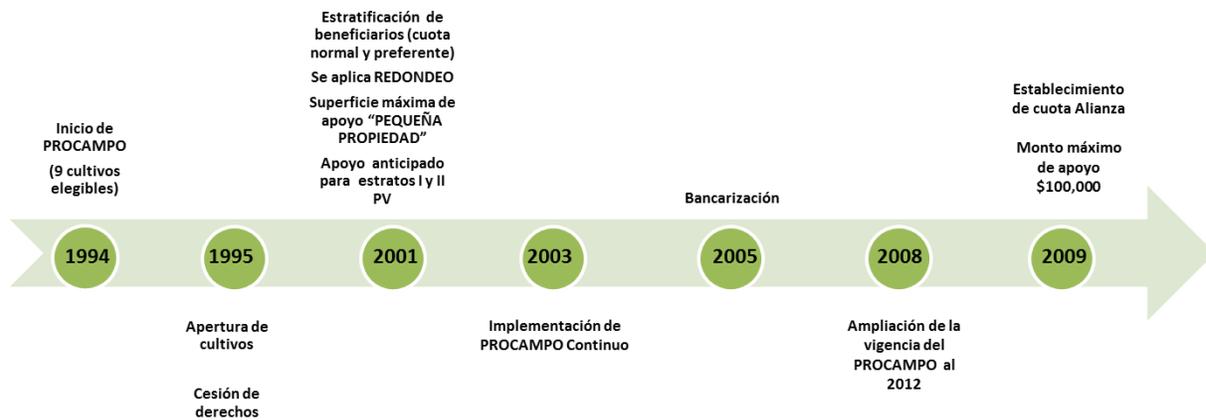
Sin embargo, tradicionalmente, se sostiene que los considerandos no tienen una validez normativa propiamente dicha, aunque son de uso habitual y pueden ser utilizados para el análisis o interpretación de alguna norma.

Lo anterior distorsiona la visión de PROCAMPO, y por tanto la percepción que se tiene del mismo entre los beneficiarios, favoreciendo las opiniones negativas en el desempeño del mismo, pues se considera que el diseño del Programa no permite la consecución de los objetivos.

Es necesario tener presente que el objetivo real es únicamente la transferencia de recursos hacia productores rurales, y que si bien los considerandos pueden entenderse como el contexto bajo el que surge PROCAMPO, no deben ser entendidos como objetivos del Programa, pues éste se encuentra debidamente establecido dentro del contenido normativo del mismo.

V.1.2 Principales cambios en el diseño y operación de PROCAMPO

A continuación se presentan en orden cronológico las principales modificaciones en el diseño y operación de PROCAMPO. Si bien durante el periodo de operación del Programa se han dado otros cambios, en el siguiente esquema se presentan únicamente aquellos más relevantes para la presente evaluación:



V.1.2.1 Apertura de Cultivos

Durante los tres primeros ciclos agrícolas de operación de PROCAMPO, era requisito sembrar alguno de los nueve cultivos elegibles, pero es a partir del ciclo PV 1995 cuando se permite la producción de cualquier cultivo lícito en las superficies elegibles de PROCAMPO como parte del requisito de siembra.

La apertura en la elegibilidad de cultivos tuvo como fin fomentar la conversión de cultivos hacia aquellos más rentables, de acuerdo a las características productivas de la unidad de producción.

Esta modificación resulta de utilidad para la reconversión productiva del campo mexicano, pues eliminó el incentivo que inicialmente representó PROCAMPO para permanecer en

alguno de los nueve cultivos elegibles originales (los cultivos apoyados y la conversión productiva serán abordados en un apartado posterior).

Sin embargo, con la apertura de cultivos se profundizó el problema de no apoyar a productores con características productivas similares. Durante el trabajo de campo se constató que debido a esta modificación es común el encontrar a productores con las mismas características productivas, sembrando el mismo cultivo, con la única diferencia de que uno recibe un subsidio por la siembra de sus tierras y el otro no. Esta situación se presenta principalmente en aquellos cultivos ajenos a los nueve originalmente establecidos como elegibles para el programa, así como a nuevos productores que se han integrado a la actividad después del cierre del padrón del PROCAMPO.

De esta manera, si bien PROCAMPO fue diseñado como un apoyo que no genera distorsiones en los precios o en la producción de ciertos cultivos, si crea una distorsión sobre la competitividad interna, al subsidiar algunos productores que pueden utilizar el apoyo para la cobertura de sus costos de producción, mientras otros no reciben apoyo gubernamental del mismo tipo.

De acuerdo a los resultados obtenidos en el trabajo de campo, la apertura de cultivos genera a su vez entre aquellos productores no beneficiados una sensación de desamparo por parte de las autoridades. Esto se debe a que debido a que en su momento estos productores no sembraban alguno de los cultivos elegibles no pudieron acceder a los beneficios del PROCAMPO. En la actualidad sucede que mediante la conversión que se ha generado en los predios beneficiarios de PROCAMPO a lo largo de su existencia, los productores no beneficiados en ocasiones se encuentran compitiendo con otros predios aledaños sembrando ambos el mismo cultivo, mismo que es diferente a los cultivos elegibles iniciales.

El PROCAMPO benefició en el año 2009 un total aproximado de 13.5 millones de hectáreas, mientras que el SIAP reporta para ese mismo año una superficie sembrada nacional de 21.8 millones de hectáreas. Tomando como referencia estas cifras se observa que existen 8.3 millones de hectáreas de vocación agrícola que se encuentran excluidas de un programa de apoyo similar al PROCAMPO, lo cual genera cierta inconformidad entre los beneficiarios del mismo.

Es así como a lo largo de las entrevistas a productores no beneficiarios fue común encontrar la solicitud de nuevos esquemas de apoyo que beneficien a todo tipo de productores independientemente del cultivo que siembren, para lo cual sugieren eliminar los criterios de apoyo del PROCAMPO del cultivo sembrado al inicio del Programa.

V.1.2.2 Cesión de Derechos

En 1995 se instrumentó la Cesión de Derechos al Cobro del Apoyo, el cual brinda al beneficiario de PROCAMPO la posibilidad de usar el apoyo como un instrumento de garantía que le permita realizar transacciones con bancos, intermediarios financieros, al igual que con otros proveedores de bienes y servicios agropecuarios.

Con la cesión de derechos se buscó que el PROCAMPO tuviera un mayor impacto sobre la producción, al brindar a los beneficiarios la posibilidad de utilizar el apoyo como herramienta para acceder al financiamiento primordialmente en el rubro área de necesidades de capital de trabajo.

En 1996, la entrega de recursos para cesionarios se estableció en 40 días, lo que permitió a los productores reducir el costo financiero aplicable derivado de esta acción. Cabe resaltar que a partir de 2001, con la implementación de PROCAMPO Anticipado, la cesión de derechos aplica únicamente para aquellos productores de superficies mayores a cinco hectáreas.

Sin embargo, la trascendencia que ha presentado la cesión de derechos dentro de la operación de PROCAMPO ha sido mínima. Dentro de las entrevistas realizadas durante el trabajo de campo no se identificaron beneficiarios que hayan cedido sus derechos de cobro, y a opinión del personal operativo, la representación de productores que acceden a esta herramienta es mínima, lo cual se encuentra en concordancia con lo establecido en el “Estudio sobre la Evaluación del Desempeño del Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO): Año Agrícola 2006” realizado por Grupo de Economistas y Asociados, que menciona que únicamente el 2% de beneficiarios manifiesta haber cedido sus derechos por anticipado.

La cesión de derechos representa una alternativa de financiamiento interesante para aquellos productores de mediana a gran escala quienes presentan acceso a los sistemas financieros, mientras que la modalidad “Anticipada” que será analizada posteriormente, brinda beneficios similares a productores de menor tamaño.

V.1.2.3 Estratificación de Beneficiarios y diferenciación de cuotas

En las reglas de operación de 2001 se estableció la estratificación de beneficiarios con el fin de dar un trato privilegiado a los productores de menores recursos.

De esta manera, la estratificación de beneficiarios se realiza siguiendo los siguientes criterios:

- Estrato I: Productores del ciclo PV de temporal cuya superficie elegible sea menor a 1 hectárea.
- Estrato II: Productores del ciclo PV de temporal cuya superficie elegible se encuentre en el rango de entre 1 y 5 hectáreas. Cabe resaltar que entre 2003 y 2009, el límite superior en la superficie para ser considerado parte de este estrato era mayor en las siguientes 11 entidades federativas: Aguascalientes (6), Baja California (18), Baja California Sur (15), Colima (7), Chihuahua (10), Durango (8), Jalisco (6), Sinaloa (10), Sonora (7), Tamaulipas (10) y Zacatecas (8).
- Estrato III: Todos los productores del ciclo PV no incluidos en los estratos I y II, así como todos los productores pertenecientes al ciclo OI.

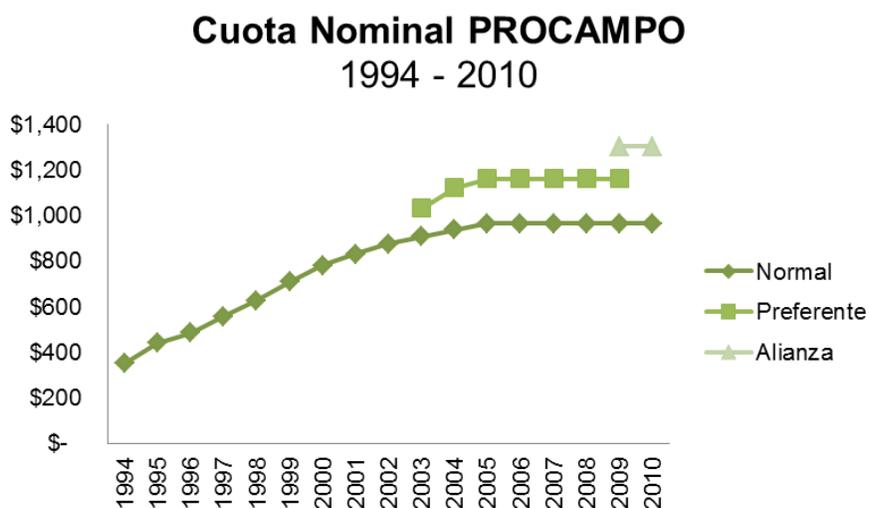
La estratificación de los beneficiarios tiene implicaciones distintas para cada uno:

- Para el estrato I, se redondea la superficie elegible a una hectárea, se recibe el apoyo en el periodo anticipado a la siembra (PROCAMPO Anticipado). En cuanto a las cuotas de apoyo, a partir de 2003 y hasta 2009 se recibe el monto equivalente a la cuota preferente, y en el 2010 se recibe la cuota Alianza.

- Para el estrato II, se es beneficiario de PROCAMPO Anticipado, y se recibe el monto equivalente a la cuota preferente entre 2003 y 2009, y posteriormente la cuota Alianza.
- Para el estrato III se recibe el apoyo posteriormente al periodo de siembras, y se recibe el monto equivalente a la cuota normal.

En lo que respecta a las cuotas de PROCAMPO, como se ha mencionado durante la existencia del programa ha habido tres distintas cuotas. La cuota normal ha existido durante toda la vigencia del Programa, y desde 2005 asciende a 963 pesos. Por otra parte, la cuota preferente operó únicamente entre 2003 y 2009 para los estratos I y II, y representó desde 2005 un monto de 1,160 pesos. Por último, la cuota alianza para los estratos I y II entró en vigor en 2009, y asciende a 1,300 pesos.

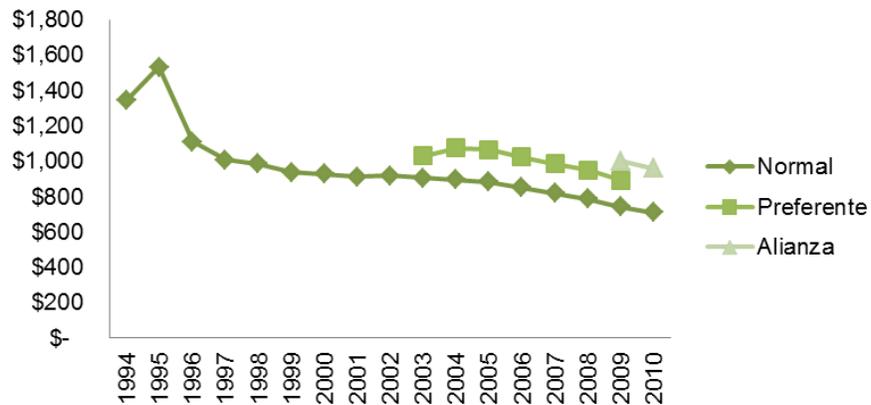
El comportamiento nominal de las cuotas puede ser apreciado en la siguiente gráfica.



Fuente: Elaboración propia con datos de SAGARPA

Si bien en términos nominales se aprecia un incremento constante en el valor de las cuotas entre 1994 y 2005, en valores reales se presenta una disminución de las mismas. Entre 1994 y 2010 se presenta una caída de 47% en lo que respecta al valor de la cuota normal. Por su parte, la cuota preferente ha caído 13% entre 2003 y 2009, y la cuota alianza 4.3% entre 2009 y 2010.

Cuota Real PROCAMPO 1994 – 2010, Base 2003

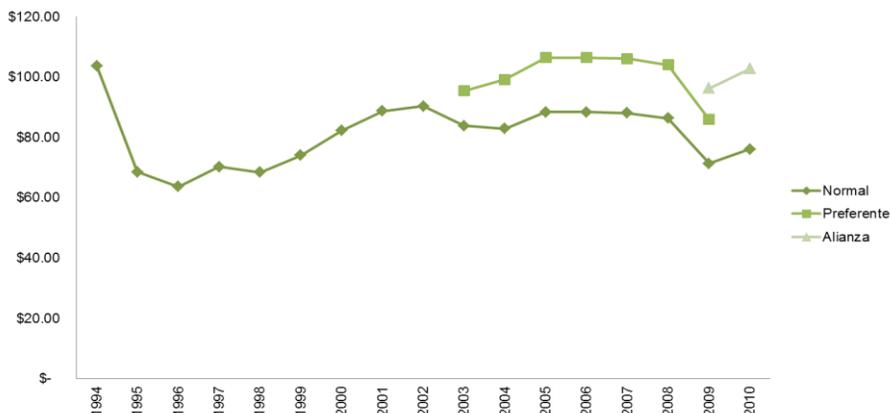


Fuente: Elaboración propia con datos de SAGARPA

Conceptualmente, la cuota de PROCAMPO fue diseñada para mantener una equivalencia de 100 dólares, monto aproximado al que reciben los productores de Estados Unidos. Si bien al inicio del Programa se estableció esta equivalencia, tras la devaluación de 1995 esta no ha sido mantenida especialmente en el caso de la cuota normal, la cual no ha sido actualizada. La no actualización de la cuota con respecto a la inflación genera una pérdida del poder adquisitivo del recurso otorgado, mismo que tiende a ser repercutido en una menor rentabilidad para los productores o bien un incremento en los precios del producto final.

Es hasta 2003, con el establecimiento de la cuota preferente, y en 2009 con la creación de la cuota alianza cuando se restablece el valor de 100 dólares del apoyo PROCAMPO para aquellos productores menos favorecidos.

**Cuotas PROCAMPO en Dólares Corrientes
 1995 - 2009**



Fuente: Elaboración propia con datos de SAGARPA

Con la estratificación de los beneficiarios y sus implicaciones (PROCAMPO Anticipado y diferenciación de cuotas) PROCAMPO se convierte en un programa con una visión más social, al otorgar condiciones preferentes a los productores con menor extensión de tierra, dándoles más recursos y de forma más ágil y expedita. Sin embargo, cabe resaltar que la diferenciación de cuotas no está considerada dentro del objetivo del Programa, ya que en este no se establece el otorgar apoyos diferenciados de acuerdo a las características patrimoniales del productor.

En el 2010, aquellos beneficiarios que contaban con el PROCAMPO Anticipado y la cuota alianza alcanzaron 1.8 millones, con una equivalencia en hectáreas de 4.85 millones. Sin embargo, cabe resaltar que en ambas cantidades se presenta una tendencia a la baja, pues en el año 2001, 2.01 millones de beneficiarios y 5.56 millones de hectáreas recibían el apoyo de manera anticipada. Lo anterior equivale a decrementos en el periodo de 10% para los beneficiarios y 13% para la superficie.

Por otra parte, fue mencionado por varios entrevistados que el monto del apoyo recibido por PROCAMPO disminuye paulatinamente en cuanto a su participación en los costos de producción, como resultado de la política implementada de no actualizar el valor de la cuota. Así, algunos productores mencionan que el monto de apoyo tiende a ser simbólico, ya que en realidad no alcanza para muchas de sus necesidades productivas, lo cual se

acentúa año con año, pues a diferencia de la cuota de apoyo, los insumos agrícolas sí incrementan su costo de manera importante.

Sin embargo, desde el punto de vista de la SAGARPA, este congelamiento de cuotas representa una disminución en el costo que representa PROCAMPO. Así, la representación del Programa dentro del presupuesto de la institución es cada vez menor.

De esta manera, a juicio de distintos actores entrevistados, se tiene en PROCAMPO un programa que pierde relevancia de manera constante a lo largo del tiempo.

V.1.2.4 PROCAMPO Anticipado

Con la implementación del PROCAMPO Anticipado para los estratos I y II, se buscó que aquellos productores de menores ingresos dejarán de recurrir a esquemas de financiamiento informales y de alto costo para la adquisición de insumos para la producción. Es así como mediante la entrega oportuna del apoyo con relación a los periodos de siembra, se ofrece una alternativa en sustitución a la cesión de derechos para aquellos productores de los estratos I y II.

Sin embargo, se observa una contradicción conceptual en este aspecto. Si bien la recepción de PROCAMPO Anticipado no exige a los productores del requisito de siembra, se da que el apoyo es otorgado previamente al cumplimiento del requisito. Con anterioridad, las ventanillas eran abiertas posteriormente al periodo de siembra, lo que facilitaba la supervisión y por ende, el cumplimiento de las reglas de operación, pues el apoyo no era liberado hasta que las superficies se encontraban efectivamente sembradas.

Con PROCAMPO Anticipado, el apoyo es otorgado de manera previa al periodo de siembra, por lo cual la verificación debe llevarse a cabo posteriormente, lo cual puede favorecer que se otorguen recursos sin el cumplimiento de los requisitos.

Por otra parte, durante el trabajo de campo se encontró que aún con estas medidas varios entrevistados sostienen que el apoyo no llega con la oportunidad necesaria. Si bien los productores reconocen que comparativamente con periodos previos a la implementación

de PROCAMPO Anticipado, reciben los recursos con mayor oportunidad, aún no es suficiente para lograr que este llegue a tiempo para capitalizar las actividades de siembra.

Varios entrevistados señalan que si se busca que el apoyo del Programa capitalice en algún grado las actividades de preparación y siembra de la tierra, y disminuya los costos financieros en que tienen que incurrir muchos productores por no contar con recursos suficientes para la adquisición de insumos para la producción, debe buscarse que los recursos sean dispersados con mayor anticipación a lo realizado actualmente. Lo anterior, debido a que en realidad las actividades de preparación de las tierras inician con semanas de anticipación al periodo generalizado de siembras, periodo en el cual ya es necesario contar con recursos económicos que permitan la adquisición de insumos para estas actividades, lo cual a su vez genera que los productores recurran a otras fuentes de financiamiento con el consecuente costo que ello implica.

Lo anterior concuerda con la evaluación realizada al Programa en 2006⁶ por Grupo de Economistas y Asociados, que establece que el 25.2% de la población beneficiaria considera que recibió el apoyo en forma inoportuna.

De esta manera, si bien PROCAMPO Anticipado representa un gran esfuerzo en pos de dotar a los agricultores de recursos económicos con oportunidad, el efecto positivo que podría tener sobre la producción y sobre los costos de financiamiento en que incurren los productores aún podría ser mayor si este se otorgara en el momento necesario para el desarrollo de la actividad agrícola.

V.1.2.5 PROCAMPO Continuo

PROCAMPO Continuo se establece en el año 2004, y es una modalidad de reinscripción anual automática al Programa.

La inscripción al PROCAMPO Continuo consiste en el llenado y suscripción de una solicitud, en la cual el productor pide que se le dé por sentado el que no se han realizado

⁶ Estudio sobre la Evaluación del Desempeño del Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO): Año Agrícola 2006. Informe Final. Grupo de Economistas y Asociados

cambios en los ciclos agrícolas subsecuentes para los efectos de reinscripción y solicitud del apoyo, hasta la vigencia del Programa.

La población objetivo de esta modalidad la constituyen aquellos productores propietarios o con documento de posesión derivada con vigencia mínima al ciclo agrícola corriente (inicialmente la vigencia debía ser al 31 de diciembre de 2008, sin embargo con la ampliación en la vigencia del Programa se emite el apoyo de manera continua solo si al momento de la emisión se cuenta con un documento de posesión derivada vigente), cuyos predios no presenten cambios en el nombre del productor ni en la superficie elegible motivo del apoyo. Si posteriormente a la suscripción del apoyo se presentan cambios en los aspectos anteriormente citados, el productor se encuentra en la obligación de notificar los mismos.

El establecimiento de PROCAMPO Continuo representa una ventaja importante para los productores, especialmente aquellos de bajos ingresos al evitar que tengan que trasladarse a los CADER para las labores de reinscripción del Programa. En el trabajo de campo fue mencionado por distintos entrevistados que el hecho de ya no ser necesario acudir al CADER para tramitar el apoyo representa ahorros económicos importantes, pues en muchos casos los receptores se ubican a distancias considerables y tienen erogar recursos para trasladarse hasta estas unidades. Lo anterior, se acentúa en el caso de personas mayores, que tenían que contratar medios de transporte especiales y por ende, de mayor costo.

De igual manera, representa un avance importante en cuanto a la eficiencia operativa del mismo, pues se evita la aplicación de recursos en trámites recurrentes año con año. Los funcionarios de los CADERs señalan que durante cada ciclo agrícola dedicaban gran parte de su tiempo a atender a estos beneficiarios descuidando a otros programas, por lo cual la implementación de este esquema permitió liberar al personal operativo y redirigirlo hacia la atención de otras necesidades regionales.

Adicionalmente, el PROCAMPO Continuo permitió que el apoyo fuera entregado con mayor oportunidad a los beneficiarios, pues al eliminar la tramitación anual, se dio una reducción de los tiempos operativos permitiendo dispersar los recursos con mayor velocidad.

Si PROCAMPO Continuo se ejecuta bajo la modalidad anticipada, el apoyo se emite de manera automática para los productores previamente al periodo anticipado de siembras.

Si bien las modalidades Continua y Anticipada de PROCAMPO representan un mejoramiento operativo importante del Programa, estas tienen otras implicaciones no del todo positivas.

El padrón de PROCAMPO es cerrado, lo cual ha favorecido que las actividades de actualización del mismo sean limitadas. La reinscripción al Programa contribuía total y directamente a la actualización del mismo, pues requería de la presentación de los productores para la actualización de datos en su solicitud de apoyo. Con el establecimiento de estas modalidades, se pierde esta capacidad de actualización del padrón, lo cual puede favorecer el otorgamiento del apoyo a personas o superficies que no cumplen con los requisitos, o que ya no son objetos del mismo. Por otra parte, la información de carácter productivo expresada en el padrón de beneficiarios pierde a su vez validez, pues el Programa pierde la capacidad de generar información actualizada sobre los cultivos que se siembran en la superficie apoyada por PROCAMPO. Así, la implementación de PROCAMPO Continuo genera a su vez una desvinculación de la información del padrón con las tendencias productivas seguidas por los beneficiarios.

Así, muchos jefes de CADER y DDR, así como personal central de ASERCA señalan que con la implementación de estas modalidades ya no se tiene información sobre lo que en realidad está pasando con el universo de beneficiarios de PROCAMPO, ni con su producción, por lo que se ha contribuido a dismantelar una fuente de información sectorial confiable y de suma relevancia.

En la actualidad se están llevando esfuerzos por parte de la SAGARPA con el fin de efectuar una verificación al padrón de beneficiarios del PROCAMPO, se considera necesario el finalizar esta medida con el fin de contar con una información más certera sobre la situación actual del Programa pues esta resulta indispensable para lograr una toma de decisiones más eficientes y reales.

V.1.2.6 Bancarización

A partir de 2005 se instrumentaron diversos medios de pago del apoyo, con el fin de acercar mecanismos modernos para la dispersión del apoyo a los productores y evitar así la intermediación en la entrega de los recursos.

La operatividad de cada uno de los medios de pago se presenta en la siguiente tabla:

<i>Apoyos Menores</i>		<i>Apoyos Mayores a \$25,000.00</i>	
<i>Sin cuenta</i>	<i>Sin Cuenta</i>	<i>Con Cuenta</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <i>Cheque nominativo.</i> 	<ul style="list-style-type: none"> <i>Cheque nominativo con la leyenda “para depósito en cuenta del beneficiario”.</i> 	<ul style="list-style-type: none"> <i>Transferencia de recursos</i> 	
	<ul style="list-style-type: none"> <i>Cheque nominativo con la leyenda “No Negociable” (para depósito en cuenta bancaria del productor o cobro directo en el banco emisor).</i> 		

En concordancia con lo establecido en el Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero 2007 – 2012, que en su objetivo 3 estrategia 3.6 menciona “Establecer un sistema bancarizado para garantizar la entrega oportuna y directa de los apoyos directos al campo, que contribuya al manejo transparente de los recursos y al combate de la

corrupción”, se ha dado mayor impulso a la dispersión de los recursos a través de depósito en cuenta.

La bancarización de los beneficiarios favorece la eficiencia en cuanto a la dispersión de los recursos, tanto en costo como en tiempos de ejecución, pues en algunos casos como los mencionados en la tabla anterior evita la impresión, traslado y entrega de los cheques, otorgando los recursos de manera directa a la cuenta de los productores. Así, los productores cuentan más rápido con el apoyo, y se incrementa la transparencia en el pago a los beneficiarios.

Los cheques eran un medio de pago menos transparente y más proclive hacia el cobro indebido del apoyo, ello debido a la facilidad que representan para su cobro a través del endoso. Con el otorgamiento de tarjetas de débito, se dio una depuración importante del padrón, pues muchas tarjetas no fueron recogidas por los beneficiarios, no obstante estos cheques eran cobrados con anterioridad, según información obtenida durante el trabajo de campo.

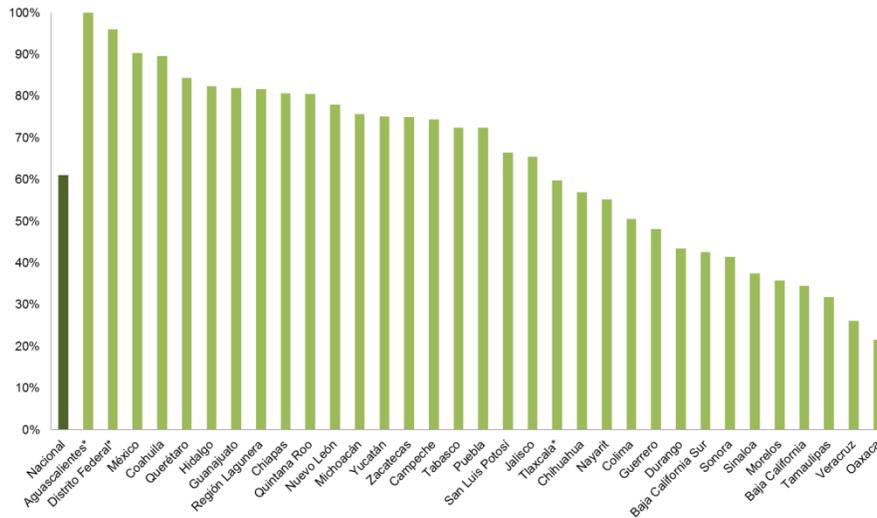
Sin embargo, al conjugar la transferencia del apoyo con el PROCAMPO Continuo, se tiene que de igual manera se pierde control sobre el padrón de beneficiarios, favoreciendo la desactualización del mismo. Si un productor se encuentra en la modalidad continua, y recibe su apoyo a través de transferencia, ya no necesita ir al CADER ni siquiera para la recepción de su apoyo, sino que este se presenta directamente en los cajeros automáticos. De esta manera, es imposible brindar un seguimiento sobre quien es la persona que efectivamente se encuentra cobrando el apoyo y por consiguiente el verificar que esta siga siendo el beneficiario registrado en las bases de datos.

Si bien durante el trabajo de campo se observó cierta renuencia de los productores hacia la bancarización del Programa por el bajo entendimiento que se tiene del sistema financiero formal en las regiones rurales, se constató con la Dirección General de Medios de Pago que se están realizando labores de difusión que tienen como objetivo el capacitar a los productores sobre el funcionamiento y uso de cajeros automáticos.

Adicionalmente, buscando impulsar la transparencia en el otorgamiento de los recursos, y garantizar que quien cobra el apoyo sea efectivamente la persona registrada, durante el

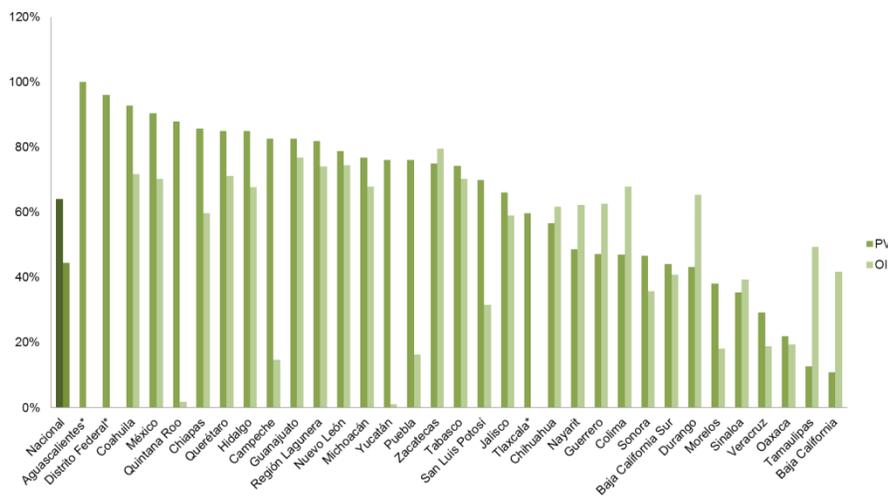
ciclo PV 2011 se eliminarán los cheques como medio de pago, siendo sustituidos por órdenes de pago.

**Porcentaje de apoyos dispersados a través de depósito en cuenta
2010**



Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección General de Medios de Pago

**Porcentaje por ciclo agrícola de apoyos dispersados a través de depósito en cuenta
2010**



Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección General de Medios de Pago

Cabe hacer mención que de acuerdo a entrevistas realizadas con el personal de la Dirección General de Medios de Pago, durante los esfuerzos de bancarización se han asignado cuentas y tarjetas a un porcentaje significativo de productores, en especial en aquellos estados donde la agricultura se desarrolla con un enfoque mayoritariamente de subsistencia. En estados con alto potencial productivo y grandes extensiones como pudiera ser Sinaloa y Tamaulipas se observa un bajo nivel de depósitos en cuenta ya que se continúa manejando el pago con cheque, sin embargo con la nueva disposición esta situación deberá ser resuelta a lo largo de 2011.

V.1.2.7 Límite de 100,000 pesos en el otorgamiento del apoyo

En 2009, se estableció que ninguna persona física podría recibir por concepto de apoyo PROCAMPO un monto mayor a \$100,000 pesos por ciclo agrícola, y en el caso de personas morales, éstas recibirán el monto máximo en función de la aportación de la superficie elegible de cada uno de sus miembros, o en su caso de su posesión derivada en lo individual, sin que en ningún caso exceda \$100,000.00 por ciclo agrícola por cada uno de ellos. Cabe resaltar que este criterio aplica indistintamente, incluyendo aquellos predios que se encuentran en los supuestos de los artículos 117, 119, 120, 121, 122 y 123 de la Ley Agraria, y que establecen superficies consideradas como pequeña propiedad mayores a las 100 has. de riego y 200 has. de temporal, mencionadas en el apartado V.1.2.4.

Con el fin de evitar que se diera un fraccionamiento de predios y así no sobrepasar los límites en el otorgamiento del apoyo, se estableció que la superficie elegible que excediera el monto de los 100,000 pesos no sería apoyada, incluso si pasa a ser parte de otra Unidad de Producción cuyo beneficiario no sobrepasa el monto máximo.

Con esta medida, se buscó corregir la regresividad del Programa, disminuyendo el monto que podrían recibir los grandes productores. Sin embargo, el establecimiento de estos límites no se encuentra en concordancia con el objetivo del Programa. Debemos recordar que el objetivo de PROCAMPO es la transferencia de recursos hacia los productores rurales elegibles, independientemente de sus características productivas. Adicionalmente, PROCAMPO surgió como una compensación ante la eliminación de los sistemas de

precios de garantía utilizados previo a la firma del TLCAN, y ante los subsidios recibidos por productores en Estados Unidos. De esta manera, el limitar el apoyo a los grandes productores (que efectivamente compiten ante importaciones) reduce el enfoque compensatorio que dio surgimiento al Programa.

V.1.3 Cobertura del Programa

Dadas las características en el otorgamiento de PROCAMPO, su cobertura debe ser calculada en base a las hectáreas sembradas.

Entre 1980 y 2009 la superficie sembrada nacional se incrementó en 21.4%, y entre 1995 y 2009 mostró el mismo comportamiento en un 4.3%, alcanzando para el último año 21.8 millones de hectáreas.



Fuente: SIAP-SAGARPA

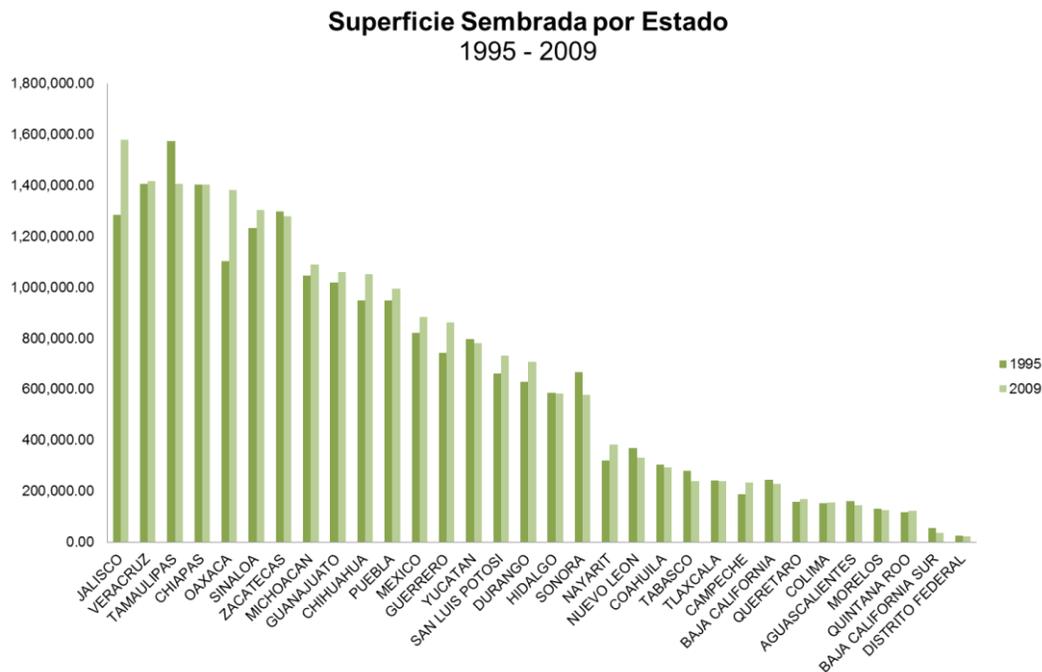
A nivel estatal, es Jalisco el estado que cuenta con mayor superficie sembrada, seguido de Veracruz, Tamaulipas, Chiapas y Oaxaca. Por otra parte, quienes presentan la menor superficie sembrada son Baja California Sur y el Distrito Federal.

Entre 1995 y 2009, se encuentran resultados encontrados en cuanto al crecimiento de la superficie sembrada, pues 17 entidades federativas la incrementaron, mientras que en 15 disminuyó.

Los crecimientos más representativos son Oaxaca con 25.2%, Campeche con 24.6% y Jalisco con 22.9%. En el otro extremo se encuentran Baja California con una disminución de 34%, Distrito Federal con 14.9%, y Tabasco con 14.1%.

Llama en particular la atención el caso de Tamaulipas, que en 1995 era la entidad que mayor superficie sembrada reportaba, y para 2009 es el quinto estado con mayor disminución en este indicador, al reportar un decremento de 10.6%.

Estos incrementos y disminuciones son de considerarse, pues cuentan con un efecto directo sobre la cobertura de PROCAMPO. A continuación puede observarse el comportamiento en cada entidad federativa.



Fuente: Elaboración propia con datos del SIAP

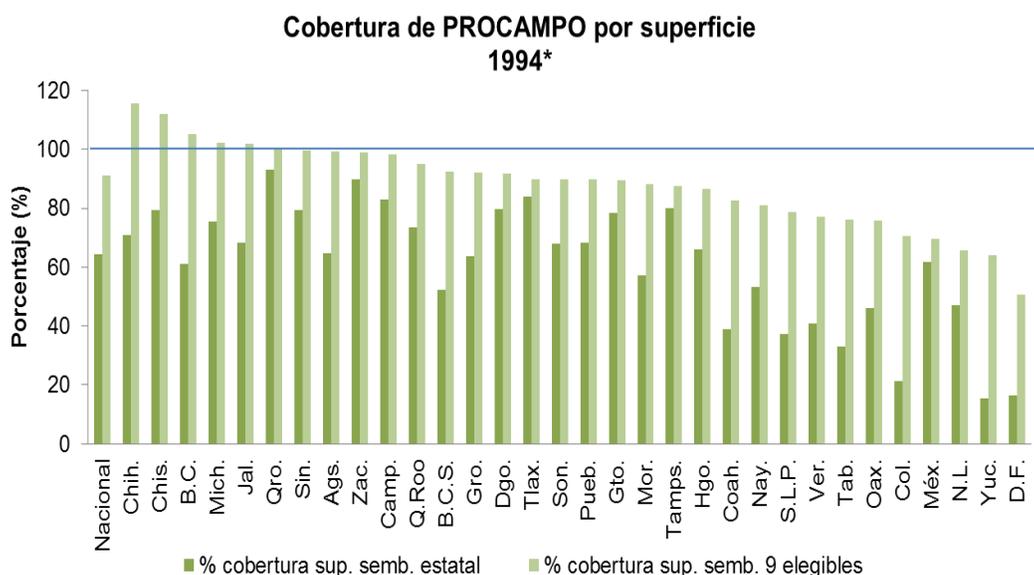
En específico con PROCAMPO, se tiene para el año de 1994 apoyó una superficie de 13.6 millones de hectáreas, alcanzando una cobertura de 92% sobre la superficie sembrada de los nueve cultivos elegibles para ese año reportada por el SIAP. Esto significa que el 8% de la superficie que se encontraba en la misma condición que aquellos beneficiarios de PROCAMPO, no recibieron apoyo alguno.

Cabe resaltar que en estados como Chihuahua, Chiapas, Baja California, Michoacán, Jalisco y Querétaro, se alcanzó una superficie superior al 100% sobre la superficie sembrada con alguno de los nueve cultivos elegibles reportada por el SIAP. Esto resulta peculiar, en especial si consideramos que para este año, era aún obligatorio sembrar alguno de los nueve cultivos elegibles, por lo cual de cumplirse a cabalidad el requisito de siembra, la cobertura de PROCAMPO no podía ser superior a 100%. Lo anterior puede ser atribuible a deficiencias en los sistemas de información agrícola de la época.

Por otra parte, son Nuevo León, Yucatán y el Distrito Federal quienes menor cobertura sobre la superficie sembrada de los nueve cultivos elegibles presentaron, con 66%, 64% y 51% respectivamente.

Si se considera la superficie sembrada total en el país, PROCAMPO cubrió al 64.4% de la misma a nivel nacional, aunque en entidades como Querétaro, Zacatecas y Tlaxcala la cobertura llegó a 93%, 90% y 84% respectivamente, lo cual indica que en estas entidades, los nueve cultivos elegibles contaban con una mayor representación en el total de la superficie sembrada.

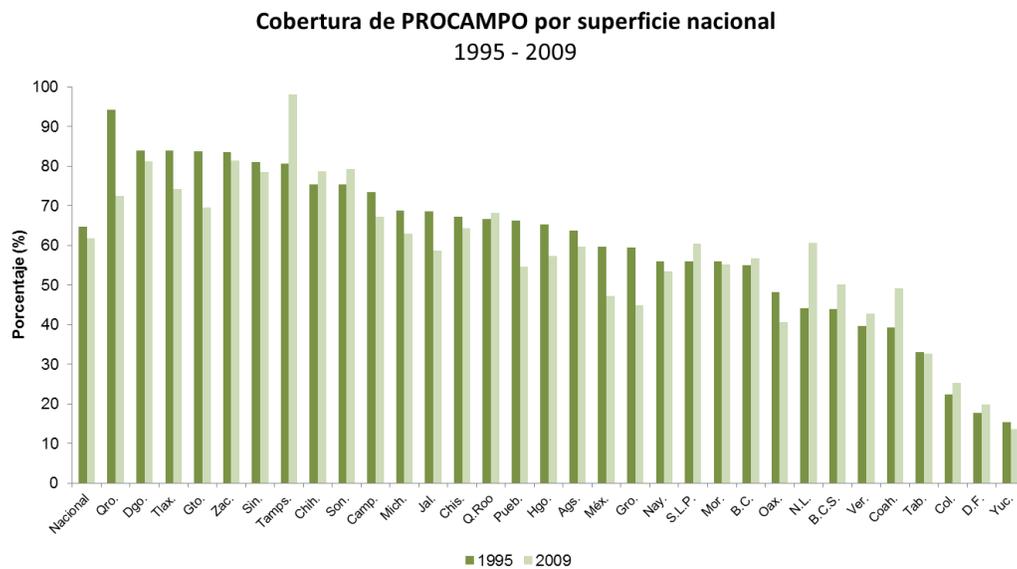
Por otra parte, fueron Colima, el Distrito Federal y Yucatán quienes menor proporción de la superficie sembrada cubierta por PROCAMPO presentaron, con el 21%, 17% y 15% respectivamente.



Fuente: Elaboración propia con datos de SIAP y SAGARPA.

Tras la apertura en la elegibilidad de cultivos, resulta más pertinente determinar la cobertura de PROCAMPO con base en la superficie sembrada total. Con el incremento en la superficie cosechada, y al ser PROCAMPO un programa cerrado, resulta natural que entre 1995 y 2009, la cobertura haya pasado de 65% a 62%. En general, la cobertura estatal del Programa ha mostrado un comportamiento a la baja, lo que es natural debido al aumento de la superficie sembrada en algunos estados, y a la cancelación de superficie elegible.

Por otra parte, en aquellos casos en los que se presenta un incremento en la cobertura, obedece a una disminución drástica en cuanto a la superficie sembrada, como es el caso de Tamaulipas, Nuevo León y Coahuila.



Fuente: Elaboración propia con datos de SIAP y SAGARPA.

V.1.4 Apoyos, Superficie Apoyada y Superficie Promedio de Apoyo

	Apoyos (Millones)			Superficie (Millones)			Superficie Promedio		
	1995	2009	Δ	1995	2009	Δ	1995	2009	Δ
Total	3.53	2.75	-22%	13.53	13.48	-0.4%	3.83	4.90	27.9%
Menores a 5 has.	3.00	2.22	-26%	6.22	5.41	-13.1%	2.07	2.44	17.9%
Mayores a 5 has.	0.52	0.53	1%	7.30	8.06	10.4%	13.97	15.21	8.9%

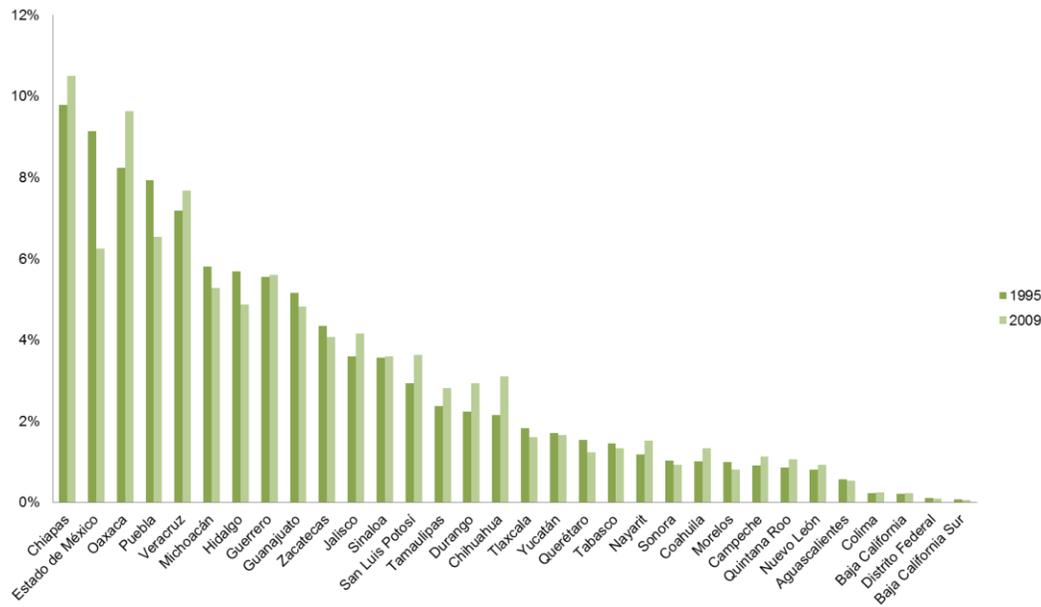
Fuente: Elaboración propia con datos de los padrones publicados por ASERCA

La cantidad de apoyos dispersados por PROCAMPO pasó de 3.53 millones en 1995, a 2.75 millones en 2009, lo que representa una disminución de 22%. Esta disminución de alrededor de 780 mil apoyos se concentra en mayor medida en aquellos otorgados a superficies menores a cinco hectáreas, los cuales pasaron de ser 3 millones en el año base, a 2.22 millones en 2009, es decir, una disminución de 26%. Por otra parte, aquellos apoyos otorgados a superficies mayores de cinco hectáreas permanecen prácticamente sin cambio, al representar aproximadamente 520 mil en 1995 y 530 mil en el 2009, un incremento de únicamente 1%.

En 1995 los tres estados con mayor número de apoyos otorgados son Chiapas, el Estado de México y Oaxaca, con el 10%, 9% y 8% del total respectivamente. Sin embargo, para 2009 los principales estados en este aspecto son Chiapas, Oaxaca y Veracruz, quienes aumentan su representación a 11%, 10% y 8%. En el caso del Estado de México, se da una disminución notable en su representación, al llegar a únicamente 6%.

En el otro extremo, son Baja California, el Distrito Federal y Baja California Sur los Estados con menos apoyos otorgados, al representar únicamente 0.22%, 0.08% y 0.05% del total para el año 2009. Los movimientos en la representación de estos estados son marginales con respecto a 1995.

Participación Estatal en los Apoyos de PROCAMPO 1995 - 2009



Fuente: Elaboración propia con datos de los padrones publicados por ASERCA

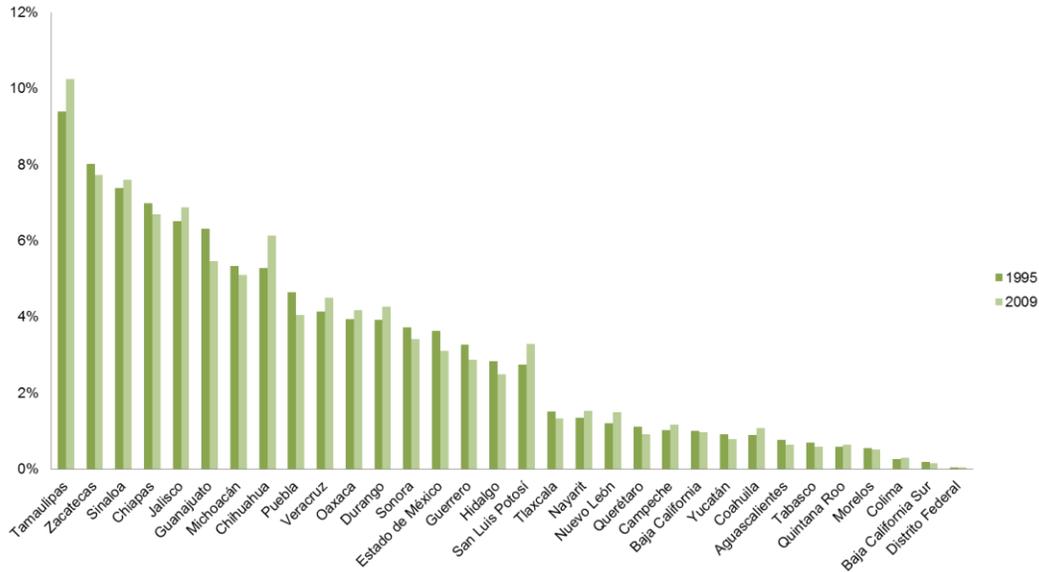
En lo que respecta a la superficie apoyada, ésta permanece prácticamente sin cambios entre 1995 y 2009, pues en el primero alcanzó 13.53 millones de hectáreas y en el segundo 13.48.

Cabe resaltar que la superficie en unidades de producción menores a cinco hectáreas, disminuyó en un 13.1% al pasar de 6.22 a 5.41 millones de hectáreas. Por su parte la superficie en unidades de producción mayores a cinco hectáreas pasó de 7.3 a 8.06 millones de hectáreas, incremento que representa un 10.4%.

A nivel estatal, es Tamaulipas la entidad que mayor aporta a la superficie apoyada con PROCAMPO, con un 10.2% en el 2009, seguido por Zacatecas y Sinaloa, con 7.7% y 7.6% respectivamente. En 1995, estos estados eran de igual manera los principales en cuanto a la superficie total de PROCAMPO, al representar 9.4%, 8% y 7.4% respectivamente.

Por el otro lado, son Colima, Baja California Sur y el Distrito Federal los estados que menos superficie elegible simbolizan para el PROCAMPO, al representar para 1995 0.25%, 0.18% y 0.03%, y para 2009, 0.29%, 0.14% y 0.03% respectivamente.

Participación Estatal en la Superficie Total apoyada por PROCAMPO 1995 - 2009



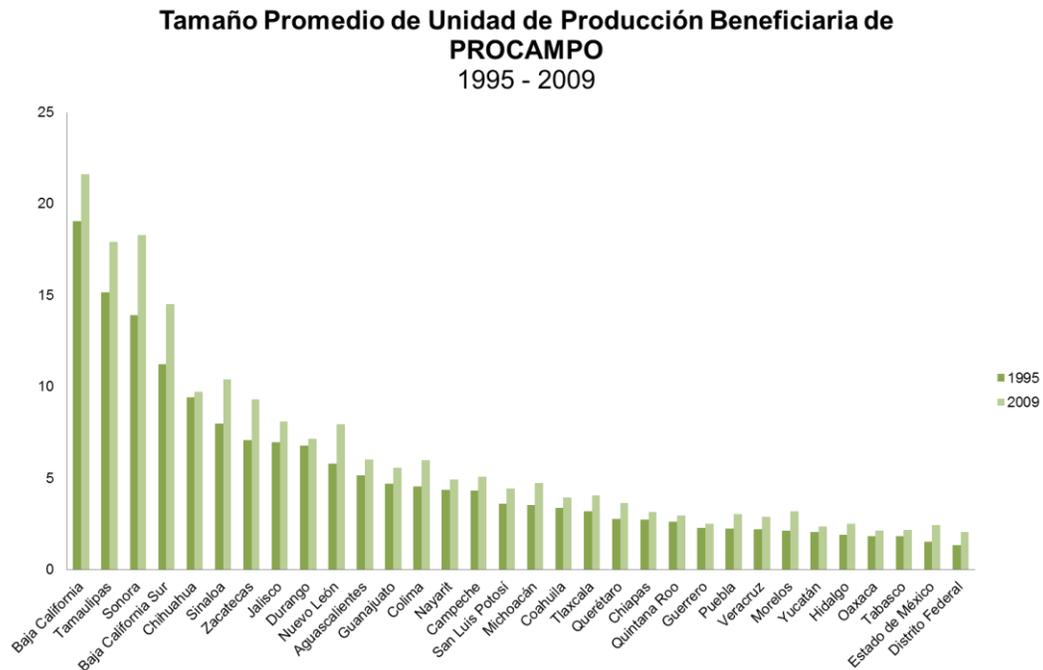
Fuente: Elaboración propia con datos de los padrones publicados por ASERCA

Dado que se ha dado una disminución en el número de apoyos otorgados, pero la superficie apoyada continua constante, se presenta un incremento en el tamaño promedio de la unidad de producción. Así, estas pasaron de ser de 3.83 hectáreas en 1995, a 4.90 en 2009, incremento que supone un 27.9%.

Este fenómeno se presenta tanto para unidades menores de cinco hectáreas como para mayores. En las menores, el incremento fue de 17.9%, al pasar de 2.07 hectáreas en el año base a 2.44. Por otra parte, en las mayores a 5 hectáreas, el tamaño promedio paso de 13.97 a 15.21 hectáreas, lo que supone un incremento de 8.9%.

El tamaño promedio de las unidades de producción beneficiarias de PROCAMPO es muy variable. Para el 2009, las entidades que contaban con la unidad de producción promedio más grande son en orden descendente Baja California, Sonora y Tamaulipas, con 21.6, 18.3 y 17.9 hectáreas respectivamente. Por otra parte, para el mismo año son Tabasco, el

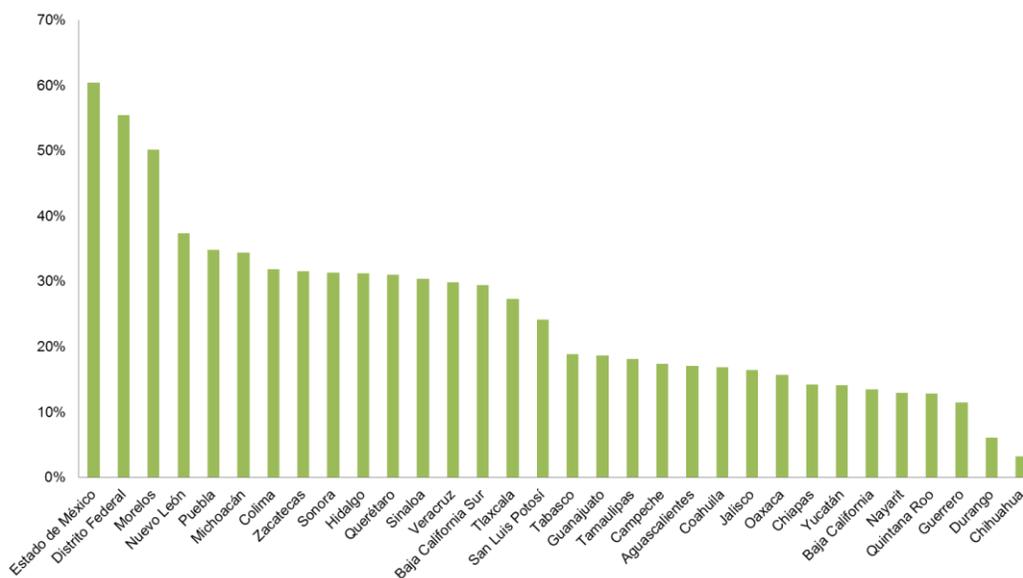
Estado de México y el Distrito Federal aquellas entidades con el menor tamaño promedio por unidad de producción, con 2.14, 2.44 y 2.04 hectáreas respectivamente.



Fuente: Elaboración propia con datos de los padrones publicados por ASERCA

El incremento en el tamaño de producción promedio se presenta en todas las entidades federativas. Son aquellas entidades con unidades de producción pequeñas quienes presentan los crecimientos mayores, como el Distrito Federal y el Estado de México, con un 60% y 55% respectivamente.

**Incremento Porcentual en el Tamaño de la Unidad de Producción
 Promedio Beneficiaria de PROCAMPO
 1995 - 2009**



Fuente: Elaboración propia con datos de los padrones publicados por ASERCA

De esta manera, es posible observar que dentro del universo de unidades de producción apoyado por PROCAMPO se observa una compactación de las unidades productivas, lo cual es positivo para la producción, y por ende para la competitividad, dadas las grandes superficies con que cuenta Estados Unidos. Esta compactación mostrada puede ser incluso mayor por aquella transferencia de derechos sobre las propiedades no formalizada y por ende no reportada a ASERCA y SAGARPA.

V.1.5 Apoyos, Superficie Apoyada y Superficie Promedio de Apoyo por Régimen Hídrico

En 1995, de los 3.53 millones de apoyos que otorgaba PROCAMPO, el 87.8% se otorgaba a predios de temporal, y solo el 12.2% a predios de riego. Sin embargo, para el 2009 esta composición se modificó, ya que los predios de temporal bajaron su representación en PROCAMPO a un 81.8%, mientras los predios de riego la elevaron a 18.2%.

De esta manera, el número de apoyos a predios de riego pasó de aproximadamente 430 mil en 1995, a cerca de 490 mil en 2009, representando un incremento del 15%.

Cabe resaltar que la disminución de alrededor de 780 mil apoyos se concentra en el régimen de temporal.

Por otra parte, en lo concerniente a la superficie apoyada, la superficie de temporal representaba para 1995 el 86.3% de la superficie elegible, mientras la superficie de riego alcanzaba el 13.7%. Para 2009, la representación de temporal disminuyó a 76%, por lo que la de riego se incrementó hasta llegar a 24%. De esta manera, la superficie de riego paso de 1.84 millones de hectáreas en 1995, a 3.22 millones en el 2009, lo que representa un incremento de 75%.

En cuanto a régimen hídrico, ambas modalidades presentan incrementos en el tamaño promedio de la unidad de producción. En el caso de temporal, el incremento es de 21%, al pasar de 3.77 hectáreas a 4.55 en el 2009. Sin embargo, el incremento es más notable en el régimen de riego, pues asciende a 52% al pasar de 4.28 hectáreas a 6.51 en el periodo de análisis. En este aspecto, el tamaño promedio es mayor en las unidades de riego que en aquellas de temporal.

	Apoyos (Millones)			Superficie (Millones)			Superficie Promedio		
	1995	2009	Δ	1995	2009	Δ	1995	2009	Δ
Total	3.53	2.75	-22%	13.53	13.48	-0.4%	3.83	4.90	27.9%
Temporal	3.10	2.25	-27%	11.68	10.25	-12%	3.77	4.55	21%
Riego	0.43	0.49	15%	1.84	3.22	75%	4.28	6.51	52%

Fuente: Elaboración propia con datos de los padrones publicados por ASERCA

Es posible observar un incremento notable en cuanto a la superficie apoyada que opera bajo la modalidad de riego. Este incremento no puede ser atribuido a PROCAMPO, sino a otros programas con este fin llevados a cabo por la SAGARPA y otras dependencias

federales o estatales. Sin embargo, constituye efectivamente una mejora sustancial en cuanto a las características en las que los beneficiarios del Programa desarrollan la actividad agrícola.

V.1.6 Apoyos, Superficie Apoyada y Superficie Promedio de Apoyo por Ciclo Agrícola

En 1995, el 83.6% de los apoyos otorgados correspondía al ciclo agrícola Primavera - Verano, y el 16.4% a Otoño - Invierno. Para 2009, esta representación permaneció muy similar para los ciclos, con un 84.4% y un 15.6% respectivamente.

Los apoyos otorgados en cada ciclo agrícola disminuyeron en un porcentaje similar. Para el ciclo Primavera - Verano, la cantidad de apoyos pasó de 2.98 a 2.32 en el periodo de análisis, lo cual representa un decremento de 22%. Por otra parte, en el ciclo Otoño - Invierno el número de subsidios pasó de cerca de 550 mil a 430 mil, lo que representa una disminución de 23%. Es decir, la disminución de poco más de 780 mil apoyos se distribuyó en proporciones similares entre ambos ciclos agrícolas.

No se presentan variaciones importantes en cuanto a la superficie apoyada por cada ciclo agrícola. Para Primavera - Verano, esta representó 10.58 millones de hectáreas en 1995 y 10.45 millones en 2009, modificación que supone únicamente una disminución de 1%.

Para Otoño - Invierno, la superficie apoyada representó 2.95 millones de hectáreas en 1995 y 3.01 millones en 2009, un incremento que asciende a únicamente un 2%.

La superficie promedio por ciclo agrícola presenta un comportamiento muy similar al agregado de PROCAMPO. En el ciclo Primavera - Verano ésta se incrementó un 27%, pasando de 2.55 a 4.5 hectáreas. En Otoño - Invierno, el incremento fue de 33%, pasando de 5.35 a 7.09 hectáreas entre 1995 y 2009.

De esta manera, se observa que el comportamiento de los apoyos, superficie apoyada y la superficie promedio apoyada no es diferenciado entre ciclos, sino que sigue patrones muy similares al del agregado nacional.

	Apoyos (Millones)			Superficie (Millones)			Superficie Promedio		
	1995	2009	Δ	1995	2009	Δ	1995	2009	Δ
Total	3.53	2.75	-22%	13.53	13.47	0%	3.83	4.90	28%
Prim.-Ver.	2.98	2.32	-22%	10.58	10.45	-1%	3.55	4.50	27%
Oto.-Inv.	0.55	0.43	-23%	2.95	3.01	2%	5.35	7.09	33%

Fuente: Elaboración propia con datos de los padrones publicados por ASERCA

V.1.7 Apoyos, Superficie Apoyada y Superficie Promedio de Apoyo por Cultivo

Si bien en el directorio de beneficiarios de PROCAMPO se registra el cultivo que siembra cada productor, cabe mencionar que en 1995, año en el que se dio la apertura en la elegibilidad de cultivos, se presentaron alrededor de 305 mil pagos que representan una superficie aproximada de 3.36 millones de hectáreas que no mostraban registro en cuanto al cultivo sembrado.

De esta manera, con el 25% de la superficie sin clasificación de cultivos en el año de apertura de la misma resulta prácticamente imposible realizar un análisis con certeza sobre la conversión de cultivos que se ha dado dentro del universo de PROCAMPO. Sin embargo, es posible analizar al menos de manera parcial las tendencias que se han dado en cuanto a cultivos dentro del Programa.

En 1995, el 89% de los apoyos otorgados por PROCAMPO se destinaba a alguno de los nueve cultivos elegibles, el 2.5% a algún cultivo distinto, y alrededor del 8.5% no se encontraba clasificado. Para el 2009, se presenta una disminución del 30% en cuanto al número de apoyos destinados a los nueve cultivos elegibles originales, alcanzando 2.21 millones de apoyos. A pesar de la no clasificación inicial de cultivos, efectivamente podemos hablar de una disminución en estos apoyos.

Por otra parte, otros cultivos alcanzaban alrededor de 535 mil apoyos, que representan alrededor del 19.5% del total de apoyos, un incremento equivalente a 501%. Cabe resaltar que para 2009, ya no se presentan apoyos sin cultivo clasificado.

En lo que respecta a superficie, en 1995, 9.73 millones de hectáreas sembraban alguno de los nueve cultivos elegibles originales, lo que representa al 72% del total de hectáreas apoyadas por el Programa. Alrededor de 436 mil hectáreas se encontraban registradas con algún cultivo distinto, y las restantes no se encontraban clasificadas.

Para 2009, las hectáreas sembradas con alguno de los nueve cultivos elegibles se incrementaron a 10.18 millones, mientras aquellas con algún cultivo distinto alcanzaron aproximadamente 3.22 millones, lo cual representa incrementos de 5% y 638% respectivamente. Sin embargo, estos resultados no son concluyentes, pues para 2009 ya no se presentan registros no clasificados, por lo cual no es posible determinar si estos incrementos corresponden efectivamente a un incremento de superficie sembrada, o únicamente a la clasificación de registros.

Sin embargo, con certeza se puede afirmar que para el 2009, el 24% de la superficie apoyada por PROCAMPO siembra ya algún cultivo distinto a los nueve elegibles.

	Apoyos (Millones de pagos)			Superficie (Millones de hectáreas)			Superficie Promedio (Hectáreas)		
	1995	2009	Δ	1995	2009	Δ	1995	2009	Δ
TOTAL	3.53	2.75	-22%	13.53	13.48	0%	3.83	4.90	28%
9 CULTIVOS ELEGIBLES 1994	3.14	2.21	-30%	9.73	10.18	5%	3.10	4.61	49%
OTROS CULTIVOS	0.09	0.54	508%	0.44	3.30	656%	4.90	6.09	24%
No Clasificado	0.30	NA	NA	3.36	NA	NA	11.03	NA	NA

Fuente: Elaboración propia con datos de padrones publicados por ASERCA

En cuanto a cultivos de manera individual, se encuentran resultados interesantes. Estos resultados si bien no son concluyentes de manera cuantitativa por el problema de la no clasificación inicial, si es posible identificar tendencias interesantes.

En cuanto a los cultivos elegibles, el maíz sigue siendo el principal cultivo beneficiado. Aunque presenta una disminución del 30% en el número de apoyos destinados, y del 4% en la superficie sembrada de PROCAMPO, aún representa el 66.5% de los apoyos y el 47% de la superficie al 2009.

Inicialmente, el frijol era el segundo cultivo en importancia con respecto a los elegibles, pues representaba al 6.1% de los apoyos otorgados, y el 8.6% de la superficie. Sin embargo, sufrió una disminución de 41% en cuanto a los apoyos y de 3% en la superficie, lo cual aunado a un incremento importante del sorgo, lo han relegado al tercer cultivo en importancia de los elegibles, con una representación en el 2009 de 4.6% en apoyos otorgados y de 4.8% en superficie.

El sorgo por su parte incrementó el número de apoyos que recibía en un 24% en el 2009 con respecto a 1995, y en cuanto a superficie apoyada el aumento fue de 89% en el mismo periodo. De esta manera, aunque los incrementos en el periodo pueden ser falaces, es un hecho que el sorgo participa con un 6% de los apoyos otorgados en 2009, y un 13.4% de la superficie sembrada.

En el resto de los nueve cultivos elegibles, cabe resaltar que a excepción de la cebada se presentan disminuciones importantes entre 1995 y 2009 tanto en el número de apoyos como en la superficie apoyada. Sin embargo, en lo referente a la superficie promedio, todos los cultivos elegibles en el inicio del programa presentan incrementos notables, a excepción del algodón.

	Apoyos (millones de pagos)			Superficie (millones de has.)			Superficie promedio (Hectáreas)		
	1995	2009	Δ	1995	2009	Δ	1995	2009	Δ
MAIZ	2.62	1.83	-30%	6.62	6.34	-4%	2.52	3.47	37%
SORGO	0.13	0.17	24%	0.96	1.81	89%	7.17	10.92	52%
FRIJOL	0.22	0.12	-44%	1.16	1.05	-10%	5.36	8.64	61%
TRIGO	0.10	0.04	-60%	0.53	0.52	-1%	5.16	12.95	151%
CEBADA	0.02	0.03	70%	0.12	0.27	131%	5.79	7.89	36%
SOYA	0.01	0.00	-55%	0.07	0.06	-14%	9.11	17.62	93%
ALGODON	0.02	0.01	-48%	0.17	0.05	-69%	8.99	5.40	-40%
CARTAMO	0.01	0.00	-65%	0.06	0.05	-16%	8.36	19.88	138%
ARROZ	0.01	0.00	-69%	0.05	0.03	-53%	6.96	10.51	51%
TOTAL	3.14	2.21	-30%	9.73	10.18	5%	3.10	4.61	49%
NO CLASIFICADO	0.30	NA	NA	3.36	NA	NA	11.03	NA	

Fuente: Elaboración propia con datos de padrones publicados por ASERCA

En el caso de los cultivos distintos a los elegibles resulta de mayor dificultad identificar tendencias, pues en general la mayoría de los cultivos presenta incrementos con respecto al año base, en el cual se encuentra implícito el problema de la no clasificación de registros. Por lo anterior los siguientes datos deben ser tomados con reservas en cuanto al comportamiento con respecto al año base, no así en las cifras arrojadas en el 2009.

El principal cultivo no elegible apoyado por PROCAMPO son los pastos perennes, tanto en apoyos recibidos como en superficie. En el 2009, se emitieron 144 mil apoyos a este cultivo con una superficie de 1.08 millones de hectáreas.

Son así los pastos perennes el principal cultivo distinto a los elegibles, al representar por sí mismo la tercera parte en cuanto a superficie destinada a cultivos distintos, y el 26% de los apoyos. En cuanto a la representación sobre el padrón total de PROCAMPO, este cultivo alcanza con base en el 2009 el 8% sobre la superficie apoyada, y el 5% sobre los apoyos otorgados.

El crecimiento de los pastos perennes puede explicarse debido a campañas realizadas por la SAGARPA para el retiro de unidades de producción de la explotación de cultivos con alto impacto erosivo, como son el frijol en Zacatecas y el Sorgo en Tamaulipas.

El incremento de los pastos dentro de la superficie apoyada en PROCAMPO cuenta con dos implicaciones principalmente. La primera, es que este cultivo permite las actividades de pastoreo, con lo cual se favorece la actividad pecuaria y por tanto la diversificación productiva de los beneficiarios de PROCAMPO.

Una segunda interpretación, es que al sembrar pastos perennes, se cumple de manera multianual con el requisito de la siembra para la recepción de PROCAMPO, sin necesidad de incurrir en costos adicionales de siembra. Es decir, se siembran de manera única los pastos perennes, y año con año la siembra inicial permite a los beneficiarios cumplir con el requisito de siembra, y por tanto, seguir recibiendo el apoyo sin incurrir en costos adicionales.

El segundo principal cultivo distinto a los nueve elegibles originales es la avena con alrededor de 523 mil hectáreas y 56 mil apoyos, seguido de la alfalfa con más de 173 mil hectáreas y 27 mil apoyos.

	Apoyos (Pagos)			Superficie (Hectáreas)			Superficie Promedio (Hectáreas)		
	1995	2009	Δ	1995	2009	Δ	1995	2009	Δ
PASTOS PERENES	3,584	144,864	3942%	35,518	1,080,747	2943%	9.91	7.46	-25%
AVENA	20,909	56,633	171%	121,857	523,519	330%	5.83	9.24	59%
ALFALFA	6,454	27,470	326%	25,967	173,045	566%	4.02	6.30	57%
CAÑA DE AZUCAR	4,064	22,416	452%	16,413	102,456	524%	4.04	4.57	13%
AGAVE	48	11,937	24769%	183	95,178	51771%	3.82	7.97	109%
CHILE	3,358	5,366	60%	16,904	53,640	217%	5.03	10.00	99%
GARBANZO	9,078	5,051	-44%	69,605	45,566	-35%	7.67	9.02	18%
TOMATE	2,644	4,484	70%	5,958	29,936	402%	2.25	6.68	196%
AJONJOLI	3,300	4,863	47%	13,485	28,421	111%	4.09	5.84	43%
NARANJA	1,903	9,142	380%	5,382	27,891	418%	2.83	3.05	8%
OTROS CULTIVOS	33,635	248,870	640%	124,923	1,135,383	809%	3.71	4.56	23%
TOTAL	88,977	541,096	508%	436,196	3,295,780	656%	4.90	6.09	24%
No Clasificado	304,817	NA	NA	3,361,330	NA	NA	NA	NA	NA

Fuente: Elaboración propia con datos de padrones publicados por ASERCA

V.1.8 Proyectos Forestales y Ecológicos

Con la apertura de cultivos llevada a cabo en 1995, se permitió a las unidades de producción la explotación de cultivos forestales. Posteriormente, en 1997 se llevó a cabo un convenio con la SEMARNAP en el que se establecía que aquellas unidades que implementaran proyectos ecológicos seguirían siendo objeto del apoyo.

Las unidades susceptibles de incorporación a proyectos ecológicos debían ser identificadas como “tierras frágiles”, para las cuales se contaba con un catálogo de 18 proyectos, además de manejar un programa de manejo de tierras, el cual tendría que ser aprobado por SEMARNAP. En el siguiente análisis, se conjuga el análisis de aquellos cultivos forestales, al igual que los proyectos ecológicos por considerarse de naturaleza similar.

En 1995, se contaba en el universo de PROCAMPO con 594 apoyos para proyectos forestales y ecológicos, que representaban una superficie de 2,268 hectáreas. Para 2009, el número de apoyos se había incrementado a 3,791, y la superficie que representan ascendía a 42,584 hectáreas.

Con lo anterior, se presenta un incremento en cuanto a apoyos de 623%, y en cuanto a superficie apoyada de 1,778% en el periodo de análisis.

Si bien estos incrementos son considerables, la representación que mantienen estos proyectos es mínima en el total del Programa. En cuanto a apoyos, representan únicamente 0.14% del total en el 2009, y en cuanto a superficie, el 0.32%.

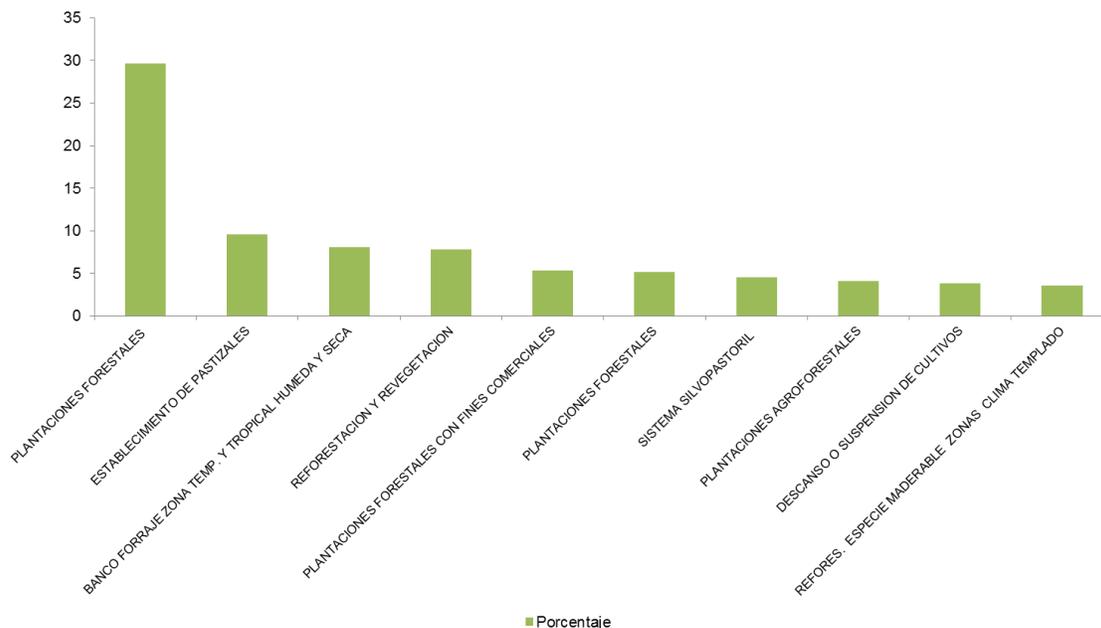
	Apoyos			Superficie			Superficie Promedio		
	1995	2009	Δ	1995	2009	Δ	1995	2009	Δ
Proyectos Ecológicos	524	3,791	623%	2,268	42,584	1,778%	4.3	11.2	160%
% Representación	0.01%	0.14%		0.02%	0.32%				

Fuente: Elaboración propia con datos de los padrones publicados por ASERCA

En lo que respecta a apoyos otorgados, el principal tipo de proyecto ecológico que beneficia PROCAMPO son las plantaciones forestales, que entre 1995 y 2009 han recibido el 29.6% de los apoyos otorgados a proyectos esta índole. Le siguen en orden de importancia el establecimiento de pastizales, los bancos de forraje en zonas templadas y tropicales húmedas secas, y reforestación y revegetación con 9.6%, 8.1% y 7.6% respectivamente.

Los 10 principales tipos de proyectos ecológicos representan el 82% de los apoyos destinados a los mismos. Estos se presentan en la gráfica siguiente.

**Porcentaje de Apoyos Otorgados por Tipo de Proyecto Ecológico
 1995 - 2009**



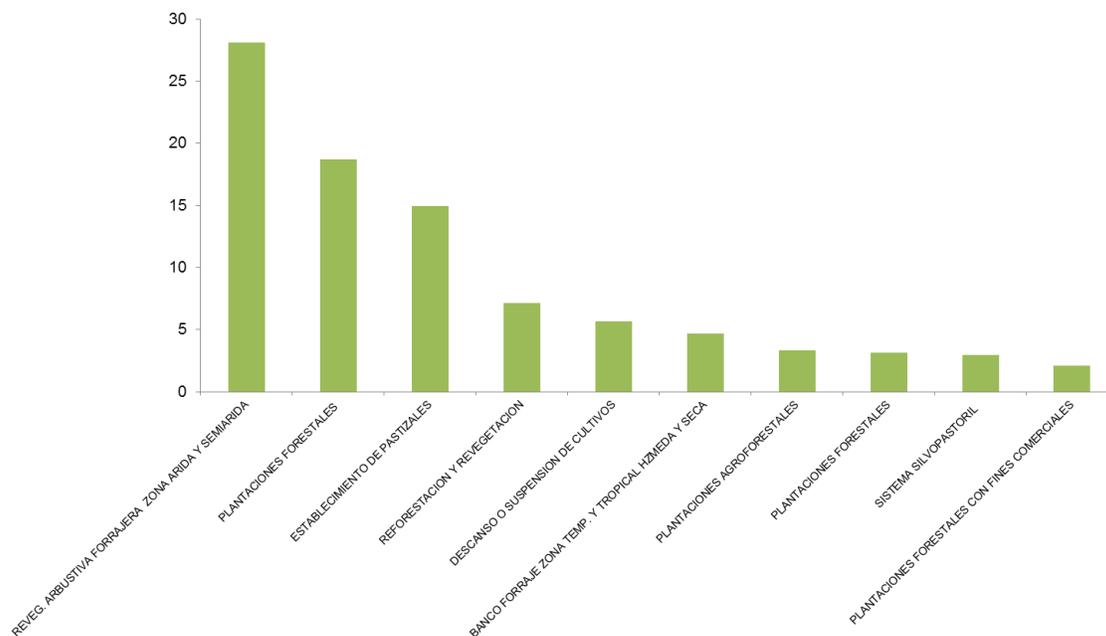
Fuente: Elaboración propia con datos de los padrones publicados por ASERCA

En el periodo 1995 – 2009, en cuanto a superficie el principal tipo de proyecto ecológico lo representa la revegetación arbustiva forrajera en zonas áridas y semiáridas, que representan al 28.1% del total de las hectáreas apoyadas en esta modalidad. La alta participación de este tipo de proyectos llama la atención, pues indica que éstos están siendo una alternativa para que aquellos productores que no cuentan con las condiciones climáticas óptimas para el desarrollo de la actividad agrícola, puedan seguir recibiendo el apoyo de PROCAMPO.

Por otra parte, le siguen en orden de importancia las plantaciones forestales, el establecimiento de pastizales, la reforestación y revegetación y el descanso o suspensión de cultivos 18.7, 15%, 7.1% y 5.7% respectivamente.

Los principales tipos de proyecto ecológico y su participación en esta modalidad de acuerdo a superficie.

Porcentaje de Superficie Apoyada por Tipo de Proyecto Ecológico
 1995 - 2009



Fuente: Elaboración propia con datos de los padrones publicados por ASERCA

De esta manera, no obstante la representación de cultivos forestales y proyectos ecológicos ha mostrado un incremento importante, la importancia dentro del total de beneficiarios y superficie apoyados por PROCAMPO sigue siendo mínima.

V.1.9 PROCAMPO Capitaliza

El Sistema de Garantías y Acceso Anticipado a Pagos Futuros del PROCAMPO, mejor conocido como PROCAMPO Capitaliza, entra en vigor con la firma de la Ley de Capitalización de PROCAMPO en el año 2001. Su objetivo es permitir a los beneficiarios de PROCAMPO acceder a créditos para los cuales el apoyo del programa representa la fuente de pago de los mismos.

Aunque esta modalidad se establece en 2001 con vigencia hasta el término original de PROCAMPO, es decir hasta 2008, el otorgamiento de créditos inicia hasta el año 2003 y culmina en el 2007. En este periodo, poco más de 579 mil productores presentaron

alrededor de 515 mil proyectos, que representaban más de 2.8 millones de hectáreas de la superficie elegible de PROCAMPO. Con esta superficie, se colocaron créditos cercanos a los 10,800 millones de pesos.

En cuanto a superficie, los principales estados en participación fueron Chiapas con un 16%, Zacatecas, Oaxaca y Veracruz con un 9%, y Guerrero con un 8%.

Sin embargo, en cuanto a proyectos y beneficiarios, los principales estados son en orden descendente los siguientes: Chiapas con un 18%, Oaxaca, Veracruz y Guerrero con 11% cada uno, y Zacatecas con un 7%. Estos datos pueden apreciarse para todas las entidades federativas en la siguiente tabla.

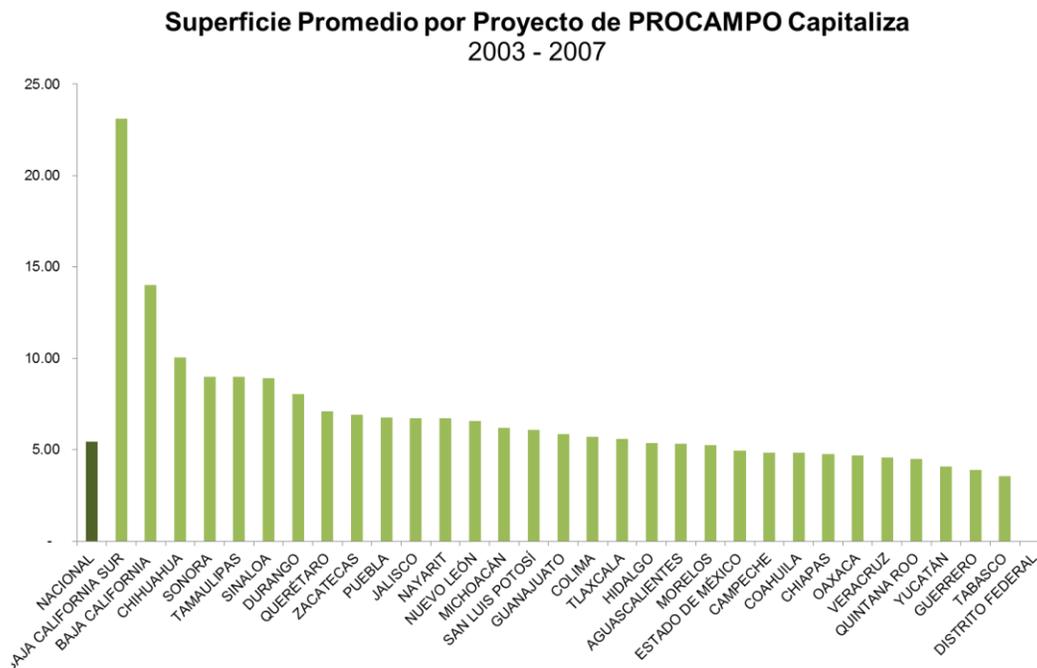
Principales Indicadores de PROCAMPO Capitaliza

ESTADO	PRODUCTORES		PROYECTOS		SUPERFICIE (HAS.)		MONTO TOTAL DE CRÉDITOS COLOCADOS (MILLONES)	
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
CHIAPAS	103,301	18%	94,648	18%	451,132	16%	\$ 1,729.03	16%
ZACATECAS	39,929	7%	37,638	7%	260,859	9%	\$ 924.44	9%
OAXACA	63,468	11%	53,905	10%	253,589	9%	\$ 1,007.28	9%
VERACRUZ	63,193	11%	55,439	11%	253,519	9%	\$ 1,060.14	10%
GUERRERO	64,749	11%	55,150	11%	214,751	8%	\$ 899.75	8%
TAMAULIPAS	13,860	2%	12,797	2%	115,019	4%	\$ 400.15	4%
SAN LUIS POTOSÍ	19,233	3%	16,980	3%	103,203	4%	\$ 393.07	4%
SINALOA	11,763	2%	11,039	2%	98,496	4%	\$ 347.38	3%
PUEBLA	17,429	3%	14,323	3%	96,641	3%	\$ 400.24	4%
MICHOACÁN	16,235	3%	14,851	3%	92,070	3%	\$ 349.77	3%
CHIHUAHUA	8,864	2%	8,382	2%	84,169	3%	\$ 272.42	3%
CAMPECHE	20,597	4%	17,335	3%	83,896	3%	\$ 339.20	3%
JALISCO	12,576	2%	11,883	2%	80,081	3%	\$ 290.98	3%
GUANAJUATO	14,998	3%	13,649	3%	80,079	3%	\$ 294.71	3%
SONORA	9,140	2%	8,615	2%	77,568	3%	\$ 279.30	3%
NAYARIT	10,387	2%	9,833	2%	66,098	2%	\$ 234.70	2%
TABASCO	20,654	4%	18,004	3%	64,226	2%	\$ 263.25	2%
HIDALGO	14,858	3%	11,556	2%	61,916	2%	\$ 258.89	2%
QUINTANA ROO	12,669	2%	11,630	2%	52,184	2%	\$ 209.29	2%
YUCATÁN	11,963	2%	10,835	2%	44,053	2%	\$ 175.17	2%
AGUASCALIENTES	6,327	1%	6,016	1%	32,132	1%	\$ 113.07	1%
DURANGO	3,408	1%	3,200	1%	25,771	1%	\$ 83.74	1%
TLAXCALA	5,060	1%	4,543	1%	25,459	1%	\$ 99.21	1%
BAJA CALIFORNIA SUR	905	0%	859	0%	19,843	1%	\$ 75.87	1%
BAJA CALIFORNIA	1,174	0%	1,089	0%	15,274	1%	\$ 51.00	0%
ESTADO DE MÉXICO	3,416	1%	2,692	1%	13,351	0%	\$ 55.11	1%
MORELOS	2,851	0%	2,429	0%	12,765	0%	\$ 52.27	0%
QUERÉTARO	1,428	0%	1,349	0%	9,583	0%	\$ 38.56	0%
NUEVO LEÓN	1,521	0%	1,443	0%	9,482	0%	\$ 32.89	0%
COLIMA	1,542	0%	1,469	0%	8,405	0%	\$ 30.85	0%
COAHUILA	1,669	0%	1,608	0%	7,778	0%	\$ 29.03	0%
DISTRITO FEDERAL	-	0%	-	0%	-	0%	\$ -	0%
TOTAL	579,167	100%	515,189	100%	2,813,387	100%	\$ 10,790.79	100%

Fuente: Elaboración propia con datos de ASERCA

En promedio, la superficie promedio por proyecto que se adhirió al PROCAMPO Capitaliza fue de 5.46 hectáreas. Los tres estados que presentaron la superficie promedio más alta fueron Baja California Sur, Baja California y Chihuahua con 23.1, 14 y 10 hectáreas respectivamente.

Por su parte, las entidades con las superficies más pequeñas fueron Yucatán, Guerrero y Tabasco con 4.1, 3.9 y 3.6 hectáreas cada uno. El Distrito Federal no presentó participación alguna en esta modalidad.

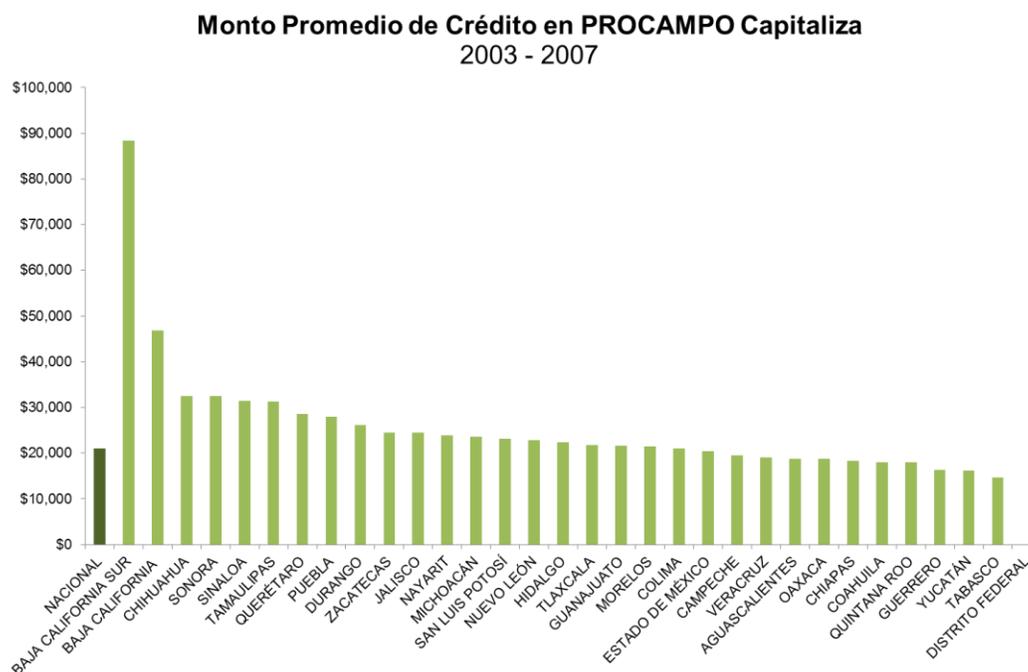


Fuente: Elaboración propia con datos de ASERCA

Por otra parte, el monto promedio del crédito otorgado por PROCAMPO Capitaliza fue de poco menos de 21 mil pesos. De la mano de la superficie promedio, las entidades federativas que mayor monto promedio del crédito presentan son Baja California Sur, Baja California y Chihuahua con 88,400 pesos, 46,900 pesos y 32,500 pesos respectivamente.

De nueva cuenta son Yucatán, Guerrero y Tabasco las entidades federativas que en promedio recibieron los créditos más pequeños, con 16,300 pesos, 16,200 pesos y 14,600 pesos respectivamente.

Lo anterior puede constatare en la siguiente gráfica.



Fuente: Elaboración propia con datos de ASERCA

Cabe resaltar que si bien el tamaño de las unidades de producción beneficiarias de PROCAMPO es muy variable entre las entidades federativas, en PROCAMPO Capitaliza esto se da en una medida considerablemente menor. Si se eliminan Baja California Sur y Baja California, tanto el tamaño de las unidades de producción como el monto de los créditos es más similar entre los distintos estados en PROCAMPO Capitaliza que en PROCAMPO Tradicional. Lo anterior indica que en general, aquellos beneficiarios que decidieron incorporarse a PROCAMPO Capitaliza son de superficie pequeña, de un tamaño cercano al promedio nacional de 5.5 hectáreas.

Es además notable la aceptación que tuvo el Programa, al incorporar alrededor de 580 mil productores, y más de 2.9 millones de hectáreas. Sin embargo, durante el trabajo de

campo se obtuvieron opiniones que siguieron que este componente no logró mayores resultados dada la complejidad de verificar y brindar seguimiento a la implementación de los proyectos presentados. Así mismo se observó que los montos de apoyo no fueron suficientes para lograr una verdadera capitalización de las unidades productivas. Lo anterior, será abordado con mayor amplitud en la etapa de resultados.

V.1.10 Registro Alterno

El Procedimiento para la Actualización del Directorio de PROCAMPO, mejor conocido como Registro Alterno, se implementó con el fin de permitir el acceso a aquellos productores que si bien cumplían con los requisitos de inscripción originales del programa por alguna razón quedaron fuera del padrón.

Los requisitos para la incorporación al Registro Alterno fueron los siguientes:

- Ubicarse en alguna zona de alta marginación, de acuerdo a los municipios con marginación de SEDESOL-CONAPO.
- No estar en el Directorio del PROCAMPO.
- Que el predio se encuentre en explotación.
- Contar con una superficie elegible (extensión de tierra que hubiese sido sembrada con maíz, frijol, trigo, arroz, sorgo, soya, algodón, cártamo y cebada, en alguno de los tres ciclos agrícolas homólogos anteriores a agosto de 1993, ya sea otoño-invierno o primavera-verano).
- Que el predio no se encuentre en litigio.

Para la incorporación al Registro Alterno se establecieron los siguientes criterios de prioridad por etapas:

Primera etapa:

- Mujeres, indígenas, productores titulares con unidades de producción de un solo predio de cinco hectáreas o menos en la modalidad de temporal.
- Predios ubicados en zonas de alta y muy alta marginación

Segunda etapa:

- Unidades de producción de más de un predio que la suma de las superficies sea de hasta cinco hectáreas.
- Unidades de producción de un solo predio de hasta cinco hectáreas.
- Municipios de media, baja y muy baja marginación.

La inclusión de los productores del Registro Alternativo al padrón de PROCAMPO se dio en la misma proporción en que se dio de baja de superficie dentro de éste último. Es decir, el Registro Alternativo funcionó como un mecanismo de sustitución de aquellas propiedades de PROCAMPO que se dieron de baja, por lo cual se constituye como una lista de espera.

El monto de apoyo que reciben aquellos productores que lograron incorporarse al padrón de PROCAMPO es el mismo que se otorga a los demás beneficiarios. Cabe resaltar que la vigencia del Registro Alternativo fue únicamente hasta el 2007.

Cabe resaltar que la incorporación de productores a través del Registro Alternativo involucró tres etapas:

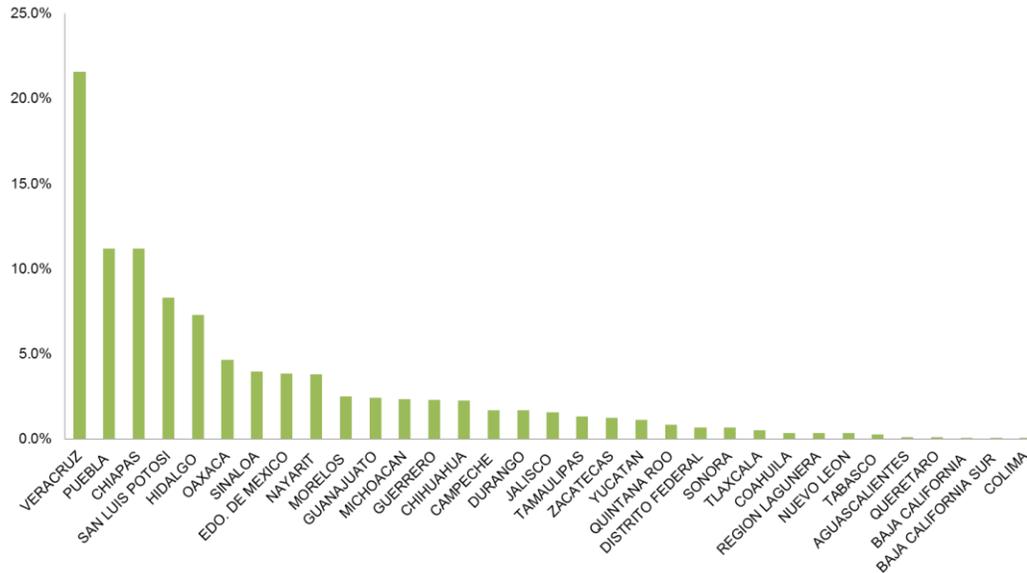
- Padrón general, en el cual se registraron indistintamente todos aquellos productores con intención de incorporarse a PROCAMPO;
- Superficie atendida, que se constituye por aquella superficie del padrón general que cumple con los criterios de prioridad;
- Superficie dada de alta, que se refiere a aquellos productores que efectivamente se incorporan a PROCAMPO reemplazando a productores dados de baja.

De esta manera, se tiene que alrededor de 957 mil productores solicitaron su ingreso al Padrón General del Registro Alternativo, que representaron poco más de 3.5 millones de hectáreas.

En lo que respecta a número de productores, son Veracruz con el 21.6%, y Puebla y Chiapas con el 11.2% los principales estados en cuanto a participación dentro del padrón general. En lo que respecta a superficie, Es de nueva cuenta Veracruz el principal solicitante con el 26.7%, seguido de Sinaloa con el 8.5% y Chiapas con el 8.2%.

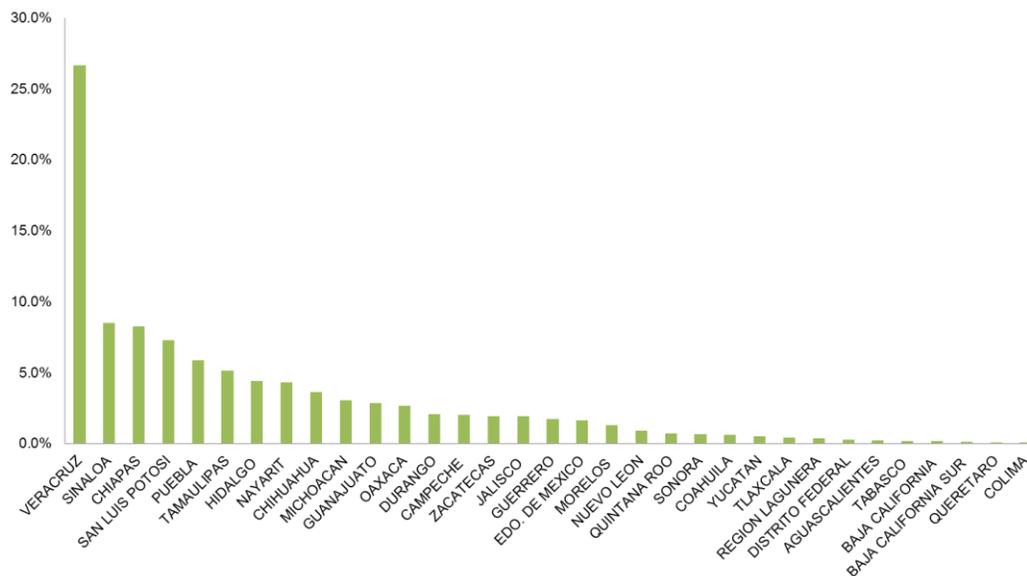
El comportamiento estatal tanto en superficie como en número de solicitudes puede apreciarse en las siguientes gráficas.

Participación Estatal de Productores en el Padrón General de Registro Alterno 2003 -2007



Fuente: Elaboración propia con datos de ASERCA

Participación Estatal de Superficie en el Padrón General de Registro Alterno 2003 - 2007



Fuente: Elaboración propia con datos de ASERCA

Una vez que el padrón general del Registro Alternativo fue depurado siguiendo los criterios de prioridad, se estableció que de las 957 mil solicitudes, solo el 22.7% equivalente a 217 mil solicitudes serían efectivamente atendidas y por tanto contarían con la posibilidad de integrarse al padrón de PROCAMPO (lo anterior representa a la superficie atendida). En lo que respecta a superficie, de los 3.5 millones de hectáreas registradas, solo el 13.3% fue incorporado al Programa, lo que representa alrededor de 469 mil hectáreas.

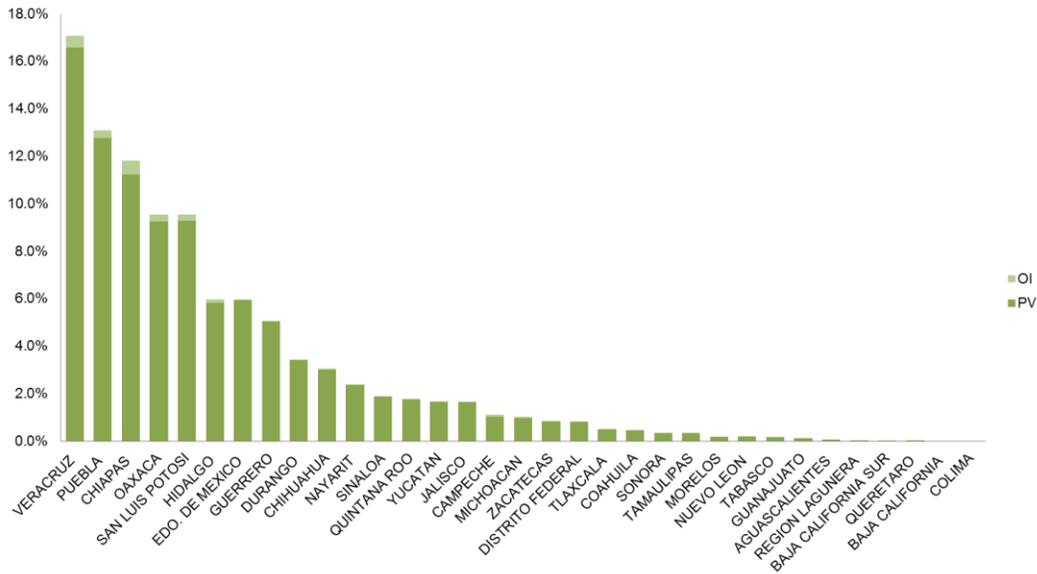
Cabe destacar que de las solicitudes atendidas, el 97.5% de los productores y el 97.6% de la superficie correspondió al ciclo primavera verano.

En cuanto a productores con superficie atendida, son de nueva cuenta Veracruz, Puebla y Chiapas quienes presentan una mayor representación, con el 17.1%, 13.1% y 11.8% respectivamente.

A diferencia del padrón general en el cual Sinaloa era el segundo estado participante con respecto a superficie, en la superficie atendida se sigue el mismo comportamiento que en los productores, alcanzando participaciones para Veracruz de 18%, Chiapas de 13.8% y Puebla de 9.9%.

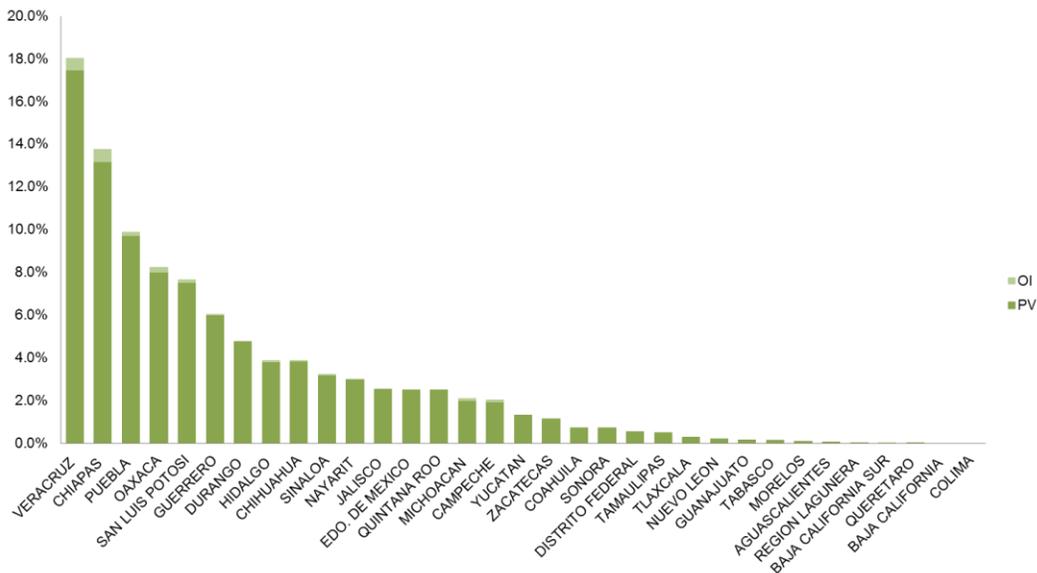
Los comportamientos estatales en el Registro Alternativo pueden ser mejor apreciados en las siguientes gráficas.

Participación Estatal de Productores en la Superficie Atendida del Padrón Alterno 2003 - 2009



Fuente: Elaboración propia con datos de ASERCA

Participación Estatal de Superficie en la Superficie Atendida del Padrón Alterno 2003 - 2009

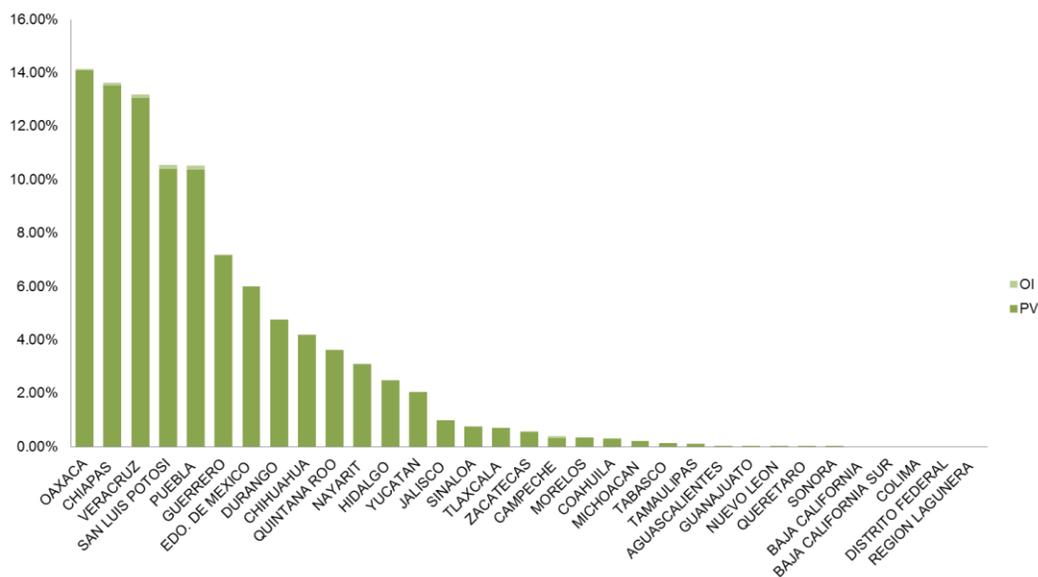


Fuente: Elaboración propia con datos de ASERCA

Por último, en lo que respecta a aquellas solicitudes efectivamente dadas de alta, gracias al Registro Alternativo se han incorporado a PROCAMPO poco más de 90 mil productores, equivalentes al 41.6% de las solicitudes atendidas por este programa. En cuanto a superficie, se han integrado a PROCAMPO superficies que representan aproximadamente 182 mil hectáreas, es decir, el 38.8% de la superficie atendida que cumple con los criterios de prioridad establecidos.

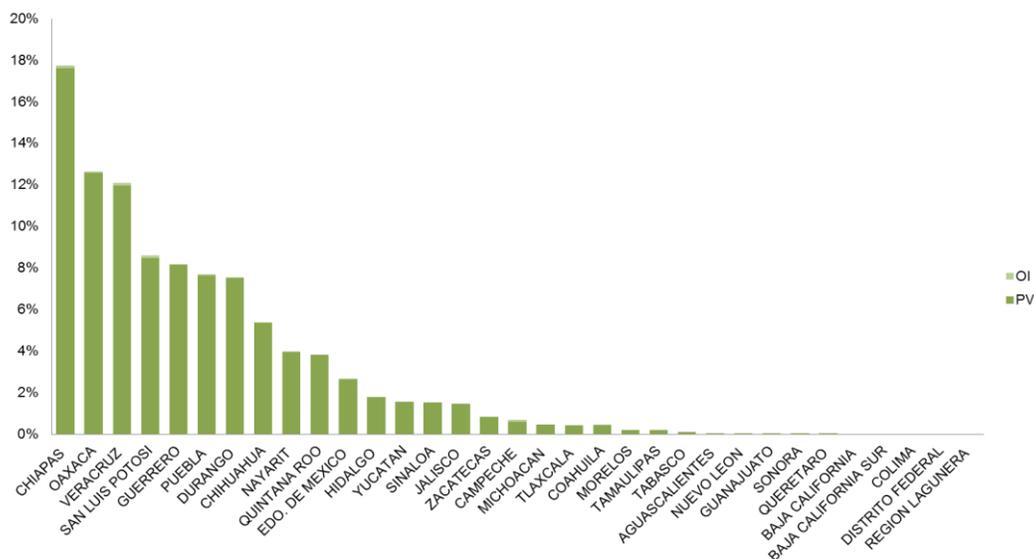
Han sido Oaxaca, Chiapas y Veracruz los principales estados beneficiados. El 14.2% de los beneficiarios y el 12.6% de la superficie incorporada pertenece a Oaxaca. Para Chiapas estos porcentajes representan 13.5% y el 17.6% respectivamente, y para Veracruz el 13.1% y el 12%. Cabe destacar que estos estados se caracterizan por contar con altos porcentajes de zonas de muy alta y alta marginación, lo que es reflejo de los criterios de prioridad del Registro Alternativo. Lo anterior puede ser observado en la siguiente gráfica, en la que además se observa que estados con pocas zonas de baja y muy baja marginación no aportaron productores a los datos de alta gracias al Registro Alternativo.

Participación Estatal de Productores dados de Alta en el Padrón PROCAMPO 2003 - 2009



Fuente: Elaboración propia con datos de ASERCA

**Participación Estatal de Productores dados de Alta en el Padrón
 PROCAMPO
 2003 - 2009**



Fuente: Elaboración propia con datos de ASERCA

El perfil de los productores y superficie dados de alta en el Padrón PROCAMPO demuestra un enfoque preponderantemente social, por lo cual las entidades federativas que se vieron más beneficiadas son aquellas en que se presentan mayores niveles de marginación. Sin embargo, los CADER y DDR consultados durante el trabajo de campo señalan que aún quedaron fuera cantidades considerables de productores, muchos de los cuales aún se acercan a estas sedes buscando la posibilidad de incorporarse al Programa. Asimismo, señalan en algunos casos que el establecer criterios de prioridad derivó que muchos productores que podrían hacer uso efectivo del apoyo en elementos productivos quedaron fuera únicamente por no cumplir con los criterios de prioridad, no obstante sus características son similares a las de muchos otros productores beneficiados, con la única diferencia de que por razones específicas no pudieron adherirse al Programa en su origen, y en la actualidad no cuentan con este apoyo monetario.

Por otra parte, en términos de cobertura el Registro Alternativo no representó un incremento en relación a la superficie apoyada. Si bien se dio la incorporación de nuevos productores, en cuanto a la superficie no significó que más hectáreas fueran apoyadas, pues únicamente se reemplazaban aquellas dadas de baja del directorio del Programa.

V.2 Evaluación de la Operación

V.2.1 Observancia de las reglas de operación en el otorgamiento del apoyo

De acuerdo al decreto de creación de PROCAMPO, y a las consecuentes reglas de operación del programa, son requisitos para la recepción del apoyo los siguientes:

1. Haber sembrado alguno de los nueve cultivos elegibles durante alguno de los tres ciclos agrícolas homólogos previo a agosto de 1993.
2. Mantener la superficie en explotación.
3. Poseer el derecho de tenencia del predio.
4. No sobrepasar los límites de la pequeña propiedad.
5. No sembrar cultivos ilícitos.
6. Contar con su expediente integrado de manera completa, conteniendo los siguientes documentos:
 - a. Documento que acredite la identidad del productor y/o propietario;
 - b. Documento que acredite la propiedad o posesión del predio registrado en el directorio del Programa;
 - c. Documento que acredite la elegibilidad del predio;
 - d. Si el predio es sembrado bajo la modalidad de riego, copia de las boletas de pago de los derechos por el uso del agua o copia de las constancias de regularización de pozos para riego
 - e. Si el productor no es el propietario del predio, contar con un contrato de posesión derivada vigente expedido por el propietario que le autoriza explotar el predio;
 - f. Clave Única de Registro Población o en su defecto, acta de nacimiento para el trámite del mismo.

A continuación, se analizan las implicaciones de los principales requisitos del programa.

V.2.1.1 Elegibilidad de la Superficie

El hecho de que al padrón de PROCAMPO únicamente se hayan incorporado aquellos productores que sembraron algún cultivo elegible en los ciclos agrícolas previos al inicio del programa convirtió al padrón de beneficiarios en uno cerrado, imposibilitando la incorporación posterior de productores adicionales que durante esos años cultivaron cultivos elegibles y que por alguna razón no se inscribieron en el padrón. Cabe resaltar que se realizaron grandes esfuerzos para incluir a la mayor cantidad de productores elegibles posible, aunque muchos decidieron no integrarse por negligencia o desconfianza, no obstante cumplían con los requisitos.

Lo anterior cuenta con especiales implicaciones en cuanto a la cobertura del programa, pues ello implica que productores de similares características, y que desarrollan la actividad agrícola en condiciones similares a los beneficiarios de PROCAMPO, no cuenten con este apoyo. Lo anterior se profundiza si se considera la apertura de cultivos, tema que se abordó anteriormente.

Si bien esta situación trató de corregirse posteriormente con el establecimiento del Registro Alternativo en el 2003, en el cual se buscaba incorporar al programa a aquellos productores que cumpliendo los criterios de elegibilidad no habían ingresado al mismo, la incorporación de nuevos beneficiarios estuvo limitada en función de la cancelación de apoyos consolidada a aquel año. Es decir, la capacidad de atención del programa no se vio incrementada con la apertura del Registro Alternativo, por lo que siguen estando fuera del programa aquellos productores que explotan superficies no elegibles, pero de similares características a las de los beneficiarios, y que por ende, mantienen las mismas necesidades de atención por parte de las políticas públicas.

V.2.1.2 Requisito de Siembra

El requisito de siembra debe cumplirse periodo con periodo para poder ser beneficiario del Programa, destaca ser este el único directamente relacionado con factores productivos.

Así, la supervisión sobre la efectiva siembra de los predios beneficiados por PROCAMPO resulta de particular importancia en el cumplimiento de las reglas de operación. Sin embargo, es en este punto en donde se presenta una debilidad de particular importancia en cuanto a la operación de PROCAMPO.

Por medio de las entrevistas realizadas durante el trabajo de campo, se pudo observar que no se cuenta con la capacidad de verificación estricta del requisito de siembra. Anteriormente, los CADER, DDR, así como las direcciones regionales de ASERCA contaban con mayor disponibilidad de personal lo cual les permitía verificar *in situ* el cumplimiento del requisito de siembra por parte de los beneficiarios de PROCAMPO. Sin embargo, esta capacidad ha ido desvaneciéndose paulatinamente debido al desmantelamiento de la estructura humana de estos órganos de la SAGARPA.

En la actualidad, la verificación se realiza principalmente en dos fases. La primera, consiste en la toma de imágenes satelitales enfocadas en las zonas de siembra con el fin de detectar irregularidades. Con el uso de estas imágenes, se pretende identificar aquellos predios que han sido absorbidos por la mancha urbana, además de aquellos que no se encuentren sembrados.

Una vez que se han tomado ya las imágenes satelitales, estas sirven como base para la supervisión operativa y verificación en campo de aquellos predios detectados con irregularidades. Si bien se reconoce que el uso de este tipo de tecnología permite la identificación de ciertos cultivos, existen otros que no logran ser clasificados a ciencia cierta. Ejemplo de ello es la clasificación mediante imágenes satelitales de los pastos perennes, que como se aborda en otros apartados de este informe resultan hoy en día uno de los cultivos más representativos del programa.

La verificación mediante imágenes satelitales no se realiza de manera total a los beneficiarios del Programa, sino a través de muestreos en entidades federativas y DDR's. El enfoque de los muestreos regularmente responde a ciertos objetivos de verificación, como son la revisión de predios bajo proyecto ecológico, solicitudes no apoyadas, predios irregulares o predios con duda de siembra.

Así, la petición de toma de imágenes satelitales se solicita de manera específica para algunas regiones, y no de manera general. Por ejemplo, para el 2010 el programa de

supervisión operativa y verificación en campo contempló la verificación de 79 DDR's en 20 estados para el ciclo OI 2009-2010, y 86 DDR's en 13 estados para el ciclo PV 2010, representando el 41.1% y 44.8% respectivamente del total de DDR's a nivel nacional.

Si bien el realizar la verificación del programa de manera aleatoria es más eficiente en cuanto a tiempo y uso de los recursos, no responde a la necesidad de verificación universal y estricta por parte de los beneficiarios de los recursos. De esta manera, se presenta un riesgo importante en el no cumplimiento de siembra en las superficies elegibles, y por ende de las reglas de operación, lo cual se deriva de la no verificación total de los predios beneficiarios. Incluso, se carece de una planeación que permitiera subsanar la debilidad anterior, realizando al menos una verificación universal en ciertos periodos de tiempo.

Algunos jefes de CADER y DDR entrevistados señalan que elementos como el PROCAMPO Continuo y el pago anticipado han incrementado el riesgo de que se pague el apoyo a personas que no cumplen con el requisito de siembra. Anteriormente, la apertura de ventanillas se daba cuando cierto porcentaje de la superficie se encontraba ya sembrada, por lo que era prácticamente un hecho que aquellos que acudían a tramitar el apoyo contarán con este requisito cumplido. Con estos cambios que persiguieron una mayor eficiencia operativa en el Programa, se ha sacrificado un control más estricto sobre el cumplimiento del requisito de siembra.

Cabe resaltar que con las características actuales del Programa la verificación in situ representaría una alta erogación, la cual podría superar los 1,200 millones de pesos anuales, según datos proporcionados por funcionarios del Programa. Lo anterior representa un elevado costo, pues correspondería a efectuar una erogación adicional de cerca del 9% del presupuesto actual del Programa, por lo cual la verificación que se hace en la actualidad es lo más eficiente con los recursos con que se cuenta.

Algunos responsables de CADER y DDR mencionan que si bien el costo en que tendría que incurrirse para realizar verificaciones in situ es alto, éste podría reducirse depurando el universo de verificación. De acuerdo a estas personas, en zonas de riego la verificación se está apoyando con la presentación del pago de derechos de agua por parte del beneficiario pues para recibir el apoyo es necesario entregar dicho documento. Lo anterior es indicativo de que efectivamente van a sembrarse los predios, pues en algunos

casos el costo de los derechos de riego es mayor al monto que reciben por concepto de apoyo PROCAMPO. Con esta lógica, algunos entrevistados refieren que la verificación debiera centrarse únicamente en aquellas unidades de temporal.

Por otra parte, si bien existe un requisito de siembra para la recepción del apoyo, no se establecen parámetros productivos o de otra índole que definan la validez de la misma. Lo anterior ha favorecido que en algunas zonas del país, se dé la siembra únicamente para la recepción del apoyo, y no esperando la obtención de producción de estas tierras, lo cual se conoce como “siembras procamperas”. En este punto cabe hacer mención que este término utilizado comúnmente en la operación del Programa no se refiere a aquellas unidades de producción que reciben el apoyo de manera anticipada al periodo de siembras, o aquellos casos en que por causas no imputables al productor como condiciones climatológicas adversas o desastres naturales, no fue posible la explotación del predio, tras lo cual se instrumentan programas de contingencias con cargo a los recursos de PROCAMPO. El término se refiere a aquellas siembras realizadas en las cuales el productor no cuenta con expectativa o deseo alguno de cosechar sus tierras.

Este tipo de siembra es más común en zonas de temporal de bajo potencial productivo, en donde el desarrollo de la actividad agrícola puede no retribuir al agricultor beneficio alguno, sino incluso provocarle pérdidas. En zonas de alto potencial productivo como zonas de riego o con buen temporal es muy reducida la presencia de este tipo de siembras, dado que la producción de estos terrenos justifica la rentabilidad de la actividad y por consiguiente la gran mayoría de los productores llevan a cabo sus siembras independientemente de la recepción del apoyo de PROCAMPO.

V.2.1.3 Posesión del derecho de tenencia del predio

El apoyo de PROCAMPO es otorgado a la superficie elegible, y no a la persona, por lo que si la posesión del predio es transferida, también se transfieren los derechos sobre el cobro del apoyo. De esta manera, se logra que el receptor del apoyo sea efectivamente el productor que cuenta con los derechos de explotación de la tierra.

En este aspecto, se da un cumplimiento estricto de la regulación del Programa, pues para la recepción del apoyo es necesario previamente acreditar que se es el poseedor de los

derechos del predio. Sin embargo, en la práctica quien recibe el apoyo no es siempre el productor que hace producir a la unidad.

Durante el trabajo de campo pudo constatarse que en la práctica se está transfiriendo el usufructo o bien la tenencia de las tierras hacia sujetos de mayor capacidad o vocación productiva, lo cual es benéfico para la productividad del sector pues favorece el alcance de las economías de escala. Sin embargo, en muchos casos no se reportan a la SAGARPA los cambios sufridos en el beneficiario que realmente lleva a cabo las labores de producción de los predios apoyados por el PROCAMPO.

En la práctica, esta transferencia de tierras se está dando principalmente a través de los siguientes mecanismos:

	Transferencia formal		Transferencia informal	
Tipo de transferencia:	Venta	Arrendamiento formal	Arrendamiento informal	Partido
Acuerdo:	Vía contrato, escrituras y cesión de derechos	Vía contrato	A la palabra	A la palabra
Compensación:	Monetaria	Monetaria	Monetaria	% sobre la producción
Incidencia regional:	Zonas productivas	Zonas productivas	Zonas de mediano y bajo potencial productivo	Zonas de mediano y bajo potencial productivo
Receptor de PROCAMPO:	Comprador	Arrendatario	Arrendador	Dueño de la tierra

Fuente: Elaboración propia con información obtenida durante el trabajo de campo

En el caso de la transferencia formal, que involucra la venta de predios y el arrendamiento formal de tierras, se cumple que el receptor de apoyo de PROCAMPO sea efectivamente el productor. Estas transferencias de tierras son formalizadas, y por ende son enteradas a los CADER en primera instancia y posteriormente a ASERCA, por lo cual quien está registrado como beneficiario es efectivamente quien está haciendo producir la tierra.

Para el caso de la venta de predios, usualmente los nuevos propietarios del predio acuden a las ventanillas de los CADERs a actualizar sus datos y ser objetos del apoyo. Los casos de arrendamiento formal suelen llevarse a cabo en regiones con alto potencial productivo, en donde los arrendatarios se encuentran interesados en obtener la cesión de derechos del PROCAMPO, de esta forma gran parte de este tipo de transacciones son enteradas a las autoridades de los CADERs a fin de realizar el cambio del nombre de beneficiario. Se observó también mediante el trabajo de campo que el reporte del arrendamiento formal se encuentra fortalecido por la necesidad de llevar a cabo este trámite para poder acceder a otros apoyos de ASERCA tales como los apoyos a la comercialización o el diesel agropecuario. Así, estos apoyos a la comercialización constituyen un incentivo importante para que los productores que explotan superficies con capacidad productiva mantengan en orden sus derechos de posesión sobre las mismas, y sean a su vez enterados a la SAGARPA. En el caso de las entidades visitadas por el presente estudio, Chihuahua, Guanajuato, Jalisco y Sinaloa son ejemplos de esta situación.

Por otra parte, se encuentra la transferencia por medio del arrendamiento informal o bien esquemas de asociación entre el tenedor de la tierra y el productor. Usualmente ASERCA no tiene conocimiento de estas transacciones y el receptor del apoyo es regularmente el dueño de la tierra, sin que éste sea realmente quien se encuentra explotando la misma. Los propietarios de superficies elegibles con el fin de continuar recibiendo el apoyo prefieren no formalizar la transferencia de tierras, por lo cual PROCAMPO se erige como un incentivo a la transferencia informal, tema que será abordado a mayor detalle posteriormente.

En el caso del arrendamiento informal, este funciona de igual manera que cualquier arrendamiento, solo que éste no es formalizado mediante algún documento. El arrendamiento informal favorece al arrendador no solo por permitirle obtener un ingreso

derivado de la renta de la tierra, sino que además al no reportar la operación a ASERCA, le permite continuar recibiendo el pago de PROCAMPO, aun cuando en esencia y de acuerdo a las reglas de operación del Programa, este apoyo debiera ser transferido al productor que efectivamente realiza la actividad agrícola.

En lo que respecta a los esquemas de asociación celebrados entre los tenedores de la tierra y los productores, existen infinidad de modelos, sin embargo se observa que usualmente se llegan a acuerdos mediante los cuales el tenedor de la tierra recibe una compensación ya sea monetaria o en especie de acuerdo a los niveles de productividad alcanzados en el ciclo sembrado. Al igual que en el caso del arrendamiento informal, esta clase de asociaciones no suelen ser reportadas a ASERCA, con lo cual el apoyo continua siendo percibido por el tenedor de la tierra y no por quien efectivamente se encuentra produciéndola.

Resultaría sumamente costoso para el Programa el llevar a cabo una verificación total sobre los derechos de posesión de las tierras de sus beneficiarios. Sin embargo es importante reconocer que la ausencia de un mecanismo de verificación y control de este problema está teniendo repercusiones en el mercado de arrendamiento de tierras. Ejemplo de ello se encuentra en la distorsión de los precios de renta, ya que el actual sistema permite entre los celebrantes el negociar la cuota de PROCAMPO como parte del acuerdo de arrendamiento o asociación.

En relación al cumplimiento de las Reglas de Operación se observa que aunque en estos casos no es el productor quien recibe el apoyo, legalmente el apoyo es recibido por quien cuenta con los derechos sobre la tierra. De esta forma se da el cumplimiento legal de las Reglas de Operación, más no el cumplimiento conceptual de otorgar el apoyo a quien realiza la actividad agrícola.

V.2.1.4 No sobrepasar los límites de la pequeña propiedad

Es requisito para la recepción de PROCAMPO que ninguno de los predios en donde se encuentra la superficie elegible rebase los límites de la pequeña propiedad establecidos en el artículo 27 de la Constitución, y que a su vez la suma de la superficie elegible (unidad de producción) tampoco lo haga.

Estos límites representan en el caso de personas físicas 100 hectáreas de riego y 200 hectáreas de temporal, y en el caso de personas morales hasta 25 veces el límite de las personas físicas, es decir, 2,500 hectáreas de riego y 5,000 hectáreas de temporal.

Adicionalmente, la Ley Agraria establece en sus artículos 117, 119, 120, 121, 122 y 123 las siguientes salvedades al criterio anterior:

- 150 hectáreas de riego o humedad o 300 de temporal si se dedica al cultivo de algodón;
- 300 hectáreas de riego o humedad o 600 de temporal si se destina al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, palma, vid, olivo, quina, vainilla, cacao, agave, nopal o árboles frutales;
- 800 hectáreas en superficie de tierras forestales;
- En el caso de pequeñas propiedades ganaderas, aquellas que de acuerdo al coeficiente de agostadero ponderado de la región de que se trate, no exceda de la necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor;
- Aquellas tierras que a partir de su estado natural hayan sido mejoradas por sus dueños con obras de riego, drenaje, nivelación, o cualquier otra, seguirán computándose de acuerdo a la clase a que pertenecían antes de la mejora;
- Las pequeñas propiedades ganaderas continuarán considerándose como tales aun cuando se dediquen a uso agrícola, si han sido mejoradas y se cumple con lo siguiente:
 - Que la producción obtenida de la superficie destinada a uso agrícola se utilice para la alimentación de ganado;
 - Que las tierras dedicadas a uso agrícola sin fines de alimentación de ganado no sobrepasen las restricciones a la pequeña propiedad agrícola, mencionados anteriormente;
- Si las tierras de una propiedad ganadera se convierten en forestales, seguirán considerándose como tal incluso si rebasan ochocientas hectáreas.

Las Reglas de Operación del PROCAMPO establecen un tope máximo de apoyo de \$100,000 por beneficiario, mediante lo cual se limita a una superficie máxima a beneficiar,

la cual resulta menor a los límites establecidos para la pequeña propiedad en la Constitución y la Ley Agraria.

De manera estrictamente legal, este requisito es cumplido por los beneficiarios del Programa, sin embargo, durante el trabajo de campo pudo identificarse que en la práctica, esto no es respetado.

Algunos entrevistados como jefes de CADER y DDR's mencionan que con el establecimiento de los límites para el otorgamiento del apoyo, productores que se encontraban por encima de los límites establecidos iniciaron procedimientos de fraccionamiento en sus tierras con el fin de disminuir el tamaño de las unidades de producción y ser consideradas pequeñas propiedades. Esta fragmentación se realizaba en favor de personas de confianza del productor, por lo cual si bien el apoyo no era emitido para el mismo, si terminaba recibéndolo a última instancia. Así, fue común el hecho que personas que contaban con unidades de producción beneficiarias que sobrepasaban los límites de la pequeña propiedad agrícola cedieran terrenos a cónyuges o familiares con el fin de reducir su superficie y que los predios pudieran seguir recibiendo el apoyo PROCAMPO.

Con lo anterior, si bien el apoyo no es otorgado directamente por parte de SAGARPA a una misma persona debido a que los predios ya no son poseídos por ésta, la persona sigue recibiendo los apoyos en última instancia, pues los nuevos propietarios se los transfieren.

Cabe resaltar que los beneficiarios que hayan realizado escisiones en sus propiedades en el contexto de PROCAMPO, en ningún momento incurren en alguna falta legal o incumplimiento de las reglas de operación, por lo cual ante esta situación poco puede realizarse. Sin embargo, si tiene un efecto negativo sobre lo que se buscaba con esta medida, pues si bien de manera directa SAGARPA entrega los apoyos de manera más distributiva, en la práctica aún pueden seguir concentrándose en pocos productores.

V.2.2 Análisis sobre los circuitos de operación y de gestión

A continuación se muestran por periodo, el análisis sobre los principales aspectos de la operación y gestión de PROCAMPO, así como modificaciones realizadas y el efecto de las mismas con respecto a la eficiencia del mismo.

1994 – 2000

Durante este periodo se efectuaron modificaciones que facilitaban el acreditar tanto la propiedad de los predios como la elegibilidad de los mismos, facilitando así para los beneficiarios estos procesos.

Dada la apertura de cultivos que se dio en 1995, y la posterior posibilidad de establecer proyectos ecológicos en la superficie elegible, fue necesario establecer procedimientos específicos que regularan estas modificaciones. Así, surgieron los procedimientos para la reinscripción de predios elegibles con conversión productiva, y la reinscripción para predios bajo proyecto ecológico.

Por otra parte, en 1996 se estableció la reducción de plazos para la entrega de los recursos pasando de 90 días como mínimo, a 60 días como máximo, después de presentar la solicitud de apoyo. En el caso de cesión de derechos, el plazo se establece en 40 días.

La apertura de ventanillas para los trámites correspondientes se da cuando se encuentren sembrados de manera generalizada los principales cultivos en cada CADER.

En lo referente al Procedimiento General Operativo (PGO), desde el ciclo agrícola PV95, los formatos del Programa fueron impresos utilizando la información del ciclo agrícola homólogo anterior, lo cual agilizó la reinscripción y redujo los tiempos en ventanilla.

A partir de PV97, si el productor manifiesta que no existen cambios en la solicitud del ciclo homólogo anterior, únicamente se firma la solicitud para dar trámite a la emisión del apoyo, lo cual de igual manera provocó una mayor eficiencia en la operación. Asimismo, se registra de manera inmediata a través de formatos las

modificaciones que el productor manifieste sobre las características del predio al momento de inscribirse, evitando así que el productor acuda en más de dos ocasiones a la ventanilla.

Con el fin de acoplar la operación del Programa a la dinámica agrícola, se implementaron los siguientes procedimientos específicos:

- Fraccionamiento de predios;
- Consolidación de predios;
- Reinscripción de superficies elegibles ubicadas en las tierras de uso común de los ejidos y comunidades;
- Reinscripción de superficies elegibles que se encuentran en “superficie excedente” de ejidos y comunidades certificados por el PROCEDE;
- Cambios en la superficie total y elegible del predio;
- Transferencia de expedientes;
- Cambio de un ciclo a otro;
- Fraccionamiento de solicitudes;
- Reinscripción de solicitudes registradas a nombre de Sociedades de Producción Rural, Sociedades de Solidaridad Social, o Sectores de Trabajo;
- Solicitudes no apoyadas en el ciclo homólogo anterior, entre otros.

2001

En el Programa Sectorial de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación 2001 – 2006, específicamente en el Programa Agrícola se establece en el Objetivo 7 “Convertir a PROCAMPO en un mecanismo ágil, oportuno, y que induzca a la capitalización con los apoyos recibidos”. Como líneas estratégicas para el cumplimiento del citado objetivo, se establece la simplificación de las normas de operación, la innovación en medios de pago, y el desarrollo informático para mayor transparencia y viabilidad en el programa, además de la iniciativa de Ley al Congreso para la Capitalización del PROCAMPO.

De esta manera, para el 2001 las normas que rigen el Programa se simplifican y reestructuran, siendo así contenidas en documentos más breves y sencillos que facilitan a los productores su mejor comprensión. Para este año, los numerales contenidos en las reglas de operación fueron únicamente 22, lo cual representa una mejora sustantiva en comparación con 2000 en que éstos alcanzaban 104. Es en este ciclo presupuestal en que se establece el otorgamiento del apoyo antes del periodo generalizado de siembras (con los criterios mencionados en apartados anteriores), pero incluso para aquellos productores sin este derecho, la atención se agiliza al igual que el otorgamiento de los recursos, al establecer un compromiso de otorgar los recursos en un plazo máximo de 40 días a partir de la firma de solicitud respectiva, una mejora sustancial en comparación con los 60 días fijados en la normatividad del año anterior.

Buscando a su vez agilizar los procesos de dispersión de los apoyos, y por ende la entrega de los mismos a los productores, en este año se implementa como medio de pago adicional al cheque la “Tarjeta Electrónica PROCAMPO”, un primer esfuerzo hacia la bancarización del Programa resultante de la aplicación de una prueba piloto en dos entidades federativas. Con esta tarjeta se busca obtener distintos beneficios tanto para los productores como para el Gobierno Federal, pues permitiría disminuir el número de trámites para la entrega de los apoyos. Adicionalmente, los productores recibirían directamente el apoyo evitando así la manipulación de los recursos, y además de ser un medio de pago, la tarjeta permitiría la reinscripción automática al Programa, agilizando el proceso operativo y serviría como medio de identificación ante todo SAGARPA.

Asimismo, durante este año se inician los esfuerzos de ASERCA para certificar los procesos operativos fundamentales de PROCAMPO a través de la Norma Internacional ISO 9000, específicamente en el proceso de autorización y generación de apoyos en la Dirección General de Medios de Pago.

En cuanto a la sistematización de la información, se implementaron distintas acciones que buscan transparentar y agilizar las operaciones referentes al Programa, así como reducir los costos del procesamiento de información y de la emisión de los documentos de pago. Así, en este año se publica la página de

Internet de PROCAMPO, buscando transparentar la operación del programa al contener entre otras cosas el directorio de beneficiarios del Programa, el resultado de los indicadores mensuales de evaluación y la normatividad vigente. Asimismo, en este año se elaboró y difundió el Directorio del Programa por entidad federativa del periodo 1995 – 2000.

Por último, se efectuó por primera vez desde la creación del Programa un proceso de depuración de productores sobre la base de datos de PROCAMPO, con lo cual se volvió factible entre otras cosas distinguir a productores beneficiarios con más de un registro, expedir cheques únicos por productor por CADER, en lugar de la emisión de cheques por cada predio del mismo productor (lo cual representó una disminución de 14.5% en el costo de la emisión de cheques), y simplificar los trámites.

2002

Este proceso de mejora regulatoria y administrativa establecido en el Programa Sectorial continúa en el 2002, año en el que las reglas de operación se simplificaron hasta llegar a únicamente 17 numerales, 84 menos con respecto a 2000. Es en éste año en que se implementan elementos de carácter normativo y operativo buscando favorecer a los productores, agilizar la gestión del Programa y mejorar el control y la transparencia en la aplicación de los recursos presupuestales. Entre estas medidas se encuentra la reducción del plazo máximo de entrega para no beneficiarios del pago anticipado a 35 días, lo que implica una reducción de cinco días con respecto al periodo anterior.

Por otra parte, se establecieron mecanismos de control electrónico que impiden que el monto de los apoyos rebase los límites establecidos de la pequeña propiedad, lo cual incrementa la seguridad operativa en el otorgamiento de los recursos, y agiliza los procesos.

Por otra parte, se establece normativamente la obligación de disponer en los CADER de un “Expediente único completo” por cada predio registrado, lo cual

simplifica la gestión del apoyo, pues se evita la requisición año con año de los documentos necesarios para el trámite del apoyo. De la mano de lo anterior, a cada productor que compiló su Expediente, se le expidió una credencial del Programa, que permitiría posteriormente la reinscripción del predio y la recepción del apoyo.

Asimismo, en este año se instituye la Tarjeta Electrónica PROCAMPO como medio de pago, mencionada en el año anterior, y se inicia el proyecto de depósito a cuentas de beneficiarios de manera voluntaria, en cualquier institución bancaria.

En materia de difusión y transparencia se establece normativamente la obligación de publicar en la página de internet del Programa y en los CADER los procedimientos y catálogos de documentos que permitían la identidad, la propiedad o derechos sobre los predios, y la elegibilidad de la superficie.

En lo concerniente a la sistematización de la información, en este año se desarrollaron aplicaciones informáticas que permitieran automatizar el marcado de predios con derecho a recibir el apoyo de manera anticipada, la generación de estos apoyos, la generación e impresión de los Formatos de Solicitud de Apoyo y la emisión de cheques, lo cual representó una mejora sustancial en cuanto a la eficiencia operativa general del Programa dada la participación de productores bajo esta modalidad. De igual manera, a través de los sistemas informáticos se apoyó la elaboración de los “Expedientes únicos completos”, al permitir identificar y asignar a productores con más de un predio un folio único, que reforzaría la depuración de la base de datos iniciada el año anterior, con los beneficios ya mencionados.

2003

A partir de este año las reglas de operación son de carácter multianual y tienen vigencia hasta el fin de PROCAMPO, por lo cual las reglas de operación vigentes son las de 2002 y únicamente se publicarán de manera anual las modificaciones a

las mismas. Lo anterior, se realiza buscando simplificar la regulación del Programa, y hacerlo más comprensible para los distintos actores involucrados.

Con base en la implementación del Registro Alternativo y de PROCAMPO Capitaliza, en el ámbito de la sistematización de la información se liberaron aplicaciones que permitirían el manejo eficiente de estas modalidades en cuanto a su gestión y entrega de apoyos.

Cabe mencionar que en este año se obtiene y oficializa el proceso de certificación ISO 9000:2000 del Sistema de Gestión de la Calidad de la Coordinación General de Apoyos, responsable de la gestión de PROCAMPO, el cual incluye procesos básicos y de soporte de las distintas áreas involucradas.

Por otra parte, la Dirección General de Medios de Pago obtiene en este año la certificación en cinco procesos específicos de esta área. Cabe resaltar que el Sistema de gestión de la Calidad de Medios de Pago del PROCAMPO busca monitorear la calidad en 26 procedimientos, a través de revisiones periódicas de este sistema.

2004

En el ámbito operativo, en este año se estableció la modalidad de reinscripción multianual, mejor conocida como PROCAMPO Continuo, lo cual facilitaría y simplificaría el trámite a los productores beneficiarios al tener que acudir por única ocasión a reinscribirse por toda la vigencia del Programa. Para ello, se implementó el “Formato de Solicitud de Apoyo Continuo”, conocida como FORSAC.

Esta modalidad representa uno de los principales esfuerzos a lo largo del Programa en pos de la disminución de los costos operativos y la simplificación de procesos. En lo relativo a los procesos, es posible realizar ciertos cambios a los expedientes sin que se modifique el registro permanente a PROCAMPO Continuo:

- Cambio de cultivo o proyecto ecológico;
- Nombre del predio;

- Datos personales que no modifiquen el nombre del productor;
- Nombre del beneficiario;
- Superficie total;
- Incorporación de la cuenta de la Comisión Nacional del Agua;
- Tenencia que acredite la propiedad, titularidad o legítima posesión del predio.

En cuanto a la reducción de costos tanto para el productor como para el Programa, resulta relevante por los siguientes aspectos:

- Se utiliza la misma infraestructura disponible ya existente en los CADER;
- El productor acude solo una vez a la ventanilla por ciclo agrícola por la recepción de su apoyo, y por ende evita los gastos de traslado;
- Al no emitirse formatos en cada ciclo agrícola, se da un ahorro en insumos para la SAGARPA;
- No se gastan horas/hombre de personal operativo en la realización de trámites recurrentes cada ciclo agrícola
- Se reducen significativamente los tiempos, procesos de captura y validación de información, generación de etiquetas, integración de paquetes y procesos de verificación.

Asimismo, en este año se continuaron con las actividades relacionadas al establecimiento del Sistema de Gestión de la Calidad de la Coordinación General de Apoyos, área responsable de PROCAMPO, y aquellas referentes al mantenimiento del mismo Sistema ya certificado en la Dirección General de Medios de Pago. Lo anterior, buscando canalizar los apoyos del Gobierno Federal de manera oportuna en un ambiente de mejora continua. En específico, la Dirección General de Medios de Pago alcanza en este año la certificación de todos sus procesos.

2005

En este año, se emite un calendario multianual de apertura y cierre de ventanillas, lo cual favorece la operación del Programa al acotar los periodos de atención, permitiendo así una que las partes responsables puedan trabajar con anticipación los aspectos relacionados con la atención de beneficiarios, agilizando así los trámites del Programa, y favoreciendo una mayor comprensión y conocimiento de los productores en cuanto a cuándo podrán realizar sus trámites.

Por otra parte, se desarrolló un mecanismo simplificado para los procesos de inscripción y entrega de los apoyos a través de los siguientes formatos:

- Solicitud de Apoyo Nómina;
- Solicitud de Apoyo Única de Reinscripción;
- Formato Único de Solicitud de Apoyo de Reinscripción Continua;
- Solicitud de Modificación a la Base de Datos.

Por otra parte, se oficializa definitivamente el esfuerzo de bancarizar al Programa al establecer en este año tres modalidades para el pago del apoyo, que son el cheque tradicional, la transferencia a cuentas y la orden de pago.

2006

Se establece que para productores del estrato III, de existir disponibilidad presupuestal se otorgará el apoyo durante el periodo generalizado de siembras, con el fin de dotarlos del recurso con mayor oportunidad.

2007

Como una mejora al proceso de reinscripción al Programa, se posibilitó la reinscripción a través del “Formato Universal de Solicitud de Apoyo” (FUSA), deshabilitando los demás formatos implementados anteriormente. Este formato, desde el momento en que es firmado por el beneficiario mantiene la característica

de reinscripción continua por toda la vigencia del Programa, por lo que puede recibir los apoyos de forma automática.

Adicionalmente, en este año se publican los distintos procedimientos operativos que rigen hasta la fecha el funcionamiento del Programa. Estos procedimientos detallan las actividades necesarias para la operación de PROCAMPO, define responsabilidades de los agentes participantes, tiempos de proceso y actividades de cierre y finiquito.

Estos procedimientos son los siguientes, y pueden ser consultados a detalle en el anexo 3.

- El Procedimiento General Operativo (PGO) a partir de los ciclos agrícolas Primavera-Verano 2007 y Otoño-Invierno 2007-2008: este documento es la base de la operatividad del programa, establece las actividades y fases relativas al ejercicio del PROCAMPO (Tradicional, Anticipado, etc.).
- Procedimiento Específico de Solicitudes no Apoyadas: establece los lineamientos a seguir en aquellas solicitudes que dejaron de ser sujetas de apoyo (por diversas causas) y, para las cuales el productor pide su reingreso con el fin de continuar siendo objeto del apoyo.
- Procedimiento Específico Consolidación de Predios: establece las fases a seguir en los casos en los que se requiera fusionar dos o más predios elegibles en uno solo. Es de destacar que esta situación puede ser la consecuencia del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE), compra-venta, herencia o donación de predios.
- Procedimiento Específico Fraccionamiento de Solicitudes: muestra el proceso a seguir en aquellos predios en los que se realizará una división temporal, durante el ciclo en ejecución, derivado del arrendamiento, aparcería, explotación (bajo un régimen hídrico diferente) o la producción de diferentes cultivos (siempre y cuando se encuentren dentro del predio y las fechas de siembra difieran).

- Procedimiento Específico Fraccionamiento de Predios: señala los lineamientos a seguir en aquellos casos en donde una superficie apoyada por el programa sufrirá una división en dos o más predios.
- Procedimiento Específico para el Cambio de Ciclo Agrícola: establece los lineamientos para aquellos productores que a consecuencia de las condiciones agroclimáticas existentes, la poca disponibilidad de agua para riego o rentabilidad del cultivo deciden cambiar de ciclo agrícola.
- Cesión de Derechos del PROCAMPO: señala el procedimiento a seguir en aquellos predios inscritos en el estrato III (ciclo agrícola P-V) y ciclo agrícola otoño-invierno; en los cuales el productor cede los derechos al cobro del apoyo del programa.

En cuanto a la sistematización de la información, en este año se pusieron en marcha proyectos que buscaban dar mayor y mejor acceso a las bases de datos, incrementar la seguridad de las mismas y alinear las prácticas del área a las mejores en la industria de las tecnologías de información. Proyectos que dan fe de lo anterior se mencionan a continuación:

- Alineación de los procesos de administración de tecnología en ASERCA a las mejores prácticas de la industria ITIL;
- Análisis de Riesgos de Seguridad Informática;
- Restablecer el sistema de alta disponibilidad para la operación de las bases de datos de ASERCA;
- Servicio de una solución integral para la reingeniería de procesos operativos a nivel central y su incorporación a los sistemas informáticos;
- Sistema de Información de ASERCA (tablero de control);
- Depuración de lista de PROCAMPO (homonimias).

Por último, cabe resaltar que es a partir de este año cuando a petición de CONEVAL, se utiliza la metodología de “Matriz de Marco Lógico” para la generación de la Matriz de Indicadores de Resultados, los cuales permitirían observar el desempeño del Programa.

2008 - 2010

En el 2008 se determinó la continuación de PROCAMPO hasta 2012, con básicamente las mismas características operativas, únicamente modificándose la vigencia de los documentos de posesión derivada, ampliándose hasta la vigencia del Programa con el fin de que los propietarios continuaran siendo objetos de la modalidad PROCAMPO Continuo.

Por último, en el 2010 se establecieron los “Criterios para la determinación de la procedencia o negativa de la entrega del apoyo del Programa de Apoyos Directos al Campo denominado PROCAMPO”, los cuales regulan a aquellas unidades de producción que se excedan del monto máximo de 100 mil pesos establecido en 2009.

Como es perceptible, a lo largo de la existencia de PROCAMPO se ha dado una evolución notable en cuanto a la operación y gestión del mismo, que a su vez ha generado una mejor atención de la población beneficiaria y una disminución de los costos administrativos del Programa, ambos efectos derivados de una continua simplificación en los procesos y trámites inherentes.

En lo que respecta a la población beneficiaria, los principales beneficios que ha recibido de esta simplificación administrativa son en primer grado una disminución de los periodos para la recepción del apoyo. Como se observó, han pasado de 90 días como mínimo tras la firma de la solicitud (la cual se entregaba después del periodo generalizado de siembras, que era lo que determinaba la apertura de ventanillas) hasta un máximo de 35 días, o incluso de manera anticipada al periodo generalizado de siembras. Opiniones vertidas durante el trabajo de campo si bien señalan que el apoyo continúa llegando tarde, reconocen que comparativamente el apoyo llega con mayor oportunidad con respecto a años anteriores. Asimismo, los distintos CADER y DDR reconocen que ASERCA libera los recursos con mayor velocidad a lo observado previamente.

En este rubro, personal entrevistado de la Dirección General de Medios de Pago señala que con elementos como la bancarización, es posible entregar el apoyo tan solo nueve días después de que se ha suscrito la solicitud, pues comparativamente éste es un medio de pago más eficiente y con mayor costo efectividad que los cheques (el costo por

transferencia es menor al costo por emisión de cheques). Asimismo, señalan que ellos podrían realizar la dispersión de los recursos en un periodo menor, pues esta actividad se encuentra sistematizada. Sin embargo, la dispersión de los recursos está supeditada a los procesos operativos previos que realizan áreas distintas a la presente.

El segundo beneficio para los beneficiarios del Programa derivado de la simplificación administrativa consiste en la menor dedicación de horas / hombre para la tramitación del apoyo, con los consecuentes efectos económicos que de ello se desprende. De esta manera, se ha disminuido notoriamente el tiempo que dedican los beneficiarios para cumplir con los trámites necesarios para la recepción del apoyo, al reducir la cantidad de ocasiones que el productor acude al CADER, llegando a darse el caso en que no tenga que acudir a estos centros si los requisitos para cumplir con el apoyo de manera continua son satisfechos. Asimismo, tienen que incurrir en menos gastos para recibir el apoyo, pues se reducen los costos de traslado para la realización de trámites.

Desde el punto de vista del operador del Programa, la eficiencia operativa y de gestión del Programa se ha incrementado notoriamente. Lo anterior, en una parte por la simplificación administrativa y normativo que ha sido ya evidenciada, pero también por el avance natural que se ha dado en la sistematización de la información, que permite volver más eficientes diversos procesos operativos clave, con una consecuente disminución en los tiempos de atención.

Tanto la simplificación administrativa como la sistematización de la información han permitido un abatimiento en los costos de operación del Programa. Ejemplos de los elementos que han permitido esta disminución son el establecimiento del PROCAMPO Continuo, la creación del “Expediente único”, la sistematización en la asignación de folios que eviten la duplicidad de expedientes y faciliten la emisión de pagos únicos por beneficiario en lugar de pagos múltiples por cada predio registrado, y la creciente bancarización del Programa.

Por otra parte, en cuanto a la simplificación regulatoria, si bien se han implementado diversas mejoras regulatorias al Programa en búsqueda de favorecer la comprensión de los distintos usuarios de estas disposiciones normativas, aunque de manera teórica esto se ha logrado, en la práctica existen opiniones encontradas al respecto.

En cuanto a la simplificación de las reglas de operación, si bien el hecho de publicar únicamente las modificaciones favorecería la comprensión de las mismas, en la práctica existen distintos actores que cuentan con una opinión contraria, pues se considera que con las distintas modificaciones que ha sufrido el Programa de 2003 a la fecha, la lectura de las mismas se ha complicado de sobremanera, pues para comprenderlas deben referirse a las originales de 2002 de manera ineludible. Así, si alguien busca componer la normatividad actual del Programa no basta con leer unas solas reglas de operación, sino que deben remitirse a las originales, más todas las modificaciones anuales. Lo anterior, favorece la confusión de quien se encuentra leyendo las mismas, pues no es fácil y evidente observar que disposiciones originales y modificaciones realizadas continúan vigentes y cuáles no. De esta manera, en lo concerniente a las reglas de operación, si bien se buscó dar más claridad al solo publicar las modificaciones, esto con el tiempo solo generó una mayor confusión.

En cuanto a los distintos procedimientos operativos (referidos anteriormente y puntualizados en el anexo 3), en general se considera por los distintos actores que permiten un adecuado funcionamiento del programa, debido a que se encuentran regulados detalladamente los pasos a seguir durante su implementación en el Procedimiento General Operativo, y aquellas situaciones específicas son a su vez regulados por los distintos procedimientos específicos.

Tanto el Procedimiento General Operativo como los seis procedimientos específicos cuentan con el desglose detallado de las actividades a ejecutar, lo cual permite de una manera más eficiente que tanto el personal de ASERCA-SAGARPA como el beneficiario identifiquen la etapa a seguir durante una situación ya sea general o específica (como el cambio de ciclo agrícola o la consolidación de predios).

De la mano de lo anterior, la publicación de los distintos procesos operativos favorece la accesibilidad eficiente, oportuna, y de transparencia del sistema de operación y gestión del PROCAMPO, y permiten a su vez el procesamiento de información de acuerdo a los tiempos de atención establecidos para las solicitudes de apoyo y la transferencia de recursos a los beneficiarios.

Por lo expuesto anteriormente, se considera que la gestión y operación del Programa es adecuada, característica a la cual se ha llegado tras una serie de esfuerzos concatenados

durante varios años que tuvieron como objetivo hacer de PROCAMPO un programa más eficiente tanto en sus costos como en la atención de su población beneficiaria. Asimismo, estos esfuerzos dan fe del compromiso que ha existido entre las autoridades sectoriales hacia la mejora continua de estos procesos, mismo compromiso que favoreció que en algún momento, la operación del Programa fuera certificada como de calidad por la Norma ISO 9000:2000.

VI. Análisis de Resultados

VI.1 Definición imprecisa y confusión en el objetivo del Programa

En el Decreto que dio origen a PROCAMPO se identifica claramente como objetivo del mismo la transferencia de recursos hacia los productores y se entiende como el propósito de dicha transferencia el apoyar la economía de los mismos.

Por lo anterior, el objetivo de PROCAMPO es incrementar el ingreso de los productores agrícolas sin que se busque algún fin específico con dicha transferencia de recursos económicos. Sin embargo, durante el trabajo de campo fue posible identificar que es común entre los diversos actores relacionados con el Programa, el concebir objetivos distintos al formalmente establecido, a lo cual favorece la imprecisión en el objetivo.

En general, algunos considerandos establecidos en el Decreto de creación del Programa son altamente aceptados como objetivos, tales como la capitalización de las unidades de producción para el incremento en la productividad o el favorecimiento de la conversión productiva.⁷

De esta manera, si bien los considerandos pueden entenderse como el contexto bajo el cual surge PROCAMPO, estos no deben ser entendidos como objetivos del Programa, pues existe un objetivo único debidamente establecido dentro del contenido normativo del mismo.

De la confusión que existe entre los personajes relevantes (delegados estatales, jefes de DDR, responsables de CADER y productores beneficiarios) con respecto al objetivo del Programa, se desprende una confrontación tendiente a conocer si el enfoque del mismo es asistencial o productivo.

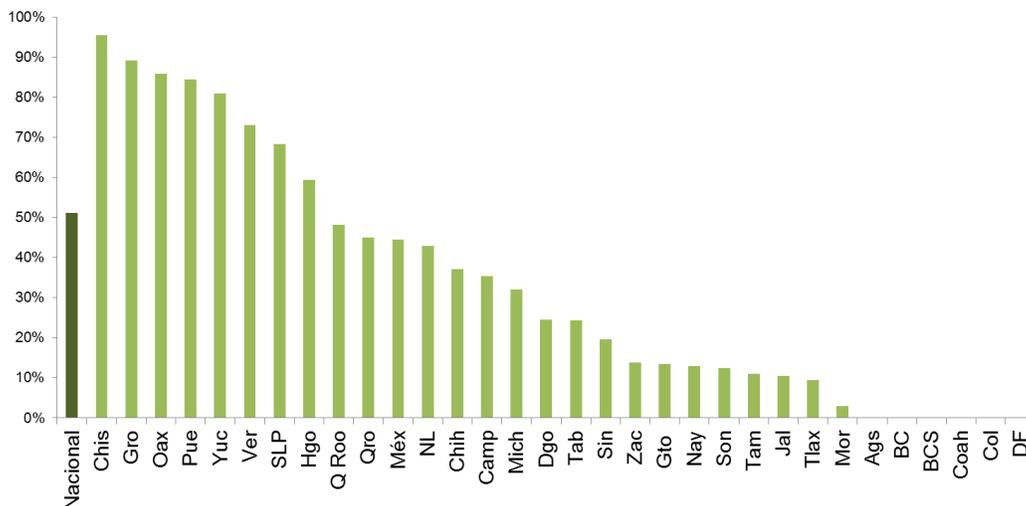
Con la incorporación al padrón de alrededor de 2.2 millones de productores de autoconsumo según el Decreto de Creación, el programa adquirió un tinte

⁷ Los considerandos representan a la parte expositiva que antecede a la sección normativa de algún texto legal. Tradicionalmente, se sostiene que los considerandos no tienen una validez normativa propiamente dicha, aunque son de uso habitual y pueden ser utilizados para el análisis o interpretación de alguna norma.

preponderantemente social, lo cual se aprecia en las características de algunos de sus beneficiarios.

A nivel nacional, alrededor del 51% de los apoyos que se dispersan se destinan a municipios considerados de alta y muy alta marginación de acuerdo al Consejo Nacional de Población (CONAPO). Sin embargo, en algunas entidades federativas como Chiapas, Guerrero u Oaxaca, esta proporción alcanza niveles por encima del 85% de los apoyos otorgados. En el otro extremo, estados como Baja California Sur, Coahuila, Colima y el Distrito Federal no presentan un solo apoyo dispersado con estas características debido a la baja presencia de municipios con estas características.

Porcentaje de Apoyos Otorgados a Zonas de Alta y Muy Alta Marginación Municipal con respecto al Total 1995 - 2009

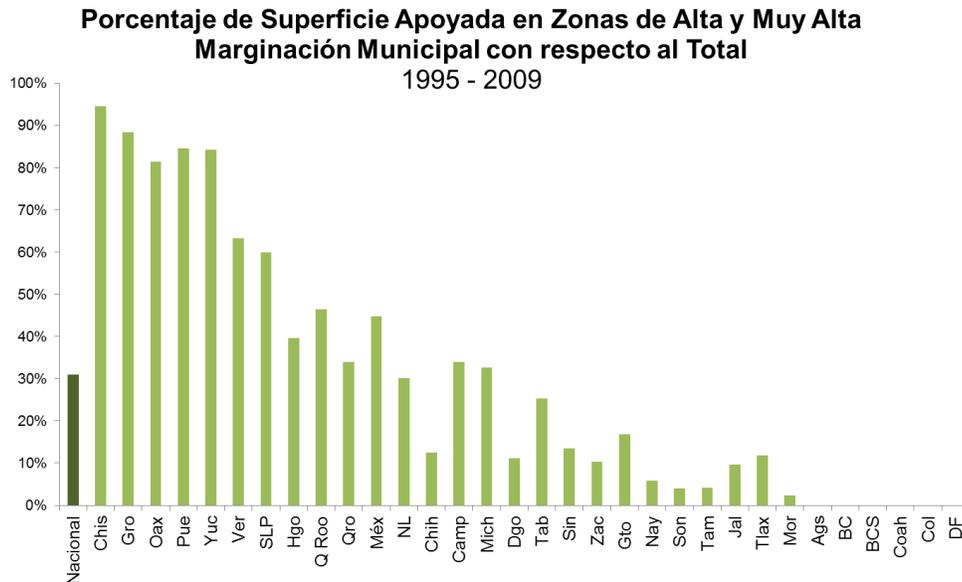


Fuente: Elaboración propia con datos de los padrones publicados por ASERCA y CONAPO

Sin embargo, si se considera la superficie apoyada (que dadas las características del Programa puede considerarse como el objeto de atención real), la representación de las superficies en zonas de alta y muy alta marginación es considerablemente menor a la de los apoyos otorgados.

En cuanto a superficie, la representación de zonas con alta y muy alta marginación desciende al 31% desde un punto de vista nacional. Sin embargo, al igual que con los apoyos, existe gran variabilidad nacional, pues de nueva cuenta en estados como Chiapas,

Guerrero o Puebla la representación es mayor al 85%, mientras que en otros estados no se apoya superficie en zonas con estas características, como son Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Colima y el Distrito Federal, por la ya mencionada inexistencia de municipios con estas características.



Fuente: Elaboración propia con datos de los padrones publicados por ASERCA y CONAPO

Si bien PROCAMPO cuenta con una participación importante de personas en situación de alta marginación lo cual podría darle un enfoque social, cabe recordar que por el contexto bajo el que surge PROCAMPO, este se instrumenta como un Programa meramente compensatorio ante los apoyos otorgados al sector por parte de los otros socios comerciales. Bajo este entendimiento, PROCAMPO podría llegar a entenderse como un programa creado para aquellos productores agrícolas que enfrentarían la competencia directa de sus contrapartes norteamericanos. A lo anterior corresponde que los estados como Tamaulipas, Sinaloa, o Jalisco sean aquellos con mayor participación en el monto de los apoyos del Programa.

Así, a lo largo de su existencia PROCAMPO ha presentado una dualidad en cuanto a si su enfoque es asistencial o productivo, a lo que han contribuido las modificaciones realizadas durante su existencia. Si bien el diseño en general del Programa ha

permanecido similar en cuanto al otorgamiento de recursos, le han sido integrados componentes que favorecen la confusión dentro del mismo, las cuales se enlistan a continuación.

Enfoque de modificaciones y adecuaciones realizadas a PROCAMPO		
ENFOQUE	MODIFICACIÓN	EFECTO DESEADO
ASISTENCIAL	Estratificación de beneficiarios y diferenciación de cuotas	Favorece a productores de baja capacidad productiva al otorgarles una cuota mayor.
	PROCAMPO Anticipado	Los productores de menor capacidad productiva se benefician al recibir el apoyo antes del periodo de siembra.
	Montos Máximos de Apoyo	Disminuye la regresividad del programa.
	PROCAMPO Continuo	Disminuye el conocimiento sobre las tendencias de la producción en los beneficiarios del programa.
PRODUCTIVO	Apertura de Cultivos	Busca fomentar la conversión productiva hacia productos de mayor rentabilidad.
	PROCAMPO Capitaliza	Pretende capitalizar proyectos productivos mediante el adelantamiento de cuotas.
	PROCAMPO Ecológico	Favorecer actividades de conservación y mejoramiento ambiental.

Así, con la incorporación de estas modificaciones se ha buscado subsanar algunos problemas inherentes en el diseño del Programa, pero al mismo tiempo se ha generado una mayor confusión en la percepción de su objetivo.

PROCAMPO cuenta con un objetivo correctamente definido normativamente, aunque impreciso en cuanto a lo que se busca con dicha transferencia de recursos. Sin embargo las modificaciones realizadas al Programa a lo largo de su historia y la aceptación de considerandos como objetivos secundarios han favorecido que la población beneficiada y los operadores cuenten con una percepción errónea sobre el objetivo y alcances del PROCAMPO. Esta situación profundiza la confusión y genera opiniones negativas sobre el desempeño del Programa.

VI.2 Atención a la población objetivo

PROCAMPO se constituye como una herramienta única que atiende bajo un mismo esquema a beneficiarios de distintas características productivas y sociales, por lo cual, el análisis de la atención que ha prestado el Programa a su población objetivo debe segmentarse de acuerdo a las características específicas de cada una de estas poblaciones.

Durante la realización del trabajo de campo, fue posible observar que la población que atiende el Programa puede segmentarse de manera general en beneficiarios de subsistencia, beneficiarios con potencial productivo y beneficiarios con capacidades productivas desarrolladas.

Para efectos de la presente evaluación, los beneficiarios de subsistencia deberán entenderse como aquellos de superficie elegible pequeña de temporal que desarrollan la actividad agrícola exclusivamente para el autoconsumo, debido a que no cuentan con las capacidades productivas que les permitan desarrollar la actividad con un enfoque comercial. Son por lo general personas de bajos recursos, y el gasto de inversión que realizan en la actividad agrícola es prácticamente nulo, es decir, no destinan recursos a la compra de insumos como fertilizantes u otros insumos, o en labores de tecnificación de sus unidades de producción. La tierra que utilizan para el desarrollo de la actividad es generalmente propia, y no buscan el incremento de sus unidades de producción a través del arrendamiento de tierras.

Los beneficiarios con potencial productivo representan en la presente evaluación a aquellos con superficie de temporal grande o de riego pequeña. Si bien parte de su producción pueden destinarla al autoconsumo, en general desarrollan la actividad con fines comerciales debido a que cuentan con condiciones más acordes para ello. Sin embargo, en muchos casos carecen del capital necesario para maximizar la explotación de sus unidades de producción, aunque sí realizan algunas erogaciones buscando proveerlas de insumos que mejoren la productividad de las mismas como compra de fertilizantes y algunos niveles de tecnificación, aunque lo último se realice a través de arrendamientos de tractor u otros activos. Las tierras son generalmente propias, aunque es más común encontrar productores que buscan incrementar su capacidad productiva a través del arrendamiento de otras superficies.

Por último, los beneficiarios con capacidades productivas desarrolladas se definen como aquellos con grandes superficies generalmente de riego o en zonas donde el temporal es favorable. Éstos se caracterizan por desarrollar la actividad con una visión empresarial y cuentan por ello con el capital necesario que les permite alcanzar economías de escala y mayores rendimientos en sus unidades de producción. Así, el porcentaje de su producción destinado al autoconsumo es mínimo, y realizan erogaciones importantes a la adquisición de insumos que potencialicen su producción y permitan la tecnificación de sus unidades productivas. Es común encontrar productores de esta tipología que conjuguen tierras propias y rentadas, o bien que la totalidad de sus unidades productivas sea de su propiedad.

La anterior categorización de beneficiarios puede ser resumida de la siguiente manera:

		Tamaño de Unidad de Producción	
		Pequeña	Grande
Régimen Hídrico	Riego	Beneficiarios con Potencial Productivo	Beneficiarios con capacidades productivas desarrolladas
	Temporal	Beneficiarios de Subsistencia	Beneficiarios con Potencial Productivo

La segmentación del tamaño de la unidad de producción en pequeña y grande es bastante subjetiva, ya que la estratificación en base a superficie depende en gran medida de las condiciones geográficas, climatológicas y la vocación productiva de los predios.

Únicamente con fines ilustrativos, puede definirse el límite que divida a una superficie pequeña de una grande con base a los tamaños establecidos por ASERCA para definir si pertenecen al estrato II o III, es decir, cinco hectáreas.

Así, el apoyo PROCAMPO tiene para cada categoría de beneficiarios un impacto distinto, el cual será abordado a continuación.

VI.2.1 Beneficiarios de subsistencia

En esta categoría de beneficiarios, el enfoque de PROCAMPO es mayoritariamente asistencial, por lo que el apoyo se destina en mayor parte a la cobertura de gastos personales y de alimentación.

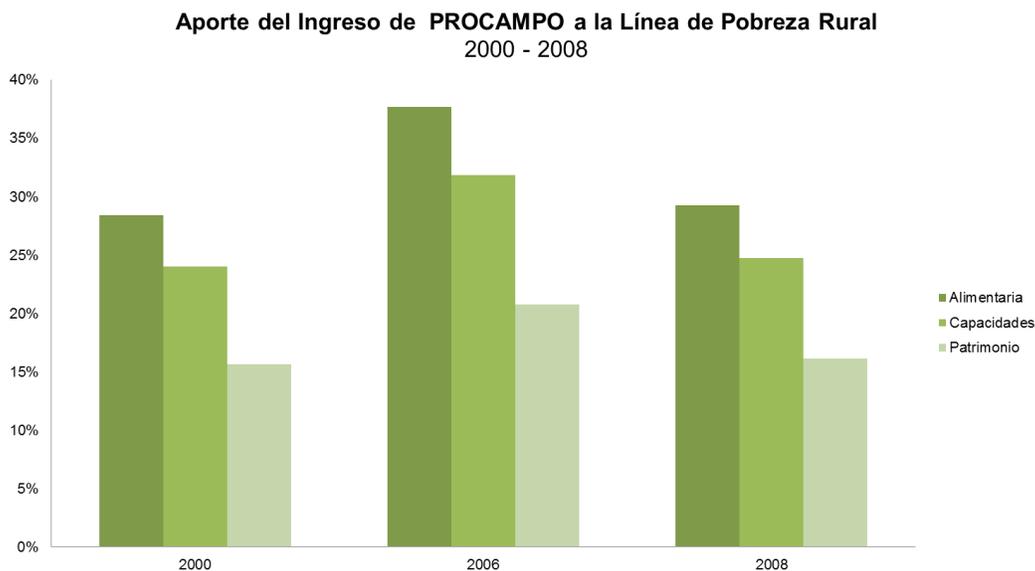
Aquí, PROCAMPO se percibe como el principal ingreso de carácter monetario percibido por el desarrollo de la actividad agrícola. Lo anterior se encuentra en concordancia con lo establecido en la evaluación realizada al Programa para el año agrícola 2006 por Grupo de Economistas y Asociados, en el que se menciona que para el 52.8% de los productores encuestados, PROCAMPO representó el 100% de su ingreso agrícola.

CONEVAL en su estudio Evolución de la Pobreza en México 2009 hace referencia a que según estimaciones obtenidas de la ENIGH del 20% de los hogares más pobres de nuestro país el PROCAMPO generó ingresos monetarios per cápita de \$ 6.26, mientras que la producción de autoconsumo generó ingresos no monetarios estimados en \$18.99 per cápita. Si se considera que estas estimaciones se efectúan a nivel nacional, es decir que incluyen a tanto a productores agrícolas como no agrícolas se observa que la representación del PROCAMPO en el ingreso de los habitantes más pobres es considerable, ello considerando que la producción de autoconsumo es un ingreso no monetario a diferencia del apoyo del PROCAMPO.

De esta manera, PROCAMPO se erige como un importante programa de combate a la pobreza rural, no obstante no fue creado para ello. El monto promedio de apoyo de PROCAMPO para los estratos I y II pudo cubrir en 2006, hasta el 38% del ingreso que requiere una persona para cubrir la línea de pobreza alimentaria, el 32% de la pobreza de capacidades, y el 21% de la pobreza patrimonial (La pobreza por ingresos se considera cuando el ingreso de una persona se encuentra por debajo del monto mínimo necesario para la satisfacción de sus necesidades esenciales).

Líneas de Pobreza Rural Anuales por Ingresos y PROCAMPO				
	2000	2006	2008	
Línea de Pobreza Alimentaria	\$ 5,560	\$ 7,184	\$ 8,480	
Línea de Pobreza de Capacidades	\$ 6,574	\$ 8,494	\$ 10,026	
Línea de Pobreza de Patrimonio	\$ 10,090	\$ 13,037	\$ 15,388	
Apoyo Promedio PROCAMPO Estrato I y II	\$ 1,557	\$ 2,730	\$ 2,459	

Fuente: Elaboración propia con datos de CONEVAL y ASERCA



Fuente: Elaboración propia con datos de CONEVAL y ASERCA

Para el año 2000, el monto promedio de PROCAMPO otorgado a los estratos I y II aportó el 28% de los ingresos necesarios para que una persona cubriera la línea de pobreza alimentaria, el 24% para la de capacidades y alrededor del 15% para la de patrimonio. En el 2008, los porcentajes se modificaron al 29%, 25% y 16% para las líneas de pobreza descritas en el mismo orden anteriormente.

Cabe resaltar que la disminución en el aporte de PROCAMPO a las líneas de la pobreza entre 2006 (año en que alcanzó el nivel máximo en el presente análisis) y 2008 se debe a que desde 2005 las cuotas de apoyo no se han modificado, por lo cual el poder adquisitivo de la cuota ha disminuido debido a cuestiones inflacionarias.

Por otra parte, en este tipo de beneficiarios la obligatoriedad de la siembra provoca que en zonas con condiciones climáticas favorables se eleve el ingreso no monetario de las familias, al cosechar la producción de sus unidades. Así, si bien estos productores no comercializan su cosecha, ésta puede fungir como insumo para otros procesos productivos, ya sea como la alimentación de ganado o semilla para nueva siembra, actividades que posteriormente reditarán ingresos no monetarios a estas familias beneficiarias, apoyando así la producción a pequeña escala con el consecuente incremento al ingreso.

Sin embargo, en zonas donde se da un mal temporal, la obligatoriedad de la siembra puede llegar a ser contraproducente, pues más que un apoyo al ingreso, PROCAMPO puede convertirse en una erogación al invertir recursos para la siembra y cumplimiento de los requisitos del Programa, sin obtener los rendimientos necesarios que les permitan recuperar la inversión realizada. Es en este tipo de productores donde pueden presentarse las denominadas “siembras procamperas” abordadas previamente en la evaluación.

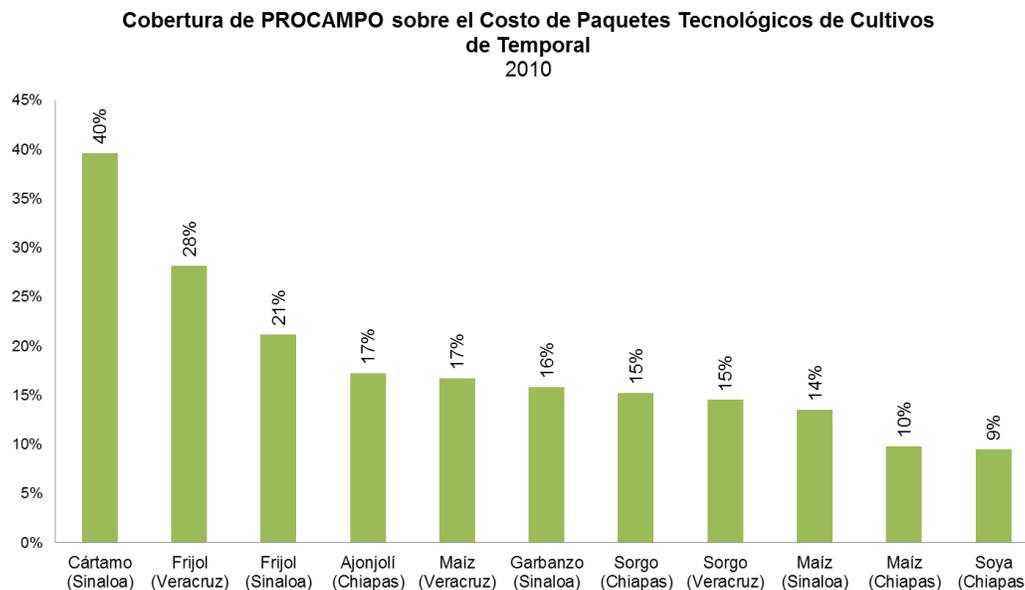
Así, en este sector de la población atendida PROCAMPO funciona primordialmente como un programa de combate a la pobreza, incrementando el ingreso de manera importante para que las personas que se encuentran en el medio rural puedan satisfacer sus necesidades básicas. Si bien esto es positivo desde un punto de vista social, tiene también implicaciones negativas sobre la productividad en el sector y la sucesión de tierras, lo cual será abordado posteriormente.

VI.2.2 Beneficiarios con potencial productivo

De acuerdo a las definiciones previamente establecidas, en aquellos productores pequeños de riego y productores mayores de temporal, PROCAMPO cuenta con un efecto favorable sobre la producción, al permitir una cobertura importante de costos de producción con un consecuente incremento en los ingresos percibidos por la actividad. Adicionalmente, PROCAMPO se constituye como un ingreso cierto y constante año tras año, por lo cual disminuye el riesgo implícito de la agricultura.

VI.2.2.1 Cobertura de Costos de Producción

De acuerdo a datos recolectados durante el trabajo de campo, la cuota de PROCAMPO por hectárea puede llegar a cubrir porcentajes importantes sobre el costo del paquete tecnológico para cultivos de temporal⁸. Así, la aportación de PROCAMPO alcanza para los siguientes cultivos en promedio 18% del costo de producción.



Fuente: Elaboración propia con datos recolectados durante el trabajo de campo

⁸El paquete tecnológico puede ser definido como el conjunto de procesos e insumos o productos que intervienen en la generación del bien final, en este caso, la cosecha de las unidades de producción.

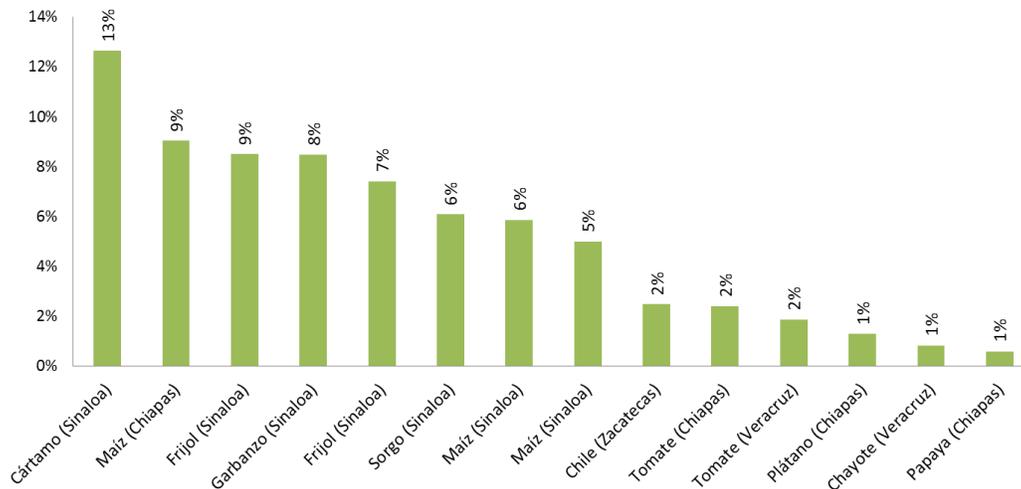
Para algunos cultivos de temporal como el cártamo, PROCAMPO puede llegar a representar el 40% del costo del paquete tecnológico, mientras para otros como la soya o el maíz esta cobertura se reduce a valores de entre el 9 y 10%.

Cabe resaltar que el costo de los paquetes tecnológicos es distinto entre cultivos debido a la ubicación geográfica. Durante el trabajo de campo pudo observarse que la configuración de insumos de cada paquete tecnológico es diseñada por el INIFAP de manera distinta entre regiones, lo que se debe principalmente a que las necesidades de las unidades de producción para algún cultivo en específico varían en términos de las características climatológicas y orográficas de la región. Así, el paquete tecnológico utilizado para el maíz de temporal en Veracruz es distinto al utilizado en Sinaloa y Chiapas, como se aprecia en la gráfica anterior. Asimismo, estas diferencias interregionales se replican en los rendimientos esperados para cada cultivo derivados de la aplicación del paquete, por las mismas causas mencionadas.

Por otra parte, debe considerarse que los precios de los insumos que conforman cada paquete tecnológico son distintos entre las regiones, lo cual puede llegar a acrecentar las diferencias entre los costos de los distintos paquetes tecnológicos.

Por otra parte, al analizar los paquetes tecnológicos de cultivos de riego, se presenta una menor cobertura de costos que la presentada ante temporal, aunque sigue siendo de un nivel importante. En promedio para los siguientes cultivos PROCAMPO cubrió el 5.2% del costo del paquete tecnológico. De igual manera, la diferencia entre cultivos obedece a costos distintos entre regiones.

Cobertura de PROCAMPO sobre el Costo de Paquetes Tecnológicos de Cultivos de Riego 2010



Fuente: Elaboración propia con datos recolectados durante el trabajo de campo

De los cultivos presentados, de nueva cuenta el cártamo es aquel cultivo que cubre en mayor medida los costos de su paquete tecnológico con cerca del 13%. Por otra parte, el plátano, chayote y papaya son aquellos que cubren en menor medida sus costos con el apoyo recibido de PROCAMPO.

Si bien PROCAMPO contribuye a la cobertura del costo de paquete tecnológico, la aportación es diferenciada porcentualmente para los cultivos de riego y de temporal, cubriendo en mayor medida a estos últimos.

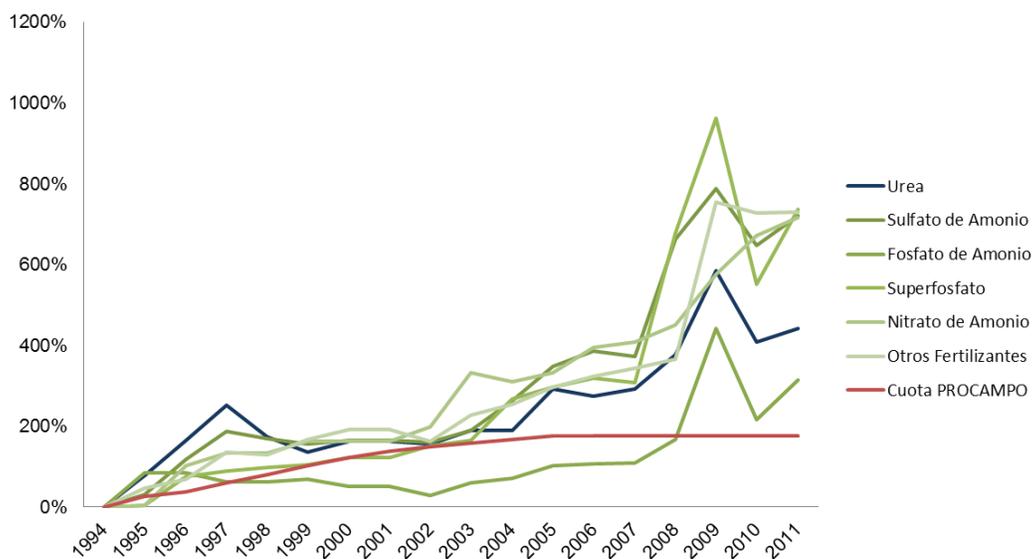
Por otra parte, debemos además notar que en cultivos elegibles como son el maíz, sorgo, frijol y cártamo la cobertura en el costo del paquete tecnológico es mayor, lo cual pudiera representar un incentivo para continuar cultivando dichos productos y no buscar la conversión hacia otros cultivos más rentables. Así, si bien PROCAMPO permite la siembra de cultivos distintos a los nueve elegibles originales, el impacto que puede tener para determinar la conversión productiva de las unidades de producción es mínimo debido a que en aquellos cultivos de mayor rentabilidad el apoyo otorgado representa una aportación mucho menor de los costos de producción.

En cuanto a la cobertura de costos, PROCAMPO puede contar además con un efecto multiplicador, pues los recursos otorgados por el Programa permiten la inversión en un paquete tecnológico que eleve la productividad de las unidades de producción, incrementando así los ingresos percibidos por los productores. De esta manera PROCAMPO no solo transfiere los recursos a los productores, sino que al aplicar los mismos a insumos para la producción se incrementa la productividad de las unidades mejorando el ingreso del agricultor.

No obstante PROCAMPO puede llegar a cubrir de manera importante los costos de los paquetes tecnológicos, el hecho de que las cuotas de apoyo no sean actualizadas constantemente con base a factores inflacionarios ha disminuido esta capacidad del Programa.

Entre 1994 y 2011, la cuota normal de apoyo se ha incrementado en términos nominales un 175%, mientras el precio de fertilizantes se ha incrementado en rangos que van desde 315% para el fosfato de amonio y 443% para la urea, hasta alrededor de 730% para otros fertilizantes como el sulfato de amonio, superfosfato y nitrato de amonio, lo cual puede apreciarse en la siguiente gráfica.

Incremento en Precios de Fertilizantes
 1995 - 2009



Fuente: Elaboración propia con datos de BANXICO y ASERCA

La no actualización de las cuotas del apoyo disminuye el efecto que tiene el Programa sobre la cobertura de costos de producción, aunque sigue representando una cobertura importante sobre los mismos, y generando a su vez beneficios para los productores reflejados en incrementos de la productividad.

VI.2.2.2 Incremento en el ingreso y disminución en el riesgo de la actividad

Uno de los principales problemas a los que se enfrenta un productor agrícola es que el desarrollo de esta actividad no le supone un ingreso cierto y constante, debido a la variabilidad que puede encontrar ciclo con ciclo tanto en los rendimientos que obtiene de su tierra, como en las variaciones de precios de los productos.

El riesgo de la actividad es particularmente alto en los productores de temporal, pues dependen en mayor medida de cuestiones climáticas para su desarrollo. Así, si el periodo de lluvias no se presenta en los tiempos o cantidades necesarias, un productor con estas características corre con un gran riesgo de que la producción de sus tierras sea mínima.

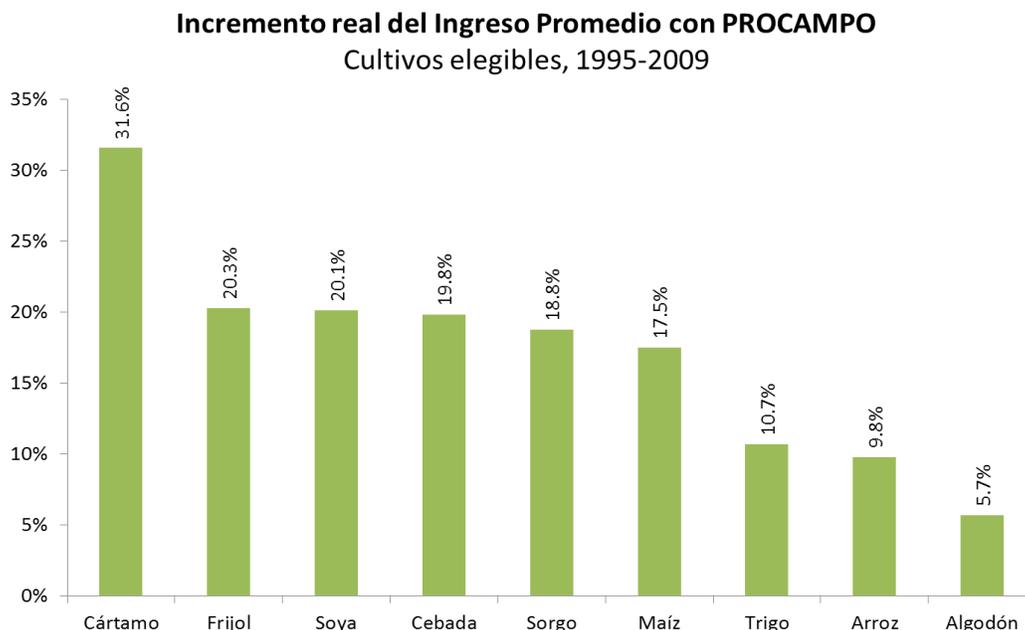
Bajo este contexto, PROCAMPO se constituye como una cobertura importante ante el riesgo inherente en la actividad agrícola. PROCAMPO supone para los beneficiarios un ingreso periódico por el desarrollo de la actividad, el cual recibirán de manera cierta y constante.

Cabe recordar que el objetivo de PROCAMPO es la transferencia de recursos en apoyo de la economía de los productores rurales, lo cual se refleja en un incremento del ingreso. De esta manera, si tomamos en cuenta los rendimientos reportados por el SIAP para cada cultivo, así como el Precio Medio Rural Real y la cuota normal de PROCAMPO en términos reales, tenemos que entre 1995 y 2009 el incremento promedio en los ingresos percibidos por producir una hectárea con alguno de los nueve cultivos elegibles fue de 17.1%.

Es el cártamo el cultivo elegible que eleva en mayor medida los ingresos percibidos por una hectárea, al alcanzar un 31.6%. Por otra parte, son el trigo, el arroz y el algodón

aquellos que incrementan en menor medida estos ingresos con únicamente 10.7%, 9.8% y 5.7% respectivamente.

Cabe resaltar que el frijol, el sorgo y el maíz, los principales cultivos apoyados por PROCAMPO, elevan sus ingresos promedio en un 20.3%, 18.8% y 17.5% respectivamente al recibir el apoyo del Programa.

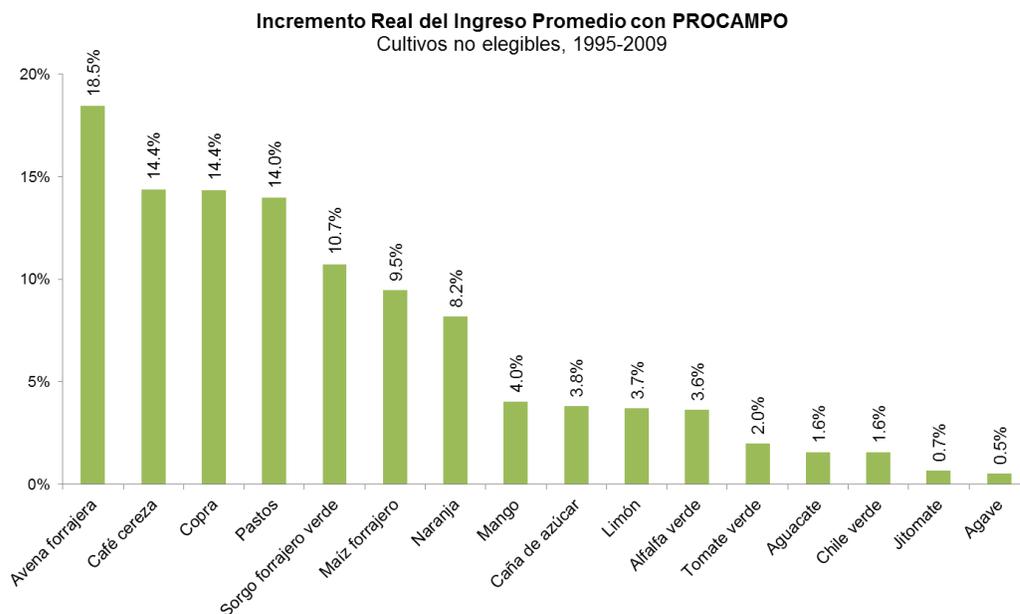


Fuente: Elaboración propia con datos de SIAP y ASERCA

Al considerar a otros cultivos representativos en la superficie sembrada nacional de acuerdo al SIAP, se observa que en general, el incremento en el ingreso es menor al presentado en los cultivos elegibles. Para cultivos con más de 100 mil hectáreas sembradas que se especifican en la siguiente gráfica, el incremento en el ingreso por tonelada ha sido en promedio de 6.9%, aunque con variaciones importantes entre los cultivos.

En estos cultivos cabe poner especial atención en la avena, los pastos, la caña de azúcar, la alfalfa, el chile verde y el agave, cultivos con participación importante dentro de la superficie apoyada por PROCAMPO. Para éstos, los incrementos en el ingreso por hectárea son de 18%, 14%, 4%, 4%, 2% y 1% en el mismo orden mencionado anteriormente.

Este indicador puede ser observado en la siguiente gráfica para otros cultivos.



Fuente: Elaboración propia con datos de SIAP y ASERCA

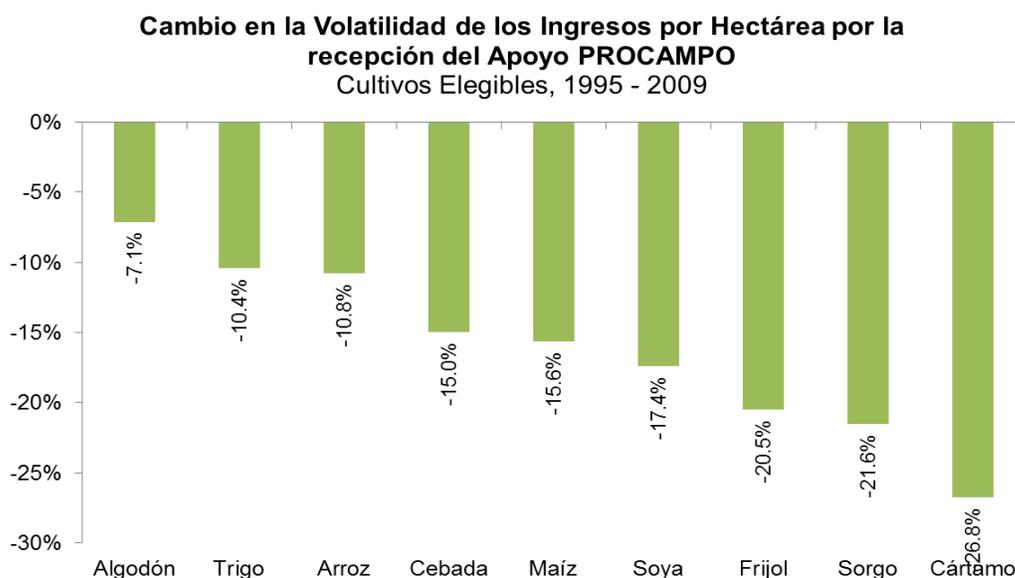
Con los datos mostrados anteriormente es posible inferir que el apoyo de PROCAMPO es más importante para los cultivos elegibles, pues los ingresos que obtienen los productores de los mismos son por lo general menores a los que obtienen agricultores de otros cultivos. Así, puede llegarse a una conclusión importante con respecto al desempeño del Programa durante su existencia, pues efectivamente el apoyo al ingreso es de mayor relevancia para los productores que se verían afectados por la apertura comercial, es decir aquellos que siembran alguno de los cultivos elegibles. Para cultivos no elegibles, contra los cuales no se enfrenta una competencia directa contra importaciones, o que son de un mayor valor, naturalmente la importancia de la recepción del apoyo es menor desde un punto de vista comparativo.

Con este incremento en los ingresos que aporta de manera constante PROCAMPO, la volatilidad⁹ en los ingresos que se perciben por una hectárea se ve disminuida. Como es

⁹ La volatilidad en los ingresos puede entenderse como la variación porcentual anual en los ingresos promedio por hectárea recibidos por un productor. Se calcula determinando la desviación estándar porcentual de los ingresos por hectárea, estos últimos a su vez entendidos como el producto del precio medio rural y los rendimientos físicos.

de esperarse, este efecto es mayor en aquellos cultivos en los que PROCAMPO representa un incremento mayor en los ingresos.

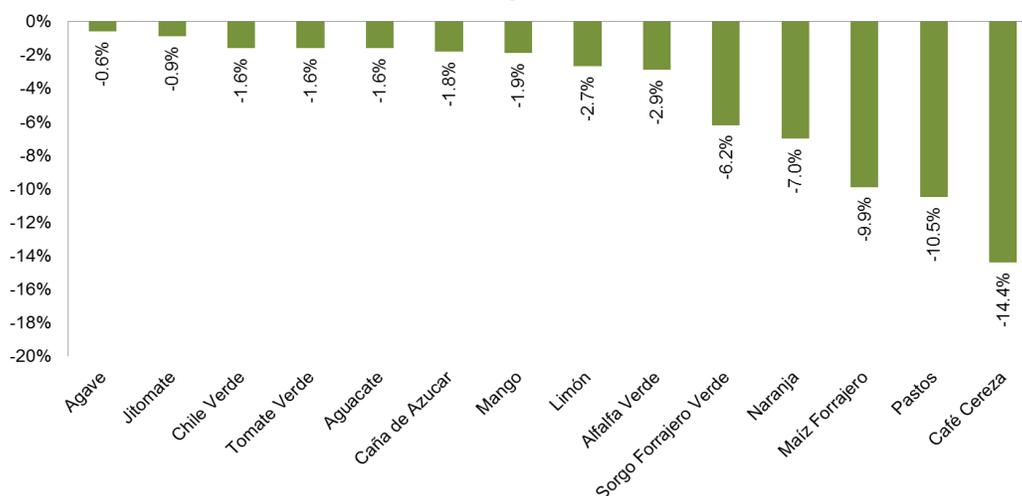
La recepción del apoyo supone para los nueve cultivos elegibles una disminución promedio de 16.1% en la desviación estándar de los ingresos por hectárea para el periodo 1995 – 2009. En el caso del cártamo, el sorgo y el frijol, la disminución se encuentra por encima del 20%. En el caso del algodón, el trigo y el arroz, la disminución es de 7.1%, 10.4% y 10.8% respectivamente.



Fuente: Elaboración propia con datos de SIAP y ASERCA

En los cultivos no elegibles, el cambio en la volatilidad es en promedio menor al presentado por los cultivos elegibles con una disminución de 4.5%. Los cultivos que presentan una disminución mayor en su volatilidad son el café cereza, los pastos y el maíz forrajero con 14.4%, 10.5% y 9.9% respectivamente. Por otra parte, el Agave, el Jitomate y el Chile Verde prácticamente no modifican este indicador al mostrar disminuciones de tan solo 0.6%, 0.9% y 1.6% respectivamente. El comportamiento de los distintos cultivos ejemplificados se muestra en la siguiente gráfica.

Cambio en la Volatilidad de los Ingresos por Hectárea por la recepción del Apoyo PROCAMPO
 Cultivos No Elegibles, 1995 - 2009



Fuente: Elaboración propia con datos de SIAP y ASERCA

De esta manera, para aquellos productores con potencial productivo PROCAMPO se constituye como un auxiliar importante que les permite estabilizar sus ingresos provenientes de la actividad.

En especial, este factor de estabilidad es más importante en zonas caracterizadas por malos temporales y grandes superficies, pues el ingreso por parte del Programa y la posibilidad de pérdidas por cuestiones climáticas es mayor. De esta manera, los productores saben que contarán con un ingreso seguro en cada ciclo agrícola en que se encuentren inscritos al Programa, y que de presentarse malos años este ingreso les permitirá continuar en la actividad en años subsecuentes.

De esta manera, PROCAMPO puede idealizarse como el ingreso base y constante percibido por la explotación de sus unidades de producción, que tras malos años les permitirá contar con algunos de los insumos básicos para el desarrollo de la actividad agrícola en los siguientes ciclos.

VI.2.3 Beneficiarios con capacidades productivas desarrolladas

Para aquellos grandes productores que ya cuentan con capacidades productivas desarrolladas, PROCAMPO funciona como un incremento neto al ingreso, sin mayores implicaciones sobre la productividad de estas unidades de producción.

Las decisiones productivas de estos agricultores son independientes a la recepción del apoyo. Cuentan ya con capacidades desarrolladas que les permiten alcanzar altos grados de productividad, y por ende, altos ingresos. Esta categoría cuenta con el capital necesario para desarrollar las actividades de siembra y cosecha, por lo que el ingreso percibido por PROCAMPO es meramente marginal, es decir, ellos realizarían la actividad agrícola independientemente a la recepción de PROCAMPO.

Si bien es en estos productores en los que PROCAMPO tiene el menor impacto desde un punto de vista de políticas públicas y de importancia económica del apoyo, es en aquellos en los que el enfoque compensatorio de PROCAMPO se cumple de mejor manera, pues son ellos quienes se encuentran compitiendo directamente ante las importaciones derivadas del TLCAN.

Por lo anterior, el efecto de PROCAMPO en estos productores es el de mantener sus niveles de competitividad en precios ante productos externos. Sin embargo, la representación en el ingreso de estos productores es mínima, como podrá observarse en el ejemplo siguiente:

Ejemplo: Productor de Maíz		
Concepto	Veracruz	Sinaloa
Superficie	5	50
Rendimiento (Ton/Ha)	2.5	11.0
Producción Obtenida	12.5	550.5
Precio supuesto de venta	\$2,200	\$2,200
Cuota PROCAMPO	1,300	\$963
Ingreso por Producción	\$27,500	\$1,211,100
Ingreso por PROCAMPO	\$6,500	\$48,150
Ingreso Total	\$34,000	\$1,259,250
% PROCAMPO sobre los ingresos	19%	4%

Fuente: Elaboración Propia con datos obtenidos durante el trabajo de campo

Los productores que ya cuentan con capacidades productivas desarrolladas pueden alcanzar altos grados de eficiencia en la utilización de sus tierras, lo que se refleja en mayores rendimientos e ingresos por hectárea. Sin embargo, el apoyo de PROCAMPO es indiferente a estos aspectos, pues otorga una cuota unitaria por superficie, por lo cual entre mayor sea la productividad y el ingreso que se obtiene por hectárea, la representación de PROCAMPO en el ingreso de los productores tiende a ser menor.

Lo anterior puede observarse en el ejemplo desarrollado, en el cual bajo los supuestos establecidos, mientras para productores de baja capacidad productiva el PROCAMPO alcanza un 19% de representación en el ingreso, para aquellos con mayores niveles de eficiencia la representación desciende hasta únicamente un 4%.

Así, en estos productores PROCAMPO representa un mero incremento en el ingreso, que no influye sobre el comportamiento productivo de los agricultores. Sin embargo, es en estos productores a su vez en donde el enfoque compensatorio de PROCAMPO se refleja en su forma más pura, al permitirles mantener en mayor o menor medida su competitividad ante productores extranjeros.

VI.3 Regresividad del Programa

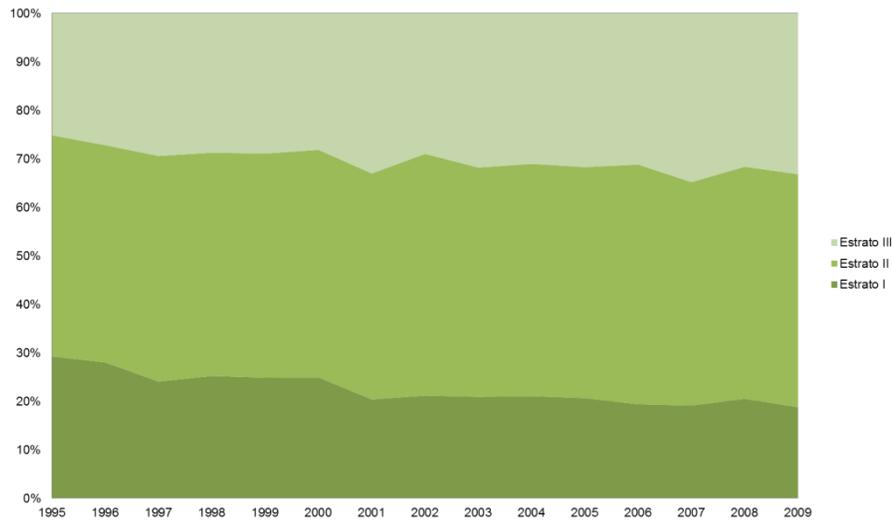
Una de las grandes bondades de PROCAMPO es ser el programa con mayor cobertura dentro del sector agrícola, al llegar a cerca de 2.2 millones de productores. Como ya se describió, el universo que atiende incluye tanto a productores en situaciones de alta marginalidad y enfocados al autoconsumo, como a productores que ven a la actividad agrícola con un enfoque comercial y rentable.

Sin embargo, desde un punto de vista social, el hecho de que PROCAMPO sea otorgado en base a la superficie y no a la persona provoca una alta regresividad en el mismo. Si bien los productores pequeños cuentan con alta representatividad dentro de PROCAMPO, su participación en cuanto a superficie es mucho menor, y por ende, en la dispersión de los recursos.

Los apoyos que se destinan al estrato I y II (productores con superficies menores a 5 hectáreas del ciclo PV con régimen hídrico de temporal) representan en promedio alrededor del 70% del total de apoyos otorgados, mientras que en monto significan únicamente el 34%.

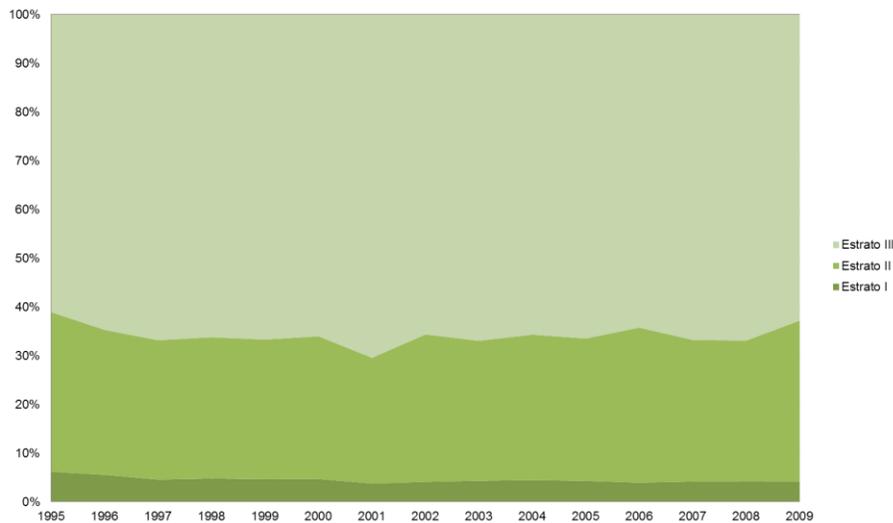
En contraparte, los productores del estrato III (todos los productores de riego, los productores con superficies mayores a cinco hectáreas y aquellos pertenecientes al ciclo OI) representan el 30% del padrón, pero el 66% del monto apoyado por el Programa.

**Participación de Estratos en el número de Apoyos Otorgados
 1995 - 2009**



Fuente: Elaboración propia con datos de ASERCA

**Participación de Estratos en el Monto de Apoyos Otorgados
 1995-2009**

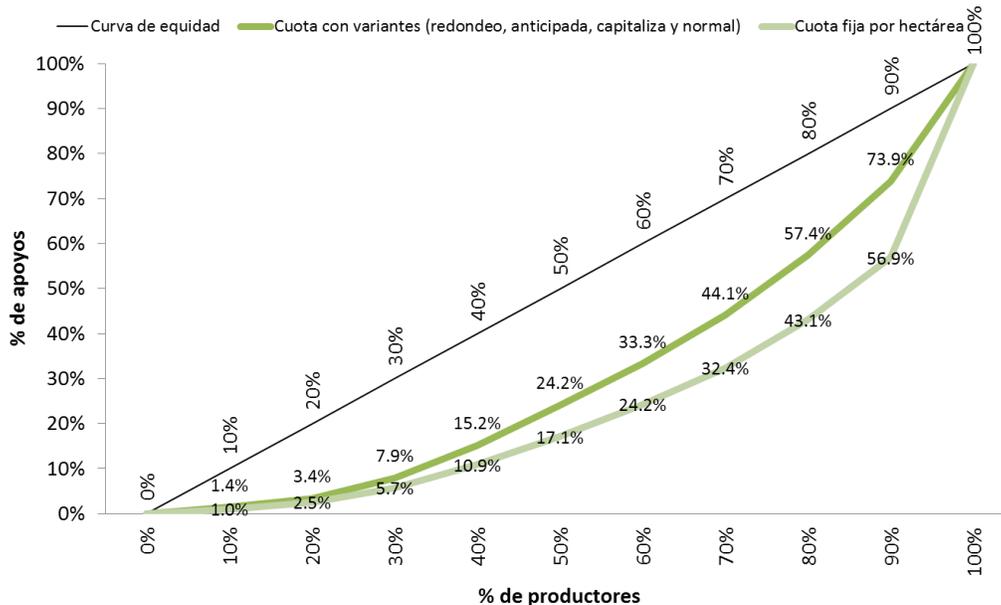


Fuente: Elaboración propia con datos de ASERCA

A lo largo de la operación del Programa se han aplicado algunas medidas para reducir la regresividad como son el establecimiento de límites máximos de apoyo y cuotas diferenciadas entre pequeños y grandes productores. Si bien estas medidas han

disminuido la regresividad de PROCAMPO de manera significativa, aún se encuentra presente esta característica en la distribución de los recursos como puede observarse en la siguiente gráfica.

Efectos de las variantes del PROCAMPO sobre la redistribución de los apoyos



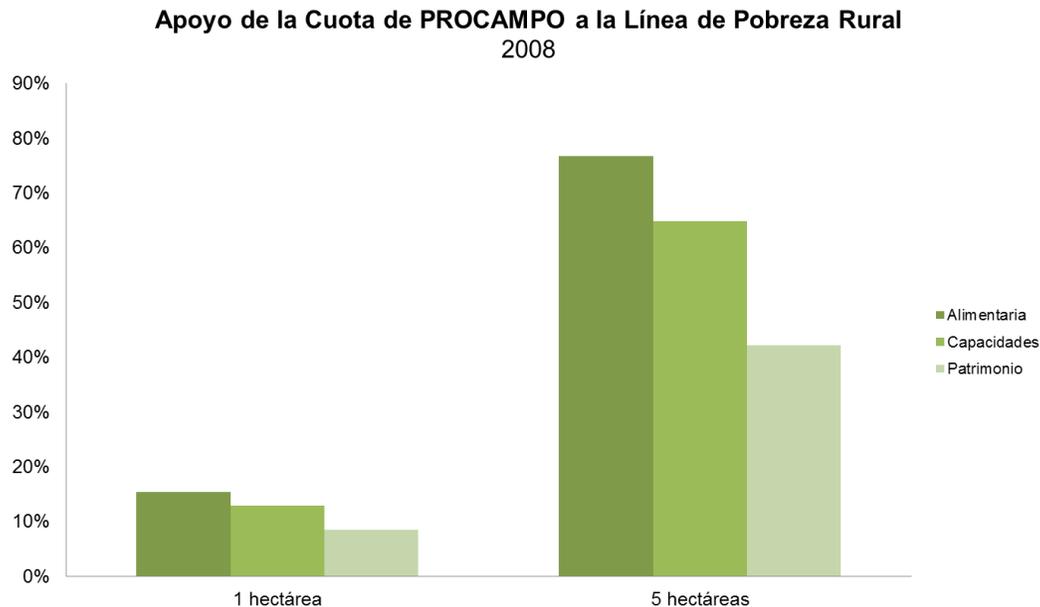
Fuente: Evaluación Integral del Desempeño del Programa de Apoyos Directos al CAMPO (PROCAMPO). Universidad Autónoma Chapingo, Diciembre 2004

Si bien efectivamente el PROCAMPO presenta una cierta regresividad, cabe destacar que a su vez gracias a su creación se logró otorgar un apoyo federal a 2.2 millones de beneficiarios que anteriormente carecían de instrumentos de política pública para su atención.

La regresividad de PROCAMPO se presenta a nivel agregado en el Programa, pero incluso si el análisis se enfoca en únicamente aquellos productores en los que funciona como un programa de apoyo contra la pobreza, ésta prevalece. En donde la única medida tomada para disminuirla ha sido el redondeo a una hectárea en aquellos predios menores a ella.

Un claro ejemplo de la regresividad entre el grupo de pequeños productores se demuestra de la siguiente forma: Un productor que recibe el apoyo de una hectárea recibe solo una quinta parte de lo que recibe un productor con cinco hectáreas, y por

ende, la contribución de PROCAMPO para alcanzar la línea de pobreza es menor para el primero no obstante este puede considerarse en un nivel de pobreza mayor que el segundo.



Fuente: Elaboración propia con datos de CONEVAL y ASERCA

Lo anterior se acentúa si consideramos que existen productores en las mismas condiciones de pobreza, pero que no reciben apoyo por parte del PROCAMPO y para los cuales no existen otros programas por parte de la SAGARPA a fin de incrementar sus niveles de ingreso.

Adicionalmente, también se presenta una regresividad regional pues al otorgarse en base a la superficie el Programa otorga mayores recursos a aquellas zonas en donde las unidades de producción son mayores. Como ejemplo podemos observar que en el municipio de Zapotitlán Lagunas de Oaxaca, la superficie promedio por receptor de PROCAMPO es de 4.45 hectáreas, mientras en Huautepec en el mismo estado, es de 1.02. Así, en promedio las unidades de Zapotitlán Lagunas reciben en promedio 4.4 veces más recursos por PROCAMPO, no obstante ambas se encuentran localizadas en municipios de muy alto grado de marginación.

Una de las grandes críticas que se han hecho históricamente a PROCAMPO se refiere precisamente a la regresividad del Programa. Sin embargo, estas críticas son válidas únicamente si se considera a PROCAMPO como un programa asistencial. Si se retoman los principios bajo los cuales fue creado, estas críticas pierden validez, pues el enfoque compensatorio del Programa debería beneficiar en mayor medida a aquellos grandes productores que enfrentarían la competencia derivada del TLCAN, no obstante se hayan incluido en el mismo a una gran cantidad de productores de autoconsumo.

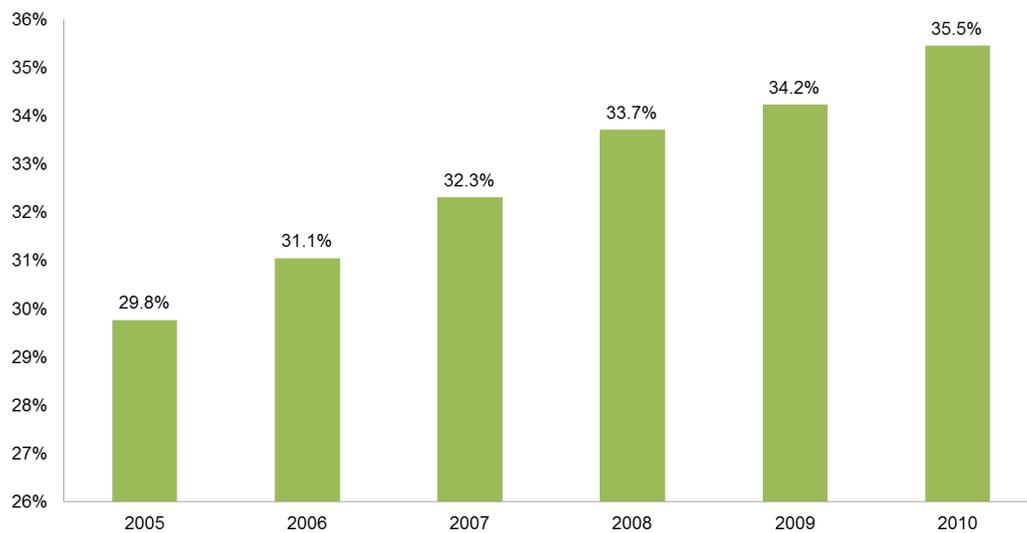
VI.4 Efectos de PROCAMPO sobre la Sucesión y el Mercado de Tierras

El incremento en la edad de los tenedores de unidades de producción agropecuarias es una tendencia que se presenta a nivel mundial, lo cual obedece a una gran variedad de factores.

En nuestro país, PROCAMPO inhibe el relevo generacional en aquellas unidades de subsistencia, de acuerdo a lo observado durante el trabajo de campo. En esta categoría, PROCAMPO se percibe como una pensión para los adultos mayores, siendo este un ingreso que se encuentra ligado a la posesión de la tierra. De esta manera, los beneficiarios de mayor edad buscan mantener su apoyo por el mayor tiempo posible, lo cual se traduce en un incremento de la población beneficiaria de PROCAMPO con edad avanzada, tanto en valores absolutos como en términos relativos en cuanto a su representación sobre el total de beneficiarios.

En cuanto a la representación porcentual de los adultos mayores en los beneficiarios de PROCAMPO, se tiene que en 2010 estos equivalían al 35.5% de la población atendida, mientras en 2005 esta misma población representaba únicamente al 29.8%. Así, en cinco años se tiene que este grupo poblacional se ha incrementado en términos relativos en un 19.1%, lo que supone un incremento anual promedio de 3.8%.

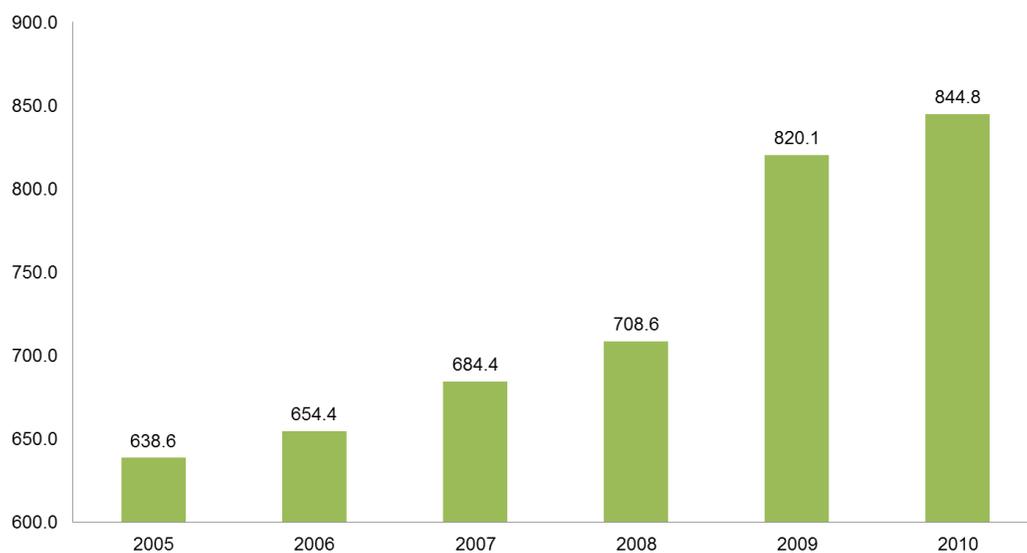
**Porcentaje de Adultos Mayores a 65 años en beneficiarios de PROCAMPO
 2005 - 2010**



Fuente: Elaboración propia con datos de ASERCA

En cuanto al valor absoluto de los adultos mayores, en el 2005 éstos ascendían a cerca de 639 mil personas y en el 2010 alcanzaron prácticamente 845 mil personas, lo cual supone un aumento de 32.3% en el periodo, y un aumento promedio anual de 6.5%.

**Número de Adultos Mayores a 65 años receptores de PROCAMPO
 Miles, 2005 - 2010**



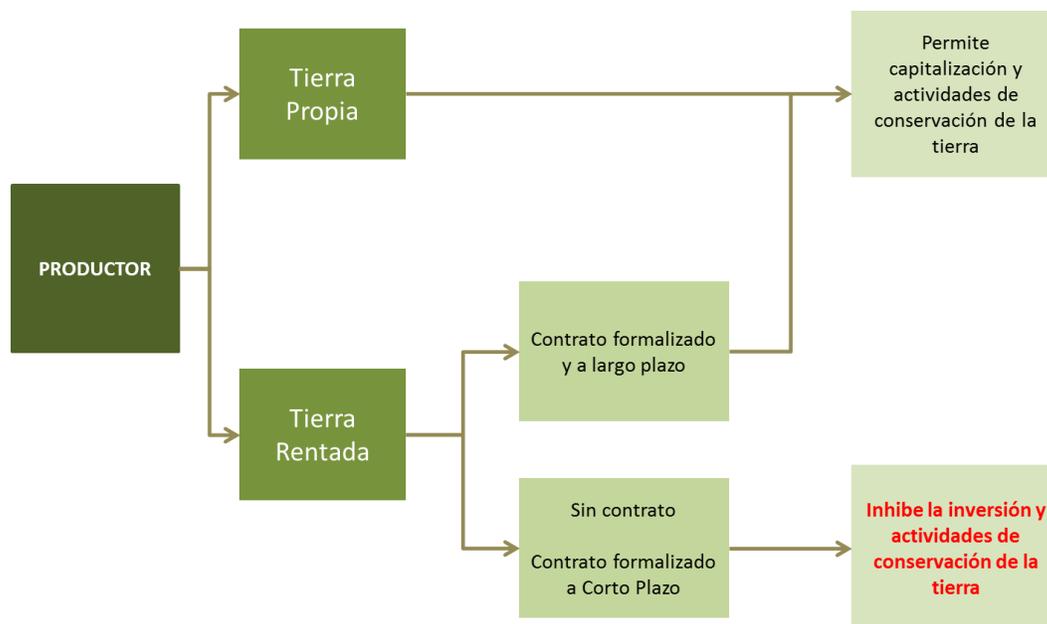
Fuente: Elaboración propia con datos de ASERCA

El hecho de que PROCAMPO sea percibido como una pensión que se encuentra ligada a la tierra dificulta la cesión formal de tierras hacia sujetos más jóvenes y por ende con mayor capacidad productiva. Lo anterior es de especial relevancia si consideramos que en el 2010, más de 4.5 millones de hectáreas se encuentran en manos de adultos mayores dentro de PROCAMPO.

Para la recepción de PROCAMPO es necesario mantener la posesión legal del predio y mantener el mismo en explotación. De esta manera con el fin de continuar siendo objetos del apoyo, pudo observarse durante el trabajo de campo que las personas mayores no ceden de manera formal la tierra, sino que lo hacen a través de arrendamiento no formalizado o asociaciones al partido, esquemas que fueron abordados con anterioridad. Así mismo se presenta una mayor disposición por efectuar siembras procamperas con el único fin de justificar el requisito de siembra y continuar siendo sujeto de apoyo.

Con estos esquemas las personas mayores no pierden en ningún momento la posesión legal del predio, además de que alguien cumple por ellos el requisito de siembra y pueden obtener un ingreso adicional ya sea por la cuota de arrendamiento o por los rendimientos obtenidos por cosecha, sin haber trabajado sus propiedades.

Se observa sin embargo que el arrendamiento informal o las asociaciones al partido representan un riesgo para la sostenibilidad de la actividad agrícola, pues inhiben las inversiones en estas tierras y favorecen la sobreexplotación de las mismas, ya que quien las explota lo hace solo por periodos cortos y sin obligaciones a largo plazo.



Cabe mencionar de nueva cuenta que durante el trabajo de campo se detectó que los esquemas de arrendamiento no son formalizados principalmente en zonas de baja productividad. En aquellas zonas donde la actividad agrícola se desarrolla de forma rentable, el arrendamiento se formaliza por cuestiones de seguridad jurídica, y es enterado a las autoridades agrícolas con el fin de ser receptor de otros apoyos otorgados a la comercialización por ASERCA.

Por otra parte, se tiene que PROCAMPO puede influir de manera significativa en los precios de las tierras, principalmente en cuanto al arrendamiento. Así, se encuentra que las propiedades que cuentan con el apoyo de PROCAMPO son en general más caras que aquellas que no lo reciben. Lo anterior obedece a una lógica económica, pues las tierras que cuentan con superficie elegible para el Programa suponen para el tenedor un ingreso adicional al que pueden producir por sí mismas.

De esta manera, es posible encontrar dos predios con características productivas similares pero con distintos precios, únicamente por la recepción de un ingreso adicional por concepto de PROCAMPO.

La afectación de PROCAMPO sobre los precios de las tierras tiende a ser de particular importancia en zonas caracterizadas por bajo potencial productivo, pues en estos lugares PROCAMPO representaría el principal ingreso para sus tenedores derivado del desarrollo de la actividad agrícola.

De esta manera, se encuentra que PROCAMPO puede tener dos efectos importantes sobre los mercados de tierras, el primero es que puede inhibir la sucesión formal de aquellas en manos de personas mayores hacia sujetos productivos de mayor capacidad, y un segundo es que puede incrementar sus precios al representar un ingreso adicional por su mera posesión.

VI.5 Compactación de tierras

Como ya fue mencionado, el tamaño promedio de las unidades de producción que se encuentran atendidas por PROCAMPO presenta un incremento de 28%, al pasar de 3.8 hectáreas a 4.9 hectáreas. En el caso de aquellas menores a cinco hectáreas el incremento fue de 18% al pasar de 2.1 a 2.4 hectáreas, y en aquellas mayores fue de 9% al pasar de 14 hectáreas a 15.2. En específico, aquellas unidades de producción que producen alguno de los nueve cultivos elegibles originales del Programa, en general han incrementado considerablemente sus superficies promedio.

En lo que respecta a régimen hídrico, el incremento en el tamaño promedio de las unidades de producción de temporal fue de 21%, pasando de 3.7 a 4.5 hectáreas. Sin embargo, el incremento más notable lo presentan las unidades productivas de riego al pasar de 4.3 hectáreas a 6.5, un incremento de 52%.

Los indicadores anteriores obedecen a aquella compactación que se está realizando de manera formal, ya sea a través de venta o arrendamiento. Sin embargo, durante el trabajo de campo se constató que la compactación informal, a través de arrendamiento o asociaciones al partido se está dando en una proporción sumamente mayor.

La compactación de las unidades de producción resulta benéfica para la productividad del sector agrícola. Nuestro país se caracteriza por tener unidades de producción pequeñas para el desarrollo de la actividad agrícola, en especial si son comparadas contra aquellas de Estados Unidos, como fue ya expuesto. Lo anterior resulta negativo para el productor nacional por dos aspectos primordiales.

El primero consiste en que dadas las pequeñas superficies, en general los agricultores no cuentan con la superficie necesaria para obtener los ingresos que les permitan subsistir decorosamente por el desarrollo de la actividad. Es decir, la capacidad productiva de sus unidades de producción es tan pequeña que se dificulta para una familia rural obtener de ella todos los recursos para satisfacer sus necesidades básicas.

La segunda implicación se encuentra íntimamente ligada a la anterior, pues dadas las pequeñas superficies, las unidades no pueden alcanzar economías de escala, lo cual repercute negativamente en la competitividad y rentabilidad de las mismas.

Sin embargo, esta desventaja ha disminuido paulatinamente con la compactación tanto formal como informal de la tierra que se está dando dentro del universo atendido por PROCAMPO. Así, con esta compactación es posible para los productores beneficiarios hacer un uso óptimo de sus recursos productivos, maximizando la utilidad de sus activos, e incluso, pudiendo acceder a mejores condiciones en las compras de sus insumos, ya sea por ellos mismos o a través de la consolidación entre varios productores. Además, permite que las condiciones de vida de aquellas familias que cuentan con mayor superficie para el desarrollo de la actividad agrícola mejoren al contar con más ingresos.

Con el fin de alcanzar mayores niveles de competitividad en el sector agrícola y a su vez contribuir a que los productores nacionales posean las economías de escala necesarias para generar un mayor ingreso, se considera necesario impulsar mecanismos al interior del PROCAMPO que conduzcan a la compactación oficial de predios agrícolas.

VI.6 Conversión Productiva

Al inicio del Programa la totalidad de las unidades de producción apoyadas sembraban alguno de los nueve cultivos elegibles. En el 2009, el 19.6% de las unidades de producción y el 24.5% de la superficie apoyada siembra algún cultivo distinto a los mencionados. De esta manera, puede hablarse de que en 2009 alrededor de 3.2 millones de hectáreas han efectivamente reconvertido su producción.

Este efecto es variable de acuerdo al tamaño de las unidades de producción. En aquellas unidades de producción menores a cinco hectáreas el 18.3% de las unidades de producción siembra algún cultivo distinto a los nueve elegibles, mientras en las unidades mayores a cinco hectáreas este porcentaje alcanza el 25.3%. Es decir, la conversión productiva se alcanzó en mayor medida en aquellas unidades de producción con extensiones más grandes.

Asimismo cabe resaltar que el maíz, el principal cultivo apoyado por PROCAMPO cuenta con mayor participación entre los productores con unidades de producción menores a cinco hectáreas que entre aquellos con extensiones más grandes, lo cual puede apreciarse en la siguiente tabla.

10 Principales Cultivos Apoyados por PROCAMPO en Base a Número de Apoyos			
MENORES A 5 HECTÁREAS		MAYORES A 5 HECTÁREAS	
MAIZ	71.7%	MAIZ	44.7%
PASTOS PERENES	4.5%	SORGO	12.9%
SORGO	4.4%	FRIJOL	9.4%
FRIJOL	3.2%	PASTOS PERENES	8.4%
AVENA	1.4%	AVENA	4.9%
TRIGO	0.9%	TRIGO	3.6%
ALFALFA	0.9%	CEBADA	2.9%
CEBADA	0.8%	ALFALFA	1.5%
CAÑA DE AZUCAR	0.8%	AGAVE	0.8%
ALGODON	0.4%	CAÑA DE AZUCAR	0.8%
TOTAL	89.1%	TOTAL	90.1%

Fuente: Elaboración propia con datos de los padrones publicados por ASERCA

En esta tabla resalta la alta participación de los pastos perennes, misma que encuentra su justificación en los esfuerzos de conversión productiva que la SAGARPA ha venido realizando en estados como Tamaulipas y Zacatecas, en donde se ha promovido que aquellos predios con condiciones de baja productividad y alto deterioro ecológico migren a la producción de pastos perennes.

Se ha dado una conversión productiva que alcanza al 24% de la superficie apoyada por el Programa. Si bien esto se encuentra en concordancia con algunas modificaciones en el diseño de PROCAMPO que buscaban precisamente este efecto como son la apertura de cultivos, lo anterior es escasamente atribuible al Programa, sino que obedece a cuestiones de mercado o al fomento de otros proyectos de conversión productiva impulsados por la SAGARPA, como han sido el caso de los pastos perennes y la avena.

VI.7 Cruce con otros Programas Gubernamentales

Tras analizar las reglas de operación de distintos programas tanto de la SAGARPA y sus órganos desconcentrados, como de otras dependencias como SEDESOL, Secretaría de Economía y Secretaría de la Reforma Agraria, no se encontró alguno que coincidiera conceptualmente con PROCAMPO al contar con fines diferenciados normativamente.

Sin embargo, dadas las características de la población objetivo de PROCAMPO (preponderantemente rural), es común encontrar que productores inscritos sean a su vez beneficiarios de otros programas, los cuales se detallan en los apartados siguientes.

VI.7.1 Programas Sociales

Si bien los objetivos de los programas federales Oportunidades y 70 y más difieren del objetivo perseguido por el PROCAMPO, se estimó necesario hacer un análisis sobre la relación que estos dos programas a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social presentan con el PROCAMPO debido a que estos se encuentran también encaminados a distribuir recursos a la población rural y por consiguiente a elevar los ingresos de sus beneficiarios.

Oportunidades cuenta con distintos componentes y montos de apoyo, como son el básico alimentario, el infantil, las distintas becas a educación básica y media superior, y el apoyo para adultos mayores. La población objetivo de este programa la constituye aquella que se encuentra por debajo de la Línea de Bienestar Mínimo (pobreza de capacidades), y los distintos montos a que puede acceder una familia por componente son los siguientes:

	COMPONENTE	MONTO	MONTO MÁXIMO COMPONENTE
BÁSICO FAMILIA	ALIMENTARIO	\$220	\$220
	ENERGETICO	\$60	\$60
	ALIMENTARIO -VIVIR MEJOR	\$120	\$120
INFANTIL	INFANTIL (0-9 AÑOS)	\$100	\$300
BECAS	EDUCACIÓN BÁSICA	\$145 – \$545	\$1,115
	EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR	\$715 - \$925	\$2,040
APOYOS INDEPENDIENTES	ADULTOS MAYORES	\$305	\$305
	JOVENES CON OPORTUNIDADES	\$4,044	Pago único
	UTILES ESCOLARES EDUCACIÓN BÁSICA	\$195 - \$460	Pago anual
	UTILES ESCOLARES EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOS	\$365	Pago único anual

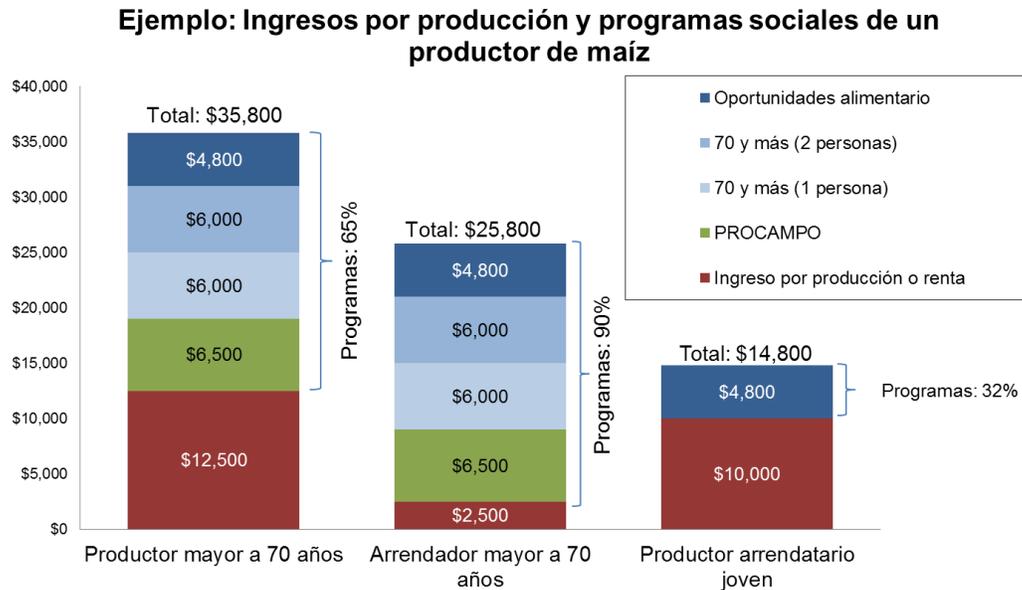
Fuente: SEDESOL

Por otra parte, “70 y más” es un apoyo mensual equivalente a 500 pesos para cada adulto mayor que sobrepase los 70 años de edad, y para ser beneficiario únicamente se requiere vivir en alguna comunidad de hasta 30 mil habitantes y renunciar al componente de Oportunidades de Adultos Mayores.

El programa “70 y más” resulta de especial interés para efectos de esta evaluación, debido a que este representa un ingreso adicional para aquellos beneficiarios con edad avanzada dentro del padrón del PROCAMPO. Como ya se ha abordado en otros apartados del presente documento, se estima que la percepción de ingresos por medio de programas gubernamentales inhibe la cesión de los predios productivos al asegurar un ingreso constante a los productores de edad avanzada. Al conjuntar los ingresos que podría obtener un agricultor que recibe PROCAMPO y además otros Programas de índole social, se tiene que el ingreso de esta persona por programas de carácter social resulta considerablemente superior al obtenido por la explotación agrícola de su unidad productiva.

Los altos ingresos con que cuenta una persona mayor disminuyen su necesidad de continuar en la actividad agrícola, por lo que transfieren el usufructo de la misma a otros sujetos, obteniendo únicamente una renta por concepto de la tierra. Sin embargo, una

parte del ingreso por programas gubernamentales se encuentra ligado a la posesión del predio, por lo que se inhibe la transferencia formal del mismo.



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos durante el trabajo de campo.

Por otra parte, aquel agricultor de menor edad que no cuenta con tierra y precisa arrendar una, no solo disminuye su ingreso por la explotación agrícola de la propiedad al tener que pagar la renta por la misma, sino que además no percibe otros ingresos por parte de programas sociales otorgados a la edad, aunque si puede ser beneficiario de distintos componentes de Oportunidades.

Así, los distintos programas sociales al cruzarse con PROCAMPO pueden tener un efecto adverso que acentúa la poca transferencia formal de las tierras en el sector, favoreciendo el envejecimiento de los tenedores de las mismas. Esto genera que aquellos sujetos de mayores capacidades productivas son objeto de menos beneficios gubernamentales, por lo cual su nivel de vida al permanecer en la actividad agrícola es menor, favoreciendo así la expulsión de los mismos hacia otros sectores de la economía o incluso, al abandono de sus comunidades de origen.

VI.7.2 Programas Productivos

Cabe recordar que entre los cultivos con mayor representación en la superficie sembrada de PROCAMPO se encuentran aquellos con especial interés para la ganadería, por su utilidad como alimento para los animales.

Entre estos cultivos podemos citar al sorgo (el segundo cultivo en cuanto a superficie sembrada), los pastos perennes (cuarto cultivo), la alfalfa y los pastos anuales.

Dada esta situación, se erige una alta probabilidad de que los beneficiarios de PROCAMPO se encuentren a su vez recibiendo apoyos por concepto del Programa de Producción Pecuaria Sustentable y Ordenamiento Ganadero y Apícola (PROGAN).

El PROGAN en su inicio en 2003 buscaba incrementar la producción forrajera en tierras de pastoreo. Tras la conclusión de este programa en 2006, se continúa considerando que existe una baja productividad de la ganadería extensiva en pastoreo, por lo cual se lanza el nuevo PROGAN con una vigencia de 2008 a 2012.

Si bien podría argumentarse que PROGAN no presenta cruce con PROCAMPO debido a que se otorga de acuerdo a vientres productivos o colmenas, la cantidad máxima de vientres a apoyar se determina utilizando la superficie de agostadero de las unidades de producción, la cual puede ser efectivamente superficie elegible para PROCAMPO.

De esta manera, la posibilidad de que beneficiarios que reciben PROCAMPO sean a su vez objeto de apoyo en PROGAN es alta, aunque no puede determinarse debido a la inexistencia de cruces entre los padrones de beneficiarios. Sin embargo, el hecho de que ambos Programas apoyen a un solo productor no puede ser juzgado negativamente, pues ambos cuentan con objetivos distintos.

En el caso del Programa de Fomento Productivo del Café existe la posibilidad de que algunos beneficiarios originales del PROCAMPO, que al momento de su creación cultivaban alguno de los cultivos elegibles, hayan convertido sus predios al cultivo del café. De ser así existe la posibilidad de que existan beneficiarios que se encuentren recibiendo tanto el apoyo de PROCAMPO como el apoyo de Fomento. A lo largo del trabajo de campo y aun cuando se visitaron regiones cafetaleras importantes no se encontró ningún caso bajo este supuesto. Cabe mencionar que las reglas de operación de

ambos programas no son excluyentes y por consiguiente no existe un impedimento legal ni conceptual para que un beneficiario recibiera ambos apoyos.

En relación al componente de Diesel Agropecuario se pudo constatar a lo largo del trabajo de campo que un número importante de productores beneficiarios de PROCAMPO se encuentra a su vez recibiendo el apoyo compensatorio para el costo de combustibles necesarios para la producción. Dado que tanto el PROCAMPO como el componente de Diesel Agropecuario mantienen diferentes objetivos no se encuentra un problema en que un productor reciba ambos apoyos. Así mismo, al igual que en los casos del PROGAN y del Programa de Fomento Productivo del Café no existen limitaciones en las reglas de operación que impidan la recepción de ambos recursos en combinación.

Si bien para el análisis desarrollado en la presente sección se analizaron los demás programas de la SAGARPA y de otras instituciones con influencia sobre el sector real, cabe resaltar que en el ámbito productivo no se identificaron otros que pudieran mostrar cruce de manera significativa con PROCAMPO. Si bien es probable que beneficiarios de PROCAMPO reciban a su vez otros programas de la SAGARPA, no se consideran de particular importancia debido a que estos no constituyen apoyos directos como son PROCAMPO, PROGAN y Fomento Productivo del Café, sino que el perfil de los demás programas es en general hacia el desarrollo de proyectos productivos. Así, estos otros programas productivos no representan un incremento al ingreso, ya que los beneficiarios no cuentan con discrecionalidad en el ejercicio de los apoyos recibidos, elemento con que si cuentan en el caso de los programas mencionados.

Por otra parte, los beneficios de otros programas son por lo general recibidos por única ocasión (no obstante puede haber beneficiarios que reciban recursos en varias ocasiones por la presentación de varios proyectos productivos), es decir, se apoya de manera única la realización de algún proyecto productivo, a diferencia de los antes mencionados cuyos beneficios son recibidos de manera multianual. Así, si bien existen otros programas productivos en el ámbito rural, no se considera que estos cuenten con características que les permitan cruzar de manera significativa con el objeto de la presente evaluación.

VI.8 Posicionamiento y Reconocimiento del Programa

Durante el trabajo de campo se observó que PROCAMPO es un programa con alto reconocimiento por los productores del sector agrícola, a diferencia de otros Programas de SAGARPA.

PROCAMPO es el programa de carácter agrícola que mayor penetración muestra en el sector, al beneficiar a alrededor de 2.2 millones de productores cada año. Lo anterior lo convierte en un Programa apreciado entre productores agrícolas de todo tipo, pues es el único al que pueden acceder de manera constante. Otros programas si bien son equiparables en asignación presupuestal, no cuentan con la misma cobertura.

Los beneficiarios del PROCAMPO se encuentran familiarizados con el cumplimiento de sus requisitos, pues para poder recibir el apoyo únicamente requieren mantener los predios elegibles en explotación, y por ello reciben una compensación económica que puede ser importante en el ingreso de algunos agricultores.

Adicionalmente, es uno de los programas con mayor transparencia en el sector. En cuanto a la asignación hacia sus beneficiarios es transparente debido a que se otorga en base a la superficie elegible la cual se encuentra estrictamente definida desde el origen del Programa, disminuyendo así la posibilidad de corrupción en el otorgamiento de los recursos, pues no están sujetos a discrecionalidad en el ejercicio de los recursos. Asimismo, los productores cuentan con la certeza de que continuarán siendo beneficiarios para los ciclos subsecuentes de acuerdo a la ampliación de vigencia del programa. Por otro lado también conocen los montos de apoyo a los cuales son elegibles para cada ciclo productivo.

La transparencia del Programa también se refleja en la gestión del mismo, ya que fue uno de los primeros en hacer público su listado de beneficiarios, así como los principales procesos operativos, facilitando para todos los involucrados un entendimiento y observancia de sus disposiciones.

Sin embargo, el buen posicionamiento con el que cuenta el Programa puede también percibirse como un riesgo, en especial cuando se considere la necesidad de efectuar

reformas al mismo. Dada la buena imagen con que se cuenta de él, los distintos actores beneficiarios pueden mostrar renuencia en la aceptación de modificaciones al mismo.

PROCAMPO cuenta con una alta estima entre los productores, debido a una serie de elementos implícitos en el diseño del mismo. Estos aspectos positivos del Programa deben buscar mantenerse en la mayor proporción posible en el escenario de modificaciones al mismo, con la finalidad de favorecer la aceptación de otras herramientas de políticas públicas en el sector.

VI.9 Padrón de Beneficiarios

Para poder otorgar los apoyos correspondientes a PROCAMPO, fue necesaria la construcción de un directorio de aquellos productores que mantenían en explotación predios con superficie elegible para el Programa.

En 1994, la superficie sembrada a nivel nacional alcanzó poco menos de 21 millones de hectáreas considerando tanto a cultivos cíclicos como a perennes. En ese año, PROCAMPO cubrió a poco menos de 14 millones de hectáreas, lo que significó alcanzar una cobertura de poco menos de 65% de la superficie sembrada nacional.

Dada esta cobertura del Programa, PROCAMPO constituyó en el momento de su creación no solo el Programa con mayor cobertura del sector, sino que además logró constituir el padrón de productores agrícolas más completo con el que contaba el país hasta ese entonces.

Para la gran cantidad de productores que logró incluirse en el padrón pudieron obtenerse datos sobre la superficie que explotan, ubicación de los predios en explotación, tipo de tenencia, régimen hídrico, ciclo agrícola y cultivos explotados, así como otros datos relacionados con las características socio demográficas del productor.

Así, uno de los grandes logros de PROCAMPO fue el constituir el más grande padrón de productores agrícolas de nuestro país. Si además de los beneficiarios de PROCAMPO se consideran aquellos productores que se inscribieron al Registro Alternativo, se alcanza un registro que llega hasta los 17 millones de hectáreas, alcanzando una cobertura de cerca del 80% de la superficie sembrada.

Sin embargo, si bien la importancia del padrón de PROCAMPO es alta debido a que permite tener un conocimiento y control sobre lo que está sucediendo en gran medida en el sector agrícola nacional, esta herramienta ha perdido paulatinamente su validez, debido preponderantemente a la limitada realización de actividades de actualización y depuración del mismo, y a las características cerradas del padrón.

En realidad, las labores de actualización al padrón únicamente consisten en la reinscripción anual que se hace por parte de los beneficiarios al Programa, por lo que con la implementación del PROCAMPO Continuo estas labores ya no incluyen a la totalidad de

la población beneficiaria. De esta manera, el directorio de beneficiarios ha perdido en gran medida credibilidad en cuanto a los datos contenidos en él. En muchos casos se desconoce si el beneficiario sigue siendo propietario de los predios o que cultivos se encuentra explotando, o incluso si ya ha transferido la unidad de producción.

Por esta razón, en septiembre de 2009 fueron publicados los lineamientos del Programa de Actualización de Datos y Expedientes del Directorio de PROCAMPO, que conjugaría los esfuerzos de la SAGARPA a través de ASERCA y del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en pos de actualizar los datos que componen el directorio del Programa, para lo cual se tenía presupuestado un monto que asciende a alrededor de 560 millones de pesos.

Esta importante labor de actualización surge como una necesidad enmarcada en la dinámica que el sector agropecuario ha mostrado durante los últimos años, que refleja incrementos en la migración rural, crecimiento urbano, el cambio generacional de los productores y la dinámica en la regularización de la tenencia de la tierra.

Este proceso de actualización consistiría en la verificación de los predios elegibles para la recepción de PROCAMPO, que incluiría desde la identificación del propietario de los mismos, la acreditación de la propiedad o los derechos de dominio, hasta la caracterización y ubicación de las propiedades para efectos de georeferenciación.

Para la realización de las actividades mencionadas, los beneficiarios del Programa deberían acudir a los CADER, los cuales fueron habilitados con el equipo y otros elementos necesarios para tales efectos. Adicionalmente, se estableció una línea telefónica con el fin de otorgar apoyo a los productores en la realización de estos trámites.

Dichas actividades de actualización fueron calendarizadas en 5 etapas:

Etapas	Entidades Federativas
Primera	Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur y Colima
Segunda	Chiapas, Chihuahua, Distrito Federal, Estado de México, Jalisco, Oaxaca, Puebla, Sinaloa, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas.
Tercera	Chiapas, Chihuahua, Estado de México, Jalisco, Morelos, Oaxaca, Puebla, Sinaloa, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas.
Cuarta	Chiapas, Chihuahua, Distrito Federal, Estado de México, Guerrero, Jalisco, Morelos, Veracruz y Zacatecas.
Quinta	Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Querétaro, Región Lagunera, San Luis Potosí, Sonora, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

Cabe mencionar que dicho esfuerzo de actualización ha presentado algunos problemas operativos, los cuales han generado ciertos retrasos en su avance, por lo que el 18 de enero de 2011 se suspendió la prestación de servicios por parte de la empresa contratada a la SAGARPA con lo cual no fue posible identificar hallazgos concernientes. Sin embargo se informó que se diseñó un nuevo proyecto que permitirá continuar con el esfuerzo de actualización del padrón a fin de lograr mayores avances en los siguientes meses.

Por otra parte, las características cerradas de los beneficiarios del Programa provocan que el conocimiento del sector no sea universal, pues aún permanecen fuera de este listado más de 4 millones de hectáreas.

VI.10 PROCAMPO Continuo

PROCAMPO Continuo representó una consistente mejora para la operación del Programa. Desde el punto de vista de los beneficiarios, les evitó acudir durante cada ciclo a los CADERs para la gestión del apoyo, y para el personal operativo, disminuyó la asignación de recursos para la atención de las solicitudes del Programa, disminuyendo además los tiempos para la dispersión de los recursos.

Sin embargo, a pesar de los aspectos positivos que significó esta modalidad en el aspecto operativo, tuvo un impacto profundo sobre la capacidad de actualización del padrón de beneficiarios.

Al ya no ser necesaria la reinscripción anual de los beneficiarios, el padrón presenta el riesgo de sufrir modificaciones que no son reportadas por los productores en cuanto a la posesión de los predios y los cultivos que producen. Ello conlleva a contar con un padrón que puede presentar márgenes de error en la veracidad de sus datos.

Adicionalmente, la no actualización del padrón que genera el PROCAMPO Continuo, pudiera favorecer el pago del apoyo a personas que han dejado de cumplir con la normatividad del Programa, o incluso, el pago a personas que han muerto o emigrado y ya no se encuentran explotando sus propiedades.

Dada la importancia del padrón de beneficiarios en el conocimiento sobre la situación del sector, resulta pertinente que éste cuente con mecanismos de actualización. La reinscripción anual al Programa permitía la depuración periódica del mismo hasta cierto punto, por lo cual, el impacto de PROCAMPO Continuo es considerable sobre la importancia estratégica de este listado al restarle validez y actualidad.

VI.11 Ordenamiento en la tenencia de la tierra y derechos de agua

Durante el trabajo de campo, hubo consenso entre los distintos entrevistados sobre los efectos positivos que PROCAMPO tuvo sobre el ordenamiento en la tenencia de las tierras.

Para la recepción de PROCAMPO es necesario demostrar la legal posesión de la tierra, y en el caso de unidades de producción con un régimen hídrico de riego, es además necesario demostrar que se han cubierto los derechos de agua correspondientes.

De esta manera, PROCAMPO se ha constituido como un aliciente económico para que los propietarios de predios elegibles lleven a cabo los procedimientos necesarios para regularizar la tenencia de los predios sobre los que se solicita el apoyo, al igual que los derechos de agua para la explotación de sus unidades de producción.

Cabe resaltar que con el fin de facilitar esta tarea de regularización, durante la existencia del Programa se implementaron distintos convenios de colaboración con el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE) y otros de índole estatal, en los cuales los beneficiarios podrían continuar con el cobro del apoyo si demostraban haberse incorporado a alguno de los programas de regularización.

De esta manera, PROCAMPO puede considerarse como un complemento a estos programas de regularización, pues adiciona a los mismos un incentivo económico que impulsa a los tenedores de las tierras la formalización de su tenencia.

Cabe resaltar que lo anterior, se encuentra en concordancia con el artículo tercero transitorio del decreto que regula la creación de PROCAMPO y que dice lo siguiente:

“El Programa deberá coadyuvar hacia la regulación y formalización de la tenencia de la tierra, procurando que las superficies elegibles se ajusten a las disposiciones sobre propiedad, de conformidad con el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE) en lo relativo a ejidos y comunidades, así como los correspondientes procesos de regularización de tierras privadas y de la contratación sobre las mismas.”

VI.12 Distorsión competitiva entre beneficiarios y no beneficiarios de PROCAMPO

Históricamente, PROCAMPO ha atendido anualmente a una superficie aproximada de 13.5 millones de hectáreas, cifra que se ha mantenido constante debido a las características cerradas del Programa. Durante la existencia del Programa, el promedio de hectáreas sembradas a nivel nacional ha alcanzado 21.6 millones de hectáreas, según datos del SIAP.

Lo anterior implica que alrededor de ocho millones de hectáreas que se encuentran en las mismas condiciones que aquellas pertenecientes a PROCAMPO, no han recibido un apoyo de esta índole cada año.

Esta superficie, que equivale al 60% de la superficie apoyada por PROCAMPO, no fue incorporada en un inicio al Programa debido a que no sembraban alguno de los nueve cultivos elegibles, entre otras razones. Sin embargo, cuando en el ciclo agrícola PV 1995 se dio la apertura de cultivos hacia cualquiera que fuera cíclico, se generó una condición desigual hacia los propietarios de estas superficies no beneficiarias, pues estas presentaban las mismas condiciones productivas que cualquier beneficiario de PROCAMPO, con la única salvedad de no haber resultado elegibles al inicio del Programa.

Como ya pudo observarse, PROCAMPO puede representar un porcentaje importante sobre el ingreso de los productores, indicador que varía de acuerdo a cada cultivo y al tipo de paquete tecnológico aplicado. Esta representación puede ser de 17.1% en promedio para los nueve cultivos elegibles, o de 6.9% en promedio para otros cultivos no elegibles ejemplificados. Así, aquellos productores que siembran y cosechan alguno de los cultivos analizados reciben en promedio ingresos menores en un 14.6% para los nueve cultivos elegibles, y en un 6.5% para los demás cultivos.

Como ya pudo observarse en un apartado desarrollado anteriormente, la cobertura del Programa sobre costos de producción puede alcanzar en promedio el 18% sobre cultivos de temporal y el 5.2% en los cultivos de riego, por lo que los no beneficiarios cuentan con una desventaja comparativa con respecto a los beneficiarios similar a los porcentajes expresados.

La mayor injusticia que se genera con PROCAMPO corresponde a la exclusión de productores agrícolas con exactamente las mismas características productivas que aquellos beneficiarios, aumentando los ingresos de éstos últimos sin mayor justificación a la elegibilidad inicial de acuerdo a los criterios del Programa.

VI.13 PROCAMPO Capitaliza

El Sistema de Garantías y Acceso Anticipado a Pagos Futuros del PROCAMPO benefició a poco menos de 580 mil productores con una superficie equivalente a de 2.8 millones de hectáreas, lo que significa que alrededor del 20% de la superficie beneficiaria del Programa accedió a este esquema, implicando así una aceptación favorable del mismo.

En general, los resultados de esta modalidad están en función de la superficie que fue comprometida. De acuerdo a las labores de verificación reportadas en los Informes de Resultados Trimestrales del Programa, se informa que en aquellas superficies mayores a 20 hectáreas y que involucraron la adquisición de maquinaria agrícola, ganado, sistemas de irrigación, infraestructura agrícola o algún otro concepto de inversión, los proyectos fueron llevados a cabalidad.

Por otra parte, en aquellas unidades de producción que ingresaron a esta modalidad con superficie menor a cinco hectáreas y cuyos proyectos involucraron la adquisición de ganado, los reportes de verificación indicaron algunos pocos casos en que los productores no mostraban ningún hato, y los recursos fueron destinados a conceptos distintos a los del proyecto, mismos que no contaban con facturas que ampararan su adquisición.

Se obtuvo consenso en que lo anterior se debió en gran medida a los despachos de asistencia técnica que generaban los proyectos para los productores, ya que estos utilizaban los mismos en múltiples ocasiones, únicamente con el fin de que se les permitiera acceder a los recursos de manera anticipada, sin la intención real de establecer un proyecto productivo.

El PROCAMPO Capitaliza fue diseñado de forma en que los beneficiarios pudieran obtener el pago adelantado hasta por cinco años, con lo cual el monto recibido se encontraba ligado a la superficie elegible que cada productor posee dentro del Programa. Debido a

este diseño, se observó a través del trabajo de campo que para aquellos pequeños productores los montos recibidos eran insuficientes para efectuar inversiones de capitalización importantes. Esta situación es evidente en la superficie y monto de crédito promedio que apoyó PROCAMPO Capitaliza, con 5.5 hectáreas y poco menos de 21 mil pesos.

El plazo máximo para comprometer el apoyo recibido por PROCAMPO era de cinco años, por lo cual el crédito máximo que podría recibir una persona sin tener que incurrir en erogaciones personales sería de 5,150 pesos por hectárea, cantidad que resulta limitada para la capitalización de las unidades de producción.

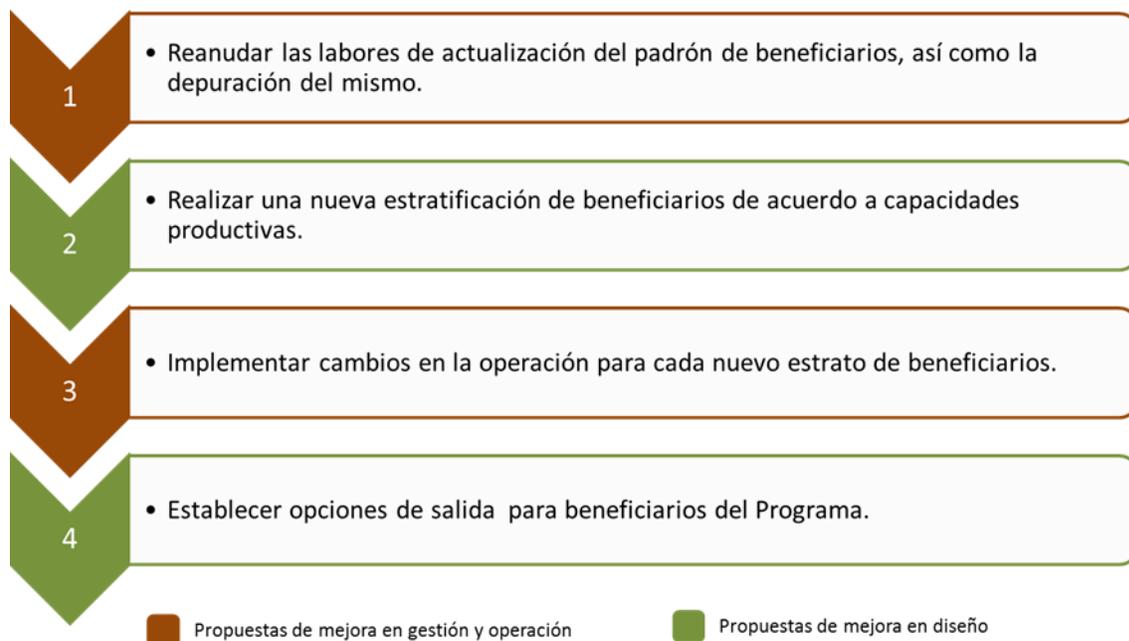
Así, aunque PROCAMPO Capitaliza contó con una alta aceptación por parte de los beneficiarios del programa reflejada en la alta participación de beneficiarios que presentó, se aprecia que una mayor asignación en los montos de apoyo hubiese brindado la capacidad de consolidar una mayor capitalización.

VII. Propuestas de Mejora

Dados los resultados de PROCAMPO a lo largo de su existencia, y las características y necesidades de los productores nacionales enmarcadas en un entorno de pobreza y competitividad internacional, así como en bajos niveles de infraestructura sectorial, se presentan las siguientes propuestas de mejora en materia de política pública relativa a la problemática atendida por este programa.

Las siguientes propuestas de mejora deben entenderse como un proceso secuencial, bajo el entendido de que PROCAMPO enfrentará de nueva cuenta el final de su vigencia en 2012, y es en ese entonces cuando podrán realizarse reformas importantes a esta la principal herramienta de política pública con que cuenta la SAGARPA en términos de cobertura del sector.

A continuación se muestra a grandes rasgos las propuestas de mejora, enfocándose en dos grandes aspectos, la gestión del Programa y el diseño del mismo. De nueva cuenta, cabe hacer énfasis que las siguientes propuestas se presentan de manera secuencial, por lo cual las primeras presentadas deben entenderse como las condiciones necesarias para llevar a cabo las siguientes:



VII.1 Actualización y depuración del padrón de beneficiarios

El padrón de beneficiarios es uno de los grandes logros llevados a cabo por PROCAMPO, al contener información de cerca de 2.7 millones de unidades de producción en ambos ciclos agrícolas, con una superficie cercana a los 14 millones de hectáreas, que representan alrededor del 62% de la superficie sembrada a nivel nacional.

Sin embargo, como ya se ha abordado, la validez del padrón y la calidad de información reflejada en él han ido en detrimento durante la existencia de PROCAMPO, gracias a modificaciones realizadas al Programa, además de otros aspectos como la escasa verificación realizada.

Previo a cualquier decisión referente a la continuación de PROCAMPO, o de modificaciones en el diseño del mismo, resulta imprescindible que se verifique que el padrón de beneficiarios refleje la realidad sobre la población apoyada y sus características. De lo contrario, la toma de decisiones puede basarse en aspectos equívocos y falaces.

Así, la primera acción estratégica a implementar con el fin de mejorar a PROCAMPO debe ser precisamente actualizar el padrón de beneficiarios, bajo los actuales criterios de estratificación y depurarlo de todas aquellas personas que ya no son elegibles para la recepción del apoyo, de acuerdo a los criterios actuales que rigen al mismo.

Es decir, es necesario recolectar la información real de las personas que actualmente están siendo beneficiadas por el apoyo, y en todo caso, verificar que estas personas efectivamente sigan cumpliendo con lo requerido para seguir siendo objeto del mismo, eliminando por ende a aquellas personas que ya no requieren este apoyo o no cumplen con lo necesario para recibirlo.

Para ello, se propone en primer término reanudar el Programa de Actualización de Datos y Expedientes del Directorio de PROCAMPO, el cual fue suspendido a inicios de 2011. Cabe resaltar que en este programa de actualización se contemplaba la obtención de información socioeconómica y productiva de los productores, por lo cual la utilidad del padrón sería mayor en términos de conocimiento del sector agrícola. Adicionalmente, la georeferencia de predios que se consideraba, podría además favorecer la verificación

satelital que se lleva actualmente en los programas anuales de supervisión y verificación de PROCAMPO.

Por otra parte, se recomienda fortalecer la verificación de requisitos del Programa y el cotejo periódico de la veracidad de los datos asentados en el padrón de beneficiarios. Con el fin de aminorar los altos costos que ello implica, se recomienda que la verificación se estructure regionalmente y se ordene de forma tal que en un periodo de cinco años la totalidad de los predios inscritos en el padrón sean verificados. De esta forma se logra contar con una depuración quinquenal del total del padrón mientras que el costo de verificación puede ser prorrateado en cinco ejercicios presupuestales. Así mismo se recomienda llevar a cabo verificaciones aleatorias adicionales a fin de encontrar posibles desviaciones o problemas no identificados. Si bien la primera verificación deberá atender al diseño actual con que cuenta el Programa, las posteriores deberán realizarse acorde a las modificaciones que pudieran aplicarse al Programa, como las aquí propuestas posteriormente.

Con el padrón de beneficiarios funcionando de manera óptima, además de garantizar el otorgamiento de los apoyos hacia aquellos sujetos que efectivamente son beneficiarios, el sector contaría con una herramienta de importancia estratégica que otorgaría información sobre las tendencias productivas e incluso socio demográficas que se siguen en el sector rural mexicano. Las implicaciones positivas de este padrón se extenderían a otras instancias como son el Sistema de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP) coadyuvando a una generación más fiel de información sectorial.

VII.2 Estratificación de beneficiarios de acuerdo a capacidades productivas

En la actualidad, PROCAMPO atiende a productores con distintas capacidades productivas, diferentes enfoques de la actividad agrícola y por ende, necesidades de atención distintos en materia de políticas públicas. La única diferencia que se da en su atención es la diferenciación de cuotas de acuerdo a la superficie explotada y régimen hídrico, así como el otorgamiento anticipado del recurso.

El uso que se le da al apoyo de PROCAMPO obedece a los intereses particulares de cada productor, lo cual es permitido debido a la imprecisión del objetivo del Programa. Sin embargo, el hecho de contar con una herramienta homogénea para poblaciones heterogéneas disminuye el impacto que pudieran tener los recursos invertidos al no especializarse para cada tipología de usuarios.

Si bien en la actualidad ya existe una estratificación, es necesario profundizar en la misma para dar una mejor atención a la población beneficiaria.

De esta manera, se realiza una propuesta de mejora en el ámbito de la operación y gestión del Programa, consistente en establecer una nueva estratificación de beneficiarios de acuerdo a los siguientes criterios:

Estrato 1: Productores de autoconsumo

Esta categoría estará integrada por aquellos productores que exploten una superficie de entre cero y cinco hectáreas, con régimen hídrico de temporal (actualmente conocido como estrato I y II)

En el universo de atención actual, esta categoría representa alrededor de 1.8 millones de productores con una superficie aproximada de 3.9 millones de hectáreas.

Estrato 2: Productores con potencial productivo

Este estrato abarcaría a aquellos productores de temporal con superficies de entre cinco y veinte hectáreas, además de aquellos con régimen hídrico de riego con unidades de producción menores de hasta cinco hectáreas.

En la actualidad, esta categoría representaría aproximadamente 800 mil productores con una superficie de alrededor de 4.7 millones de hectáreas.

Estrato 3: Grandes productores

Este estrato abarcaría a aquellos productores de temporal con superficie mayor a 20 hectáreas, así como aquellos con régimen hídrico de riego, con predios mayores a cinco hectáreas.

Esta categoría representa en PROCAMPO alrededor de 200 mil productores y aproximadamente 4.9 millones de hectáreas.

La estratificación propuesta se realiza utilizando como criterio estratégico la capacidad productiva de cada beneficiario, y el enfoque que pueden darle a la agricultura de acuerdo a la misma. Se establecen como criterios la superficie explotada y el régimen hídrico, los cuales determinan en gran medida el ingreso que una persona puede tener por el desarrollo de la actividad agrícola. Cabe resaltar que los intervalos establecidos obedecen a lo observado y lo comentado durante el trabajo de campo.

Asimismo, la SAGARPA cuenta ya con estos datos, por lo cual se facilita la categorización de los beneficiarios. Si bien podrían integrarse otros criterios que afinarían la clasificación, se considera que lo anterior podría resultar contraproducente en términos del manejo operativo del Programa.

A continuación, se realiza un comparativo entre la estratificación actual, y la propuesta.

	Estratificación actual	Estratificación propuesta
Estrato 1	<ul style="list-style-type: none"> Menor a 1 ha. del ciclo PV, con régimen hídrico de temporal 	<ul style="list-style-type: none"> Entre 0 y 5 has. con régimen hídrico de temporal
Estrato 2	<ul style="list-style-type: none"> Entre 1 y 5 has. con del ciclo PV con régimen hídrico de temporal 	<ul style="list-style-type: none"> Entre 5 y 20 has. con régimen hídrico de temporal, y menores a 5 has. con régimen hídrico de riego
Estrato 3	<ul style="list-style-type: none"> Los mayores a 5 has. en ciclo PV Los pertenecientes al ciclo OI Con régimen hídrico de riego 	<ul style="list-style-type: none"> Mayores a 20 has. con régimen hídrico de temporal, y mayores a 5 has. con régimen hídrico de riego

La principal ventaja que se encuentra en esta nueva estratificación, es que agrupa de mejor manera a beneficiarios con características productivas similares, y por ende, con los usos que se dan al apoyo recibido por parte del Programa. Así, posteriormente será posible adecuar el funcionamiento de PROCAMPO para cada estrato, con la certeza de que se acoplará en mayor medida con sus necesidades de atención para la producción.

Esta estratificación se presenta únicamente a manera de propuesta. Sin embargo, en la medida de lo posible es recomendable que ésta se ajuste a nivel regional, pues las capacidades productivas varían por zonas en nuestro país, debido a condiciones climáticas y características orográficas. La cantidad mínima que requiere un productor para contar con potencial productivo en Chiapas es distinta a la necesaria en Zacatecas.

Es así como se recomienda que las superficies propuestas para cada uno de los regímenes hídricos sean evaluadas con otras condiciones propias de la producción, tales como características de suelo, grado de deterioro o erosión del suelo, orografía, entre otros. De esta manera se obtendría una estratificación a nivel regional más acorde a la realidad de las condiciones de los beneficiarios a nivel nacional.

Una vez que se cuente con esta estratificación, podrán implementarse mejoras específicas para cada estrato, en concordancia con objetivos establecidos para cada uno, que serán abordados en la siguiente sección.

VII.3 Cambios específicos en la operación para cada nuevo estrato

Una vez que se haya realizado la nueva estratificación, se recomienda adecuar el objetivo y funcionamiento del Programa para cada uno tomando en consideración el uso e impacto del apoyo observado en cada categoría.

De esta manera, a continuación se detallan las modificaciones propuestas para cada uno de los nuevos estratos.

VII.3.1 Estrato 1: Productores de Autoconsumo

Cabe recordar que en estos beneficiarios, PROCAMPO actualmente funciona como un programa asistencial con un componente importante de combate a la pobreza rural. Así, se propone en cuanto al diseño del Programa que en este estrato, el objetivo sea *incrementar el ingreso de productores agrícolas de bajos recursos*. En cuanto a la operación, se propone que para este grupo de beneficiarios se elimine el requisito de explotación de las superficies elegibles.

La eliminación del requisito de siembra obedece a que en muchos casos, PROCAMPO representa el principal ingreso monetario proveniente de la actividad agrícola. Sin embargo, para las actividades de siembra se requiere la inversión de recursos para la adquisición de semillas y otros insumos para la producción. En zonas donde las condiciones agrícolas no son propicias para el desarrollo de la actividad agrícola, como son zonas áridas o con malos temporales, la cosecha de las unidades de producción en algunas ocasiones no logra retornar la inversión erogada para la siembra. Es decir, para el cumplimiento del requisito de siembra y la consecuente recepción del apoyo de PROCAMPO, los productores de autoconsumo en zonas poco productivas pueden incurrir en gastos mayores a los ingresos obtenidos por la cosecha, razón por la cual el ingreso por el Programa puede verse disminuido.

Aquellos productores agrícolas de subsistencia que cuenten con buenas condiciones para el desarrollo de la actividad, continuarán sembrando sus unidades independientemente de la recepción del apoyo, pues la cosecha de su producción representa un ingreso en especie importante para la satisfacción de sus necesidades básicas alimentarias.

Con la eliminación del requisito de siembra, se mejora el impacto del Programa en el combate a la pobreza rural, pues se elimina la obligatoriedad de que los productores incurran en gastos que posiblemente no recuperaran en algunas zonas.

Mediante la eliminación del requisito de siembra, se logra a su vez una mayor eficiencia en la operación y ejecución del Programa, ya que mediante esta medida se eliminaría la obligatoriedad para los operadores del Programa de supervisar este requisito en aproximadamente el 29% de la superficie apoyada por el Programa. Es así como esta medida eliminaría una condición de verificación que en la práctica no se está cumpliendo dado el alto costo que representa.

La eliminación del requisito de siembra se propone a su vez con el fin de romper con diversos incentivos negativos que el PROCAMPO genera en el mercado de tierras. Mediante la eliminación del requisito de siembra, se espera reducir el número de personas que realizan siembras procamperas, el de aquellas que arriendan sus parcelas únicamente con el fin de mantener el apoyo, así como los esquemas informales de asociación para efectuar siembras poco productivas.

En relación al envejecimiento de los beneficiarios del PROCAMPO y los efectos que este fenómeno demográfico representa se propone posteriormente en el apartado de Opciones de Salida del Programa una alternativa especial para el estrato 1.

Adicionalmente, se propone incluir dentro del PROCAMPO un incentivo que fomente que los productores de edad avanzada lleven a cabo el depósito de su lista de sucesión ante el Registro Agrario Nacional, o bien generen su testamento para aquellos que poseen predios privados. Para tales fines se recomienda que se otorgue un bono único de sucesión, al cual el beneficiario será acreedor si demuestra haber hecho un testamento en el caso de la propiedad privada, o establecido una lista de sucesión en el Registro Agrario Nacional. El bono de sucesión propuesto tienen como objetivo el fomentar la regularización de los procesos sucesorios en el medio rural, la cual se considera importante debido al envejecimiento de la población y los posibles problemas jurídicos que se pueden desprender de una sucesión mal planeada.

Finalmente, se recomienda que el pago anticipado del apoyo siga llevándose a cabo en esta categoría.

VII.3.2 Estrato 2: Productores con Potencial Productivo

En este estrato, el apoyo de PROCAMPO cuenta con importantes aplicaciones productivas, al representar un porcentaje considerable de los costos de producción. De esta manera, para este estrato el objetivo del Programa sería *capitalizar a los productores agrícolas para las labores de siembra*.

Por esta razón, se recomienda que para esta categoría de beneficiarios, que actualmente suman alrededor de 800 mil beneficiarios y 4.7 millones de hectáreas, se otorgue el apoyo de manera previa a las actividades de siembra, es decir, ampliar la modalidad de PROCAMPO Anticipado a estos productores que en la actualidad no cuentan con ella. Mediante esta medida se logra asegurar que los productores de este estrato cuenten con el recurso a tiempo, lo cual incrementa la probabilidad de que este sea invertido en labores productivas, a la vez que disminuye las necesidades de financiamiento externo.

Es importante que el apoyo llegue a los productores con antelación suficiente al periodo generalizado de siembras, con el fin de que cuenten con los recursos a tiempo para la adquisición de los insumos que permiten la preparación de las tierras para la siembra, y así propiciar una mejor producción.

Asimismo, se recomienda que en específico para estos productores, se mantenga el valor de la cuota de apoyo, actualizándola de acuerdo al incremento que sufran los insumos para la producción.

Con estas propuestas, se espera que PROCAMPO cuente con un impacto mayor sobre los productores de esta categoría, pues al llegar a tiempo para las actividades de siembra, y mantener el valor adquisitivo del apoyo, favorece la capitalización de las unidades de producción, además de generar un efecto multiplicador de los recursos al ser destinados a la compra de insumos que incrementan la productividad de las mismas unidades.

VII.3.3 Estrato 3: Grandes Productores

Es en estos productores en los cuales PROCAMPO se atiene en mayor medida a su enfoque compensatorio inicial, pues son ellos quienes enfrentan la competencia directa de los productores extranjeros a través de las importaciones de productos.

Para estos productores, se propone que PROCAMPO se mantenga bajo el funcionamiento actual, con la única salvedad de que se elimine el monto máximo de apoyo de 100 mil pesos y se empleen como topes máximos los límites a la propiedad establecidos en el Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En la actualidad existe la posibilidad de que el tope máximo de apoyo se encuentre ocultando el estado real de la concentración de tierras productivas, ello sucede debido a que las reglas de operación establecen que ante la compra o arrendamiento de nueva superficie el beneficiario no podrá recibir apoyos superiores a los 100 mil pesos sobre el total de sus predios. Es así como los productores con el fin de no perder el apoyo realizan sus transacciones de venta o arrendamiento a favor de terceras personas. Esta limitante por consiguiente está generando transacciones innecesarias a la vez que afecta los

sistemas de información con respecto al estado de la productividad y la consolidación de tierras.

Cabe destacar que esta medida no contempla el pago de superficies superiores a los límites máximos establecidos en la Constitución. Así mismo, la propuesta no contempla la inclusión de nueva superficie ya que el número de hectáreas apoyadas por el PROCAMPO se encuentra ya asignada y no permite la inclusión de nueva superficie. Simplemente se busca eliminar el ocultamiento de compra y arrendamiento de terrenos sujetos al apoyo de PROCAMPO. De esta forma la propuesta no impacta en brindar una mayor regresividad al Programa, ya que únicamente se busca transparentar la consolidación de tierras, no limitar la productividad que se logra mediante las economías de escala en superficies mayores y finalmente lograr una mejor información sobre la situación actual de las unidades de producción a gran escala.

VII.4 Opciones de Salida del Programa

De manera adicional a las propuestas de mejora presentadas, se sugiere implementar programas alternos que funjan como una opción para que los beneficiarios abandonen PROCAMPO y se incorporen a otros esquemas de apoyo más acordes a las necesidades actuales del campo mexicano. Es así como se propone brindar a los productores la opción de elegir entre diversas modalidades de apoyo, aquel que mejor se adapte a sus necesidades.

Estas opciones de salida buscan subsanar deficiencias estructurales de la actividad agrícola en nuestro país, y se considera contarán con un impacto mayor sobre la productividad del sector, y sobre la economía de los beneficiarios.

Cabe hacer hincapié en el hecho de que para que los productores puedan ser beneficiarios de estos programas alternos, deberán renunciar a sus derechos sobre PROCAMPO, y la superficie que explotan perderá su elegibilidad. A continuación se presentan las propuestas que fungirían como opciones para que los productores abandonen PROCAMPO.

VII.4.1 PROCAMPO Vitalicio

Para aquellos beneficiarios del estrato 1 (productores de autoconsumo) en ocasiones el PROCAMPO funciona como un incentivo perverso que inhibe la cesión formal de las tierras, al ser visto como una pensión ligada a la tierra. Con el fin de corregir esta situación, se recomienda que para aquellas personas mayores de 65 años que sean beneficiarios de PROCAMPO en esta categoría, se otorgue el apoyo de forma vitalicia a la persona, y en el caso que este fallezca, se otorgue este a su cónyuge. Este apoyo se encontraría desvinculado a la posesión de la unidad de producción, es decir, el productor no tendría que contar ya con la posesión de los predios, rompiendo así el vínculo entre la recepción de PROCAMPO y la superficie que favorecía la escasa cesión de tierras. Cuando un productor ingrese a esta modalidad, la superficie elegible que posee sería dada de baja como beneficiaria del Programa, con el fin de favorecer además la transferencia de la misma y que esta sea explotada por sujetos de mayor capacidad productiva. Los beneficiarios de este nuevo componente deberán ser incluidos en un nuevo padrón creado especialmente para atender esta modalidad.

Las principales implicaciones del establecimiento de un apoyo vitalicio son desde el punto de vista operativo, que se incrementa considerablemente el periodo del otorgamiento del apoyo, a diferencia del esquema actual en el cual al menos hasta el momento, el Programa cuenta con un fin de su vigencia. Derivado de lo anterior, en materia económica el otorgamiento de este apoyo implicaría el establecimiento de reservas presupuestales para el cumplimiento de las obligaciones en el largo plazo, las cuales al no tener una terminación debidamente establecida de la obligación, pueden ser considerables. Sin embargo, de continuar PROCAMPO, el efecto de perpetuidad que adquiriría el Programa sería de una magnitud mayor al del pago vitalicio, pues correspondería a la vigencia del Programa.

La presente propuesta pudiera representar cierta duplicidad con el Programa 70 y más a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social, sin embargo el objetivo de los mismos difiere. El programa 70 y más tiene como objetivo el contribuir a la protección social de los adultos de 70 años y más, mediante la entrega de apoyos monetarios y acciones para aumentar su ingreso y mejorar su salud física y mental, mientras que el objetivo del componente propuesto es el de eliminar los incentivos perversos que el PROCAMPO está generando en el relevo generacional en la posesión de la tierra. Si bien ambos apoyos representarían un ingreso monetario directo a la economía de los adultos mayores, estos atienden a resolver problemas distintos. Con el fin de limitar las posibles duplicidades de

ambos mecanismos se sugiere una estrecha coordinación entre la SAGARPA y SEDESOL a fin de limitar de forma clara los objetivos y alcances de cada uno de estos.

VII.4.2 Programa alternativo de apoyos directos a la conversión

En nuestro país, las decisiones de siembra obedecen aún a costumbres en la producción, ejemplo de ello es el maíz que continua siendo el principal cultivo explotado, aun cuando su explotación se realiza en muchos casos bajo escasos niveles de rentabilidad. De igual forma sucede con otros cultivos, en donde los productores carecen de los conocimientos o los medios para migrar hacia cultivos más rentables.

El programa alternativo de reconversión buscaría encaminar la producción nacional hacia aquellos productos en los cuales los productores pudieran optimizar sus predios mediante el cultivo de productos rentables en función de la vocación productiva de los mismos. Existen algunos esfuerzos al respecto al interior de la SAGARPA con respecto a este tipo de programas, los cuales pudieran ser reforzados y empleados en conjunto con el PROCAMPO a fin de lograr un mayor impacto de los mismos.

Se propone que la SAGARPA defina los cultivos a apoyar a través de este programa de manera regional de acuerdo al potencial productivo, con el fin de aprovechar la vocación de las tierras.

De la mano de lo anterior, la SAGARPA deberá establecer límites regionales y anuales de conversión, con el fin de evitar una sobre oferta de los mismos y sus consecuentes implicaciones económicas.

Asimismo, se otorgará un apoyo inicial para la conversión, que tendrá como fin la cobertura de la inversión inicial necesaria para la migración de cultivos. En periodos posteriores, se otorgará un apoyo directo a la superficie convertida, el cual será mayor a lo otorgado por PROCAMPO.

Cabe resaltar que en la operación de este Programa, resulta imprescindible el acompañamiento por parte de la SAGARPA, por lo cual deberá además implementarse un sistema de asistencia técnica para los productores que decidan incorporarse al mismo.

Con este Programa, se busca atender la problemática referente a la utilización de las tierras para la explotación de cultivos poco rentables, reenfocándolas en aquellos cultivos en los que nuestro país cuenta con una ventaja comparativa y que podrían generar a los productores mayores beneficios económicos debido a un mejor aprovechamiento de las capacidades productivas de la tierra.

Esta opción de salida pudiera ser ofrecida a los beneficiarios de los tres estratos que se ubiquen en las regiones que la SAGARPA determine con potencial productivo para aquellos cultivos que desee apoyar a través de este Programa.

VII.4.3 Programa de desarrollo de infraestructura pública

En esta propuesta, los beneficiarios de PROCAMPO de cualquiera de los tres estratos se comprometen a abandonar el Programa, obteniendo a cambio un equivalente a diez años de los apoyos recibidos por el mismo. Esta cantidad deberá comprometerse de manera estrictamente colectiva (esto, con el fin de evitar que productores que se rehúsen a abandonar el Programa se beneficien con estas obras mientras siguen recibiendo el apoyo PROCAMPO) y será otorgada como aportación por parte de los beneficiarios para el desarrollo de infraestructura en la región, de acuerdo a las necesidades específicas. Por su parte, las autoridades sectoriales federales y estatales de manera conjunta aportarían además una suma similar a la de los beneficiarios, estableciéndose así el monto total de inversión para el proyecto de infraestructura.

Al fomentar una aplicación colectiva a este nuevo Programa se aseguraría que todos los beneficiarios de PROCAMPO de cierta región accedieran a esta modalidad, evitando así injusticias. Para aquellos productores no beneficiarios de PROCAMPO que se encontrarán en regiones favorecidas con las obras de infraestructura, esta medida pudiera ser a su vez un mecanismo de brindarles acceso a mejores servicios. Con lo cual las externalidades positivas para este grupo no debieran estar contrapuestas con los objetivos de la SAGARPA.

Esta opción de salida incentiva a los beneficiarios de PROCAMPO a abandonar el mismo a cambio de infraestructura que les permita incrementar su capacidad productiva de forma

sostenida, con la consecuente mejora en el ingreso que representa. Es decir, permitiría subsanar las deficiencias en infraestructura sectorial que limitan la productividad y rentabilidad del sector en algunas regiones agrícolas.

La SAGARPA podría emplear el Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura para brindar solidez y sustento a esta propuesta de salida, ya que los proyectos a desarrollar en esta modalidad serán muy similares apoyados por este.

Así mismo, esta opción podrá llevarse a cabo de manera concurrente con otros programas de naturaleza similar con que cuente el sector, tal es el caso del Programa de Infraestructura Hidroagrícola de la CONAGUA, con el cual se podrían establecer mecanismos conjuntos a fin de incrementar los montos de inversión para los diferentes proyectos solicitados.

El Programa apoyará a todas aquellas personas beneficiarias de PROCAMPO que busquen incorporarse al mismo por voluntad propia de manera colectiva, independientemente del estrato en que se encuentren. Adicionalmente, la SAGARPA podrá fungir como promotor de los proyectos de infraestructura que considere necesarios en regiones específicas de acuerdo a su criterio.

Con este componente, se busca la implementación de un programa que subsane las deficiencias en materia de infraestructura pública con que cuenta el sector, las cuales redundan en una baja productividad del mismo, como pueden ser los bajos niveles de infraestructura de riego y de vías de comunicación en el sector rural que faciliten la comercialización de la producción.

VII.4.4 PROCAMPO Capitaliza

Se propone el restablecimiento de PROCAMPO Capitaliza, aunque a diferencia del anterior en esta ocasión este fungirá como un mecanismo para el abandono de PROCAMPO Tradicional. Así mismo se propone el mismo únicamente para aquellos productores considerados dentro de los estratos 2 y 3 propuestos anteriormente, ello con el fin de asegurar un monto de apoyo que realmente contribuya a la capitalización de las unidades productivas beneficiadas.

Una de las razones por las cuales esta modalidad tuvo efectos limitados sobre los beneficiarios corresponde a los bajos montos de crédito que fueron dispersados, pues el plazo máximo que podían comprometerse para el pago del crédito correspondía a cinco años.

En esta ocasión, se plantea que el monto ascienda a un equivalente de siete años el apoyo recibido por el beneficiario. Adicionalmente, se recomienda emplear este apoyo como herramienta de apalancamiento financiero para la banca de desarrollo sectorial (FIRA y Financiera Rural), ello con el fin de lograr un efecto multiplicador sobre este apoyo y lograr que este se incremente mediante la contratación de créditos especiales para la capitalización. De esta manera, podrán ejecutarse proyectos productivos de mayor envergadura que signifiquen una mejora sustancial para las condiciones productivas de los productores.

Al igual que en el caso de la propuesta de desarrollo de infraestructura pública, este programa pudiera adherirse al actual Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura con el fin de potenciar el objetivo de la SAGARPA de capitalizar al campo mexicano.

Con la implementación de esta modalidad, se busca subsanar la baja capacidad de capitalización con que cuentan las unidades de producción agrícolas, con el fin de que puedan adquirir activos que les permitan incrementar su productividad, y por ende su rentabilidad y grado de competitividad.

VII.4.5 Pago único por retiro de PROCAMPO

Por último, se propone establecer un pago único por retiro de PROCAMPO equivalente a cinco veces el apoyo recibido por el Programa. Como único requisito para la recepción de este pago se establecerá el abandono definitivo del Programa por parte del beneficiario, y las superficies explotadas perderán su elegibilidad.

Con este esquema, se pretende depurar al Programa de aquellas personas que ya no se encuentran interesadas en el desarrollo de la actividad agrícola, y que solo continúan

explotando sus unidades productivas para la recepción del apoyo, como son las “siembras procamperas”.

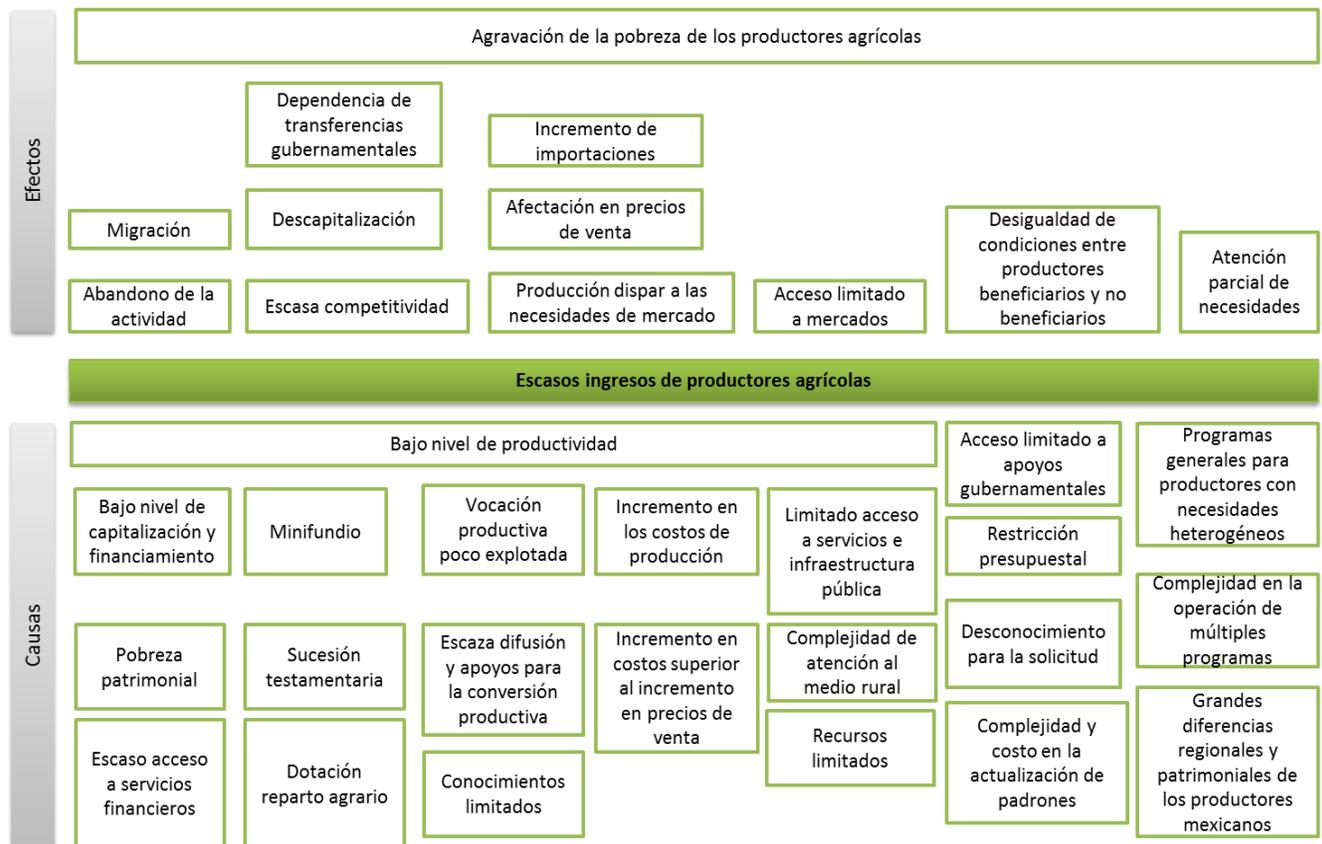
De igual manera, al suprimir la elegibilidad de la superficie se favorece la transferencia y compactación de tierras y sus efectos sobre la productividad. Adicionalmente, se eliminaría el efecto distorsionador que puede llegar a tener PROCAMPO sobre el mercado de tierras.

Esta opción de salida aplicaría para todos los beneficiarios del Programa, independientemente del estrato al que pertenecen.

VII.5 Árbol de Problemas y Propuesta de Matriz de Indicadores de Resultados

La Matriz de Indicadores de Resultados se elaboró a través de la aplicación de la metodología de Marco Lógico, para lo cual se elaboró el árbol de problemas para posteriormente diseñar la matriz propuesta. Ambos ejercicios se presentan a continuación.

- Árbol de Problemas:



- Propuesta de Matriz de Indicadores de Resultados:

Resumen Narrativo	Nombre del Indicador	Método de Cálculo	Frecuencia de medición	Medios de verificación
FIN. Contribuir a que los productores del subsector agropecuario cuenten con ingreso mejorado mediante la transferencia de recursos en apoyo de la economía de los productores rurales beneficiarios de PROCAMPO	Porcentaje de beneficiarios apoyados con ingreso mejorado respecto al total de productores agropecuarios.	(Beneficiarios apoyados con ingreso mejorado / total de productores agropecuarios)*100	Bianual	<ul style="list-style-type: none"> ASERCA INEGI
PROPÓSITO. Mejora en el ingreso de los productores agrícolas registrados en PROCAMPO	Incremento porcentual en el ingreso de productores agrícolas beneficiarios de PROCAMPO	$\frac{((\text{Ingreso de los beneficiarios de PROCAMPO}) - (\text{Ingreso de los no beneficiarios de PROCAMPO}))}{(\text{Ingreso de los no beneficiarios de PROCAMPO})} * 100$	Trianual	<ul style="list-style-type: none"> ASERCA INEGI
COMPONENTE 1. Oportunidad en los Apoyos directos entregados a los beneficiarios por Ciclo Agrícola	Porcentaje de cumplimiento en la entrega de apoyos directos a los beneficiarios en el ciclo agrícola PV XX-XX	$\frac{((\text{Número de apoyos directos entregados a los beneficiarios en el ciclo agrícola PV XX - XX antes del periodo de siembra}) / (\text{Número de apoyos directos presupuestados en el ciclo agrícola PV XX - XX})) * 100$	Mensual	<ul style="list-style-type: none"> ASERCA
	Porcentaje de cumplimiento en la entrega de apoyos directos a los beneficiarios en el ciclo agrícola OI XX-XX	$\frac{((\text{Número de apoyos directos entregados a los beneficiarios en el ciclo agrícola OI XX - XX antes del periodo de siembra}) / (\text{Número de apoyos directos presupuestados en el ciclo agrícola OI XX - XX})) * 100$	Mensual	<ul style="list-style-type: none"> ASERCA

COMPONENTE 2. Apoyos directos entregados a los beneficiarios de subsistencia	Porcentaje de beneficiarios que recibieron el apoyo en el ciclo agrícola XX XX con Cuota Alianza (Subsistencia)	(Número de beneficiarios que recibieron el apoyo en el ciclo agrícola PVXX con cuota alianza / Número de beneficiarios que cuentan con unidades de producción menores a cinco has. de temporal)*100	Mensual	<ul style="list-style-type: none"> ASERCA
COMPONENTE 3. Apoyos directos entregados a los beneficiarios con potencial productivo	Porcentaje de beneficiarios que recibieron el apoyo en el ciclo agrícola XX XX de manera anticipada al periodo de siembras	(Número de beneficiarios que recibieron el apoyo en el ciclo agrícola XX XX de manera anticipada al periodo de siembras / Número de beneficiarios que cuentan con unidades de producción de riego menores a cinco has. y de temporal entre cinco y veinte hectáreas)*100	Mensual	<ul style="list-style-type: none"> ASERCA
COMPONENTE 4. Apoyos directos entregados a los beneficiarios considerados como grandes productores	Porcentaje de beneficiarios que recibieron el apoyo en el ciclo agrícola XX XX de manera normal	(Número de beneficiarios que recibieron el apoyo en el ciclo agrícola XX XX de manera normal / Número de beneficiarios que cuentan con unidades de producción de riego mayores a cinco has. y de temporal mayores a 20 has.)*100	Mensual	<ul style="list-style-type: none"> ASERCA
ACTIVIDADES (Se calculan para cada componente)				
1. Actualización del padrón de beneficiarios	Porcentaje de unidades de producción actualizadas	(Número de unidades de producción actualizadas en el padrón de beneficiarios) / Número de unidades de producción apoyadas por PROCAMPO)*100	Trimestral	<ul style="list-style-type: none"> ASERCA
2. Reinscripción de beneficiarios	Porcentaje de solicitudes registradas	(Número de solicitudes inscritas / Número de solicitudes programadas) * 100	Trimestral	<ul style="list-style-type: none"> ASERCA

3. Migración de beneficiarios a Programas Alternativos de PROCAMPO	Porcentaje de beneficiarios que optaron por el Programa de Apoyos Directos a la Conversión en el Ciclo Agrícola XX XX	(Número de beneficiarios que optaron por el Programa de Apoyos Directos a la Conversión en el Ciclo Agrícola XX XX/ Número de beneficiarios de PROCAMPO) * 100	Semestral	<ul style="list-style-type: none"> ASERCA
	Porcentaje de beneficiarios que optaron por el Programa de Desarrollo de Infraestructura Pública en el Ciclo Agrícola XX XX	(Número de beneficiarios que optaron por el Programa de Desarrollo de Infraestructura Pública en el Ciclo Agrícola XX XX/Número de beneficiarios de PROCAMPO) * 100	Semestral	<ul style="list-style-type: none"> ASERCA
	Porcentaje de beneficiarios que optaron por el PROCAMPO Capitaliza	(Número de beneficiarios que optaron por el PROCAMPO Capitaliza en el ciclo agrícola XX XX / Número de Beneficiarios de PROCAMPO) * 100	Semestral	<ul style="list-style-type: none"> ASERCA
	Porcentaje de beneficiarios mayores de 65 años que se incorporaron al componente de Pago Vitalicio	(Número de beneficiarios mayores de 65 años con superficies menores a cinco has. de temporal que se incorporaron al componente de pago vitalicio en el ciclo agrícola XX XX / Número de beneficiarios mayores de 65 años con superficies menores a cinco has. de temporal)	Semestral	<ul style="list-style-type: none"> ASERCA
4. Bancarización de beneficiarios de PROCAMPO	Porcentaje de beneficiarios que recibieron su apoyo a través de transferencia bancaria en el ciclo XX XX	(Número de beneficiarios que recibieron su apoyo a través de transferencia bancaria en el ciclo XX XX / Número de beneficiarios de PROCAMPO)*100	Semestral	<ul style="list-style-type: none"> ASERCA

VIII. Conclusiones

PROCAMPO representa históricamente a la principal herramienta de política pública con que ha contado la SAGARPA, lo cual se refleja en la continuidad del mismo durante 15 años, y en la ampliación en plazo que se dio al mismo hasta la culminación de la presente administración.

Es a su vez, uno de los programas gubernamentales más polémicos, concentrando críticas hacia sus resultados y funcionamiento, como son el poco impacto perceptible sobre las condiciones sectoriales y la regresividad del mismo.

El Programa surge bajo un contexto de apertura comercial sectorial, lo cual podría afectar a su vez a los productores nacionales, en especial considerando los grandes subsidios al sector otorgado por los socios del TLCAN, en especial Estados Unidos. De esta manera, PROCAMPO se erige con un enfoque meramente compensatorio ante esta situación, aunque dada la importancia del Programa y su representación presupuestal, se ha buscado incorporarle enfoques diversos ajenos al objetivo original del mismo.

El objetivo del PROCAMPO fue claramente definido en la normatividad que le dio origen, y se constituye única y exclusivamente como una transferencia de recursos hacia los productores rurales. De esta manera, podemos afirmar que el objetivo del Programa ha sido cumplido a cabalidad durante toda su existencia.

Las críticas negativas al Programa se fundamentan en muchos casos en una percepción errónea del objetivo, lo cual es comprensible si consideramos que el mismo es impreciso al no establecer de manera más concreta lo que se busca con tal transferencia de recursos.

PROCAMPO es por mucho el programa agrícola de mayor cobertura, lo que es la mayor bondad del mismo. Lo anterior propicia que en el universo de atención de PROCAMPO coexistan sujetos productivos heterogéneos con necesidades de atención distintas por parte de las políticas públicas.

Para cada sector de su población atendida, PROCAMPO cuenta con usos distintos, pero todos igualmente importantes en su respectivo nicho (lo cual cabe resaltar, es permitido por la imprecisión o amplitud conceptual del objetivo del Programa). De esta manera, PROCAMPO cuenta con un componente preponderantemente asistencial y de combate a la pobreza para los productores de autoconsumo. Para aquellos productores con potencial productivo mediano representa además un apoyo importante para los costos de producción y un seguro ante variaciones en los ingresos de la actividad que les permite

reincorporarse a la misma tras años productivos malos. En el caso de grandes productores, PROCAMPO puede ser un ingreso compensatorio que les permita competir ante las importaciones alimentarias, por lo cual es precisamente en estos productores en los que se cumple de manera más estricta la conceptualización inicial que se dio para él.

El efecto que tiene PROCAMPO sobre cada uno de los segmentos de su población atendida ha generado que el Programa cuente con un alto grado de reconocimiento y estima por parte de los beneficiarios. Sin embargo, lo anterior representa a su vez un obstáculo para la implementación de reformas al mismo, las cuales son necesarias con el fin de adaptar su funcionamiento a las necesidades específicas de cada sector atendido.

Adicionalmente al cumplimiento de su objetivo, PROCAMPO ha presentado otros resultados de suma importancia para el sector, como han sido la conformación del padrón de productores más grande e incluyente del país, aunque esta herramienta ha perdido su validez paulatinamente debido a las escasas labores de verificación y actualización del mismo.

Por otra parte, PROCAMPO coadyuvó de manera importante en el ordenamiento de la tenencia de las tierras agrícolas, al constituirse como un incentivo económico para tales efectos al requerir la tenencia formal de las mismas.

Sin embargo, PROCAMPO cuenta con una implicación negativa para el sector, cernida en la vinculación existente entre el otorgamiento del apoyo y la tenencia de la tierra. Así, PROCAMPO entre beneficiarios de edad avanzada puede ser percibido como una pensión, para la cual requieren la posesión de su tierra, desincentivando la transmisión hacia sujetos más jóvenes y por ende con mayor capacidad productiva. Este aspecto de no ser corregido, puede tener implicaciones mayúsculas sobre el sector.

Si bien PROCAMPO ha cumplido su objetivo hasta el momento, y además ha tenido otros efectos positivos sobre el sector en materia de atención a su población atendida, es necesario reformarlo con el objetivo de profundizar su impacto con el sector, adaptándolo a las necesidades específicas de cada segmento de su población atendida. La pertinencia del Programa continúa, en especial si consideramos que los subsidios a la actividad agrícola de nuestros socios comerciales continúan siendo importantes para el sostenimiento de la misma.

Con el próximo fin de la vigencia del Programa, se presenta la oportunidad de efectuar al PROCAMPO las reformas necesarias para garantizar la utilidad de este instrumento de política pública hacia los objetivos en materia de desarrollo agrícola.

Anexo 1. Referencias documentales y Bibliográficas

- Decreto de Creación del Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO). Diario Oficial de la Federación, Julio 25, 1994.
- Evaluación interna. Revista Claridades Agropecuarias, Edición 64, Diciembre 1998.
- Estudio sobre la observancia de las normas de operación de PROCAMPO, los beneficios económicos y sociales, y su costo-efectividad. Evaluación de PROCAMPO 2001. Informe completo. Colegio de Ingenieros Agrónomos de México-ASERCA, 2001.
- Evaluación de la operación del PROCAMPO en los ciclos agrícolas Otoño-Invierno 2001-2002, Primavera-Verano 2002, Otoño-Invierno 2002-2003 y Primavera-Verano 2003, Universidad Autónoma Chapingo, 2003.
- Evaluación Integral del Desempeño del Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO) Universidad Autónoma Chapingo, 2004.
- Estudio sobre la Evaluación del Desempeño del Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO) Ciclos Agrícolas Otoño Invierno 2004-2005 y Primavera Verano 2005, Grupo de Economistas y Asociados, 2005.
- Estudios sobre la Evaluación del Desempeño del Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO): Ciclo Agrícola Otoño Invierno 2005-2006, Grupo de Economistas y Asociados, 2006.
- Estudios sobre la Evaluación del Desempeño del Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO): Ciclo Agrícola Primavera Verano 2006, Grupo de Economistas y Asociados, 2006.
- Estudios sobre la Evaluación del Desempeño del Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO): Año Agrícola 2006, Grupo de Economistas y Asociados, 2006.
- Evaluación de Consistencia y Resultados del PROCAMPO, Ejercicio Fiscal 2007. Evaluación de Diseño, Servicios Profesionales para el Desarrollo Económico S.C., 2007.

- Evaluación de Consistencia y Resultados del Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO), para el ejercicio fiscal 2007. Informe Final, Servicios Profesionales para el Desarrollo Económico, 2008.
- Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2008 PROCAMPO, Academia Mexicana de Auditoría Integral y al Desempeño A.C., 2008.
- Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2009 PROCAMPO, El Colegio de México A.C., 2009.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Presupuesto de Egresos de la Federación 1994 – 2010
- Anexo Estadístico, Cuarto Informe de Gobierno Felipe Calderón Hinojosa, año 2010.
- Banco Mundial. Indicadores de Agricultura y Desarrollo Rural. 1980 - 2010.
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. FAO Stat. 1980-2008
- United States Department of Agriculture. Census of Agriculture. 1992 – 2007
- United States Department of Agriculture. Economic Research Service. 1995 – 2008
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Censo Agrícola, Ganadero y Forestal. 1991
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Censo Agrícola, Ganadero y Forestal. 2007
- Secretariado del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Texto legal del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Statistics from A to Z. Beta Version. 2010
- United States International Trade Commission. Tariff Affairs Information Center. 2010.
- Consejo Nacional de Población. Índices de Marginación Municipal. 2005.

- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. Reglas de Operación del Programa de Apoyos Directos al Campo “PROCAMPO”. 2002 – 2011.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. Sistema de Información Agroalimentaria y Pesquera. 1980 – 2009.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. Apoyos y Servicios a la Comercialización. Listado de Beneficiarios de PROCAMPO, Ciclos Primavera Verano 1994-2010, y Ciclos Otoño Invierno 1994-2009.
- Apoyos y Servicios a la Comercialización (ASERCA). Informe de Resultados del Programa de Apoyos Directos al Campo “PROCAMPO”. 2001 – 2010.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Evolución de la Pobreza 1992 – 2008.
- Secretaría de Desarrollo Social. Reglas de Operación para el Programa de Desarrollo Humano “Oportunidades”. 2010.
- Secretaría de Desarrollo Social. Reglas de Operación para el Programa “70 y más”. 2010.
- Banco de México. Índice de Precios al Productor para la Actualización de Costos. 1994 – 2011.
- Felipe Calderón Hinojosa. Anexo Estadístico del Cuarto Informe de Gobierno. 2010.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Evolución de la Pobreza en México. 2009.

Anexo 2. Guías temáticas de entrevistas

DDR's y CADER's

Generales del entrevistado:

- a. Nombre
- b. Puesto
- c. Antigüedad en el puesto
- d. Antigüedad en el sector

1. Situación agrícola de la región
 - a. Importancia de la actividad agrícola
 - b. Cultivos regionales y tendencias
 - c. Características generales de los productores en la región
 - i. Perfil socioeconómico
 - ii. Dependencia del ingreso de la actividad agrícola
 - iii. Penetración de organizaciones entre los productores
 - d. Características de las unidades de producción
 - i. Tenencia de la tierra
 - ii. Derechos sobre la tierra
 - iii. Fragmentación de la tierra (tamaño de predios)
 - iv. Paquete tecnológico y Tecnificación
 - v. Generación de empleo
 - e. Productividad y competitividad agrícola en la región
2. Efectos de PROCAMPO
 - a. Utilidad y destino del apoyo
 - b. Efectos sobre el ingreso de los productores
 - c. Efectos sobre la capacidad productiva de las unidades de producción
 - d. Efectos sobre conversión productiva
 - e. Efectos sobre actividades de conservación de suelos
 - f. Efectos de PROCAMPO Capitaliza
 - g. Efectos sobre financiamiento
 - h. Efectos sobre capitalización
 - i. Fortalezas y Debilidades de PROCAMPO
3. Operatividad de PROCAMPO
 - a. Funcionamiento de PROCAMPO
 - b. Funcionamiento, utilidad y actualización del padrón
 - c. Cumplimiento de requisito (siembra)
 - d. Oportunidad del apoyo
 - e. Dispersión de los recursos
 - f. Recepción del apoyo (productor o propietario)
 - g. Efecto de PROCAMPO Continuo y simplificaciones administrativas sobre la operación e implicaciones sobre la actualización del padrón de beneficiarios

- h. Efecto y dificultades de la bancarización sobre la operación de PROCAMPO
 - i. Manejo de Registro Alterno y participación ante apertura de padrón
 - j. Actividades de verificación
 - k. Motivos de cancelación de PROCAMPO en la región
4. Complementariedad con otros Programas
- a. Acceso de los productores de la región a otros programas
 - b. Principales programas adicionales
 - c. Efectos sobre la capitalización de las unidades productivas
 - d. Acaparamiento de apoyos
 - e. Duplicidad o complementariedad con otros programas
 - f. Ventajas y desventajas de otros programas

PRODUCTORES BENEFICIARIOS

Generales del entrevistado

- a. Nombre
- b. Localidad y municipio
- c. Número de años que se ha dedicado a la actividad agropecuaria
- d. Cultivos a los que se dedica
- e. Superficie
- f. Régimen Hídrico
- g. Régimen de tenencia
- h. Tenencia y derecho sobre la tierra

1. Percepción de PROCAMPO

- a. Efecto sobre el ingreso
- b. Efectos de PROCAMPO sobre la producción y capitalización
- c. Utilidad de la cuota
- d. Destino del apoyo
- e. Oportunidad de los recursos
- f. Opinión sobre el Programa
- g. Percepción de PROCAMPO Capitaliza
- h. Actividades de conversión productiva y conservación ecológica

2. Conocimiento y acceso a otros programas

- a. Acceso a otros programas, tanto de SAGARPA como de otras dependencias
- b. Efectos sobre la capitalización de las unidades productivas
- c. Opinión de otros programas

3. Necesidades de atención como productor

- a. Fortalezas y debilidades de los programas actuales
- b. Enfoque deseado de los Programas del sector

PRODUCTORES NO BENEFICIARIOS

Generales del entrevistado

- a. Nombre
- b. Localidad y municipio
- c. Número de años que se ha dedicado a la actividad agropecuaria
- d. Cultivos o productos agropecuarios a los que se dedica
- e. Superficie
- f. Régimen Hídrico
- g. Régimen de tenencia
- h. Tenencia y derechos sobre la tierra

1. Percepción de PROCAMPO

- a. Efectos de PROCAMPO sobre la producción y la competencia
- b. Opinión sobre el Programa
- c. Actividades de conversión productiva y conservación ecológica
- d. Fortalezas y debilidades de PROCAMPO

2. Conocimiento y acceso a otros programas

- a. Acceso a otros programas, tanto de SAGARPA como de otras dependencias
- b. Efecto de otros programas sobre la capitalización de las unidades productivas
- c. Opinión de otros programas

3. Necesidades de atención como productor

- a. Fortalezas y debilidades de los programas actuales
- b. Enfoque deseado de los Programas del sector

SECRETARIOS Y DELEGADOS ESTATALES

Generales del entrevistado:

- a. Nombre
- b. Puesto
- c. Antigüedad en el puesto
- d. Antigüedad en el sector

1. Situación actual del sector agropecuario en el estado
 - a. Importancia del sector agropecuario en la economía estatal
 - b. Perspectiva de crecimiento del sector agropecuario
 - c. Enfoque de políticas de gobierno
2. PROCAMPO como política de gobierno
 - a. Utilidad de PROCAMPO en el sector
 - i. Apoyo al ingreso de productores
 - ii. Conversión productiva
 - iii. Capitalización de unidades de producción
 - iv. Acceso a productores excluidos por otros programas
 - v. Conservación de suelos
 - b. Efectos sobre la productividad del sector
 - c. Efectos sobre los productores
 - d. Fortalezas y debilidades de PROCAMPO
3. Efectos de otros programas en el sector agropecuario (estatales y federales)
 - a. Efectos sobre la capitalización de las unidades productivas
 - b. Accesibilidad a los recursos por parte de los productores
 - c. Enfoques de los principales programas estatales
 - d. Complementariedad o duplicidad entre programas
 - e. Fortalezas y debilidades de otros programas
4. Necesidades de Políticas Públicas del Sector
 - a. Enfoque de desarrollo del sector en el estado
 - b. Perspectivas de hacia dónde se debe dirigir PROCAMPO

DELEGADOS ESTATALES REGIONALES ASERCA

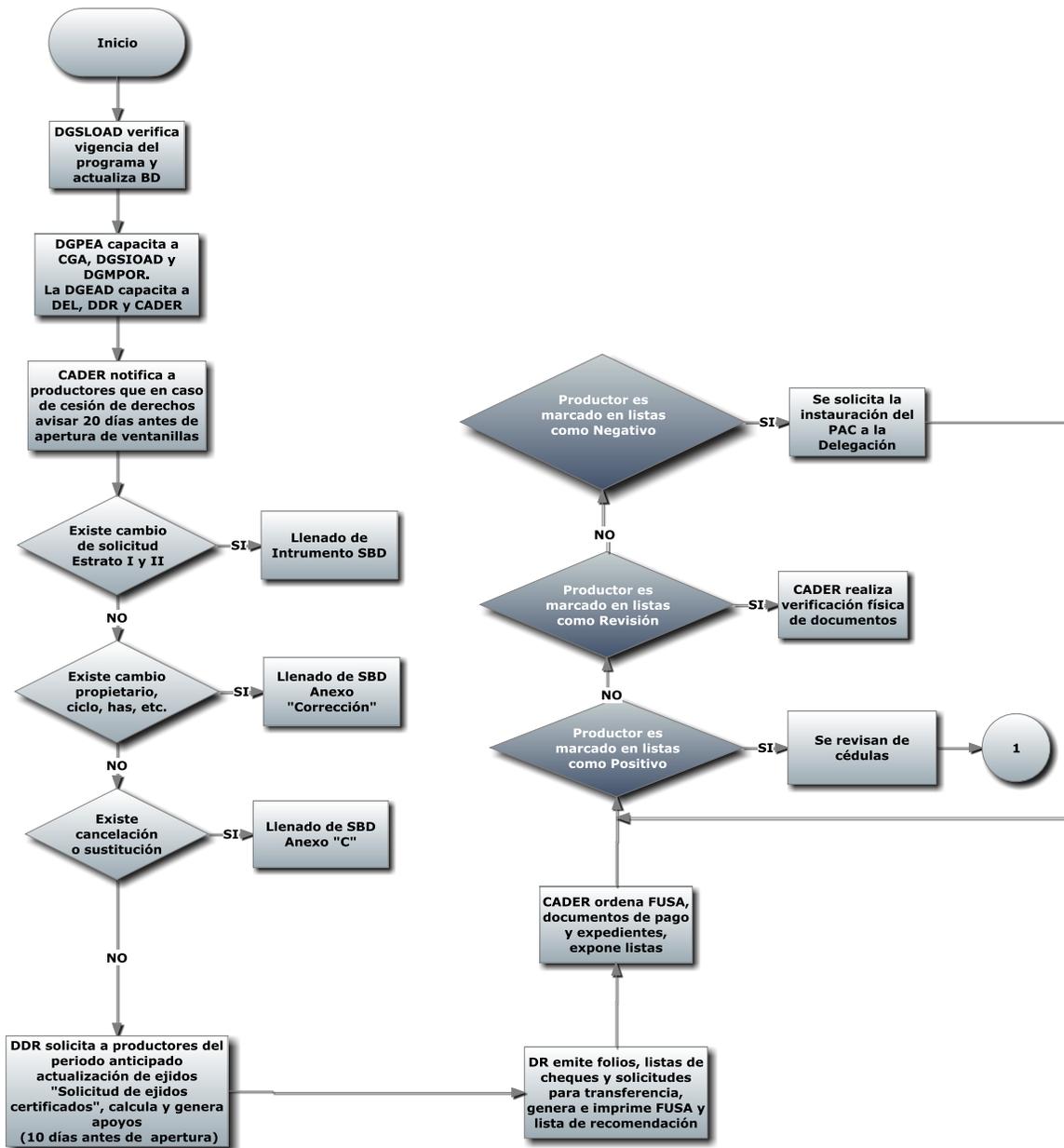
Generales del entrevistado:

- a. Nombre
- b. Puesto
- c. Antigüedad en el puesto
- d. Antigüedad en el sector

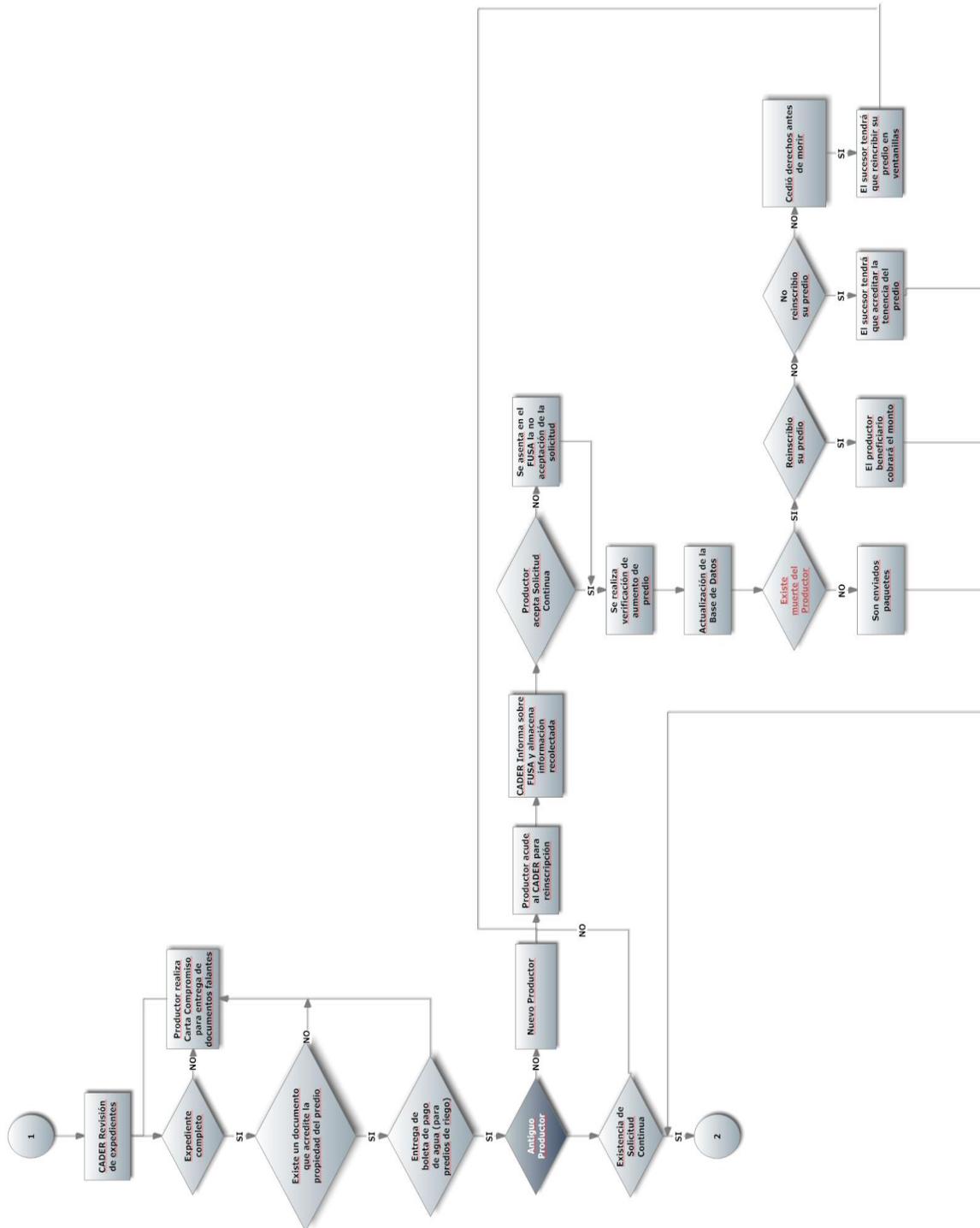
1. Situación actual del sector agropecuario en el estado
 - a. Importancia del sector agropecuario en la economía estatal
 - b. Perspectiva de crecimiento del sector agropecuario
 - c. Enfoque de políticas de gobierno
2. PROCAMPO como política de gobierno
 - a. Utilidad de PROCAMPO en el sector
 - i. Apoyo al ingreso de productores
 - ii. Conversión productiva
 - iii. Capitalización de unidades de producción
 - iv. Acceso a productores excluidos por otros programas
 - v. Conservación de suelos
 - b. Efectos sobre la productividad del sector
 - c. Efectos sobre los productores
 - d. Fortalezas y debilidades de PROCAMPO
3. Efectos de otros programas en el sector agropecuario (estatales y federales)
 - a. Efectos sobre la capitalización de las unidades productivas
 - b. Accesibilidad a los recursos por parte de los productores
 - c. Enfoques de los principales programas estatales
 - d. Complementariedad o duplicidad entre programas
 - e. Fortalezas y debilidades de otros programas
4. Necesidades de Políticas Públicas del Sector
 - a. Enfoque de desarrollo del sector en el estado
 - b. Perspectivas de hacia dónde se debe dirigir PROCAMPO
5. Operatividad de PROCAMPO
 - a. Funcionamiento, utilidad y actualización del padrón
 - b. Cumplimiento de requisito (siembra)
 - c. Oportunidad del apoyo
 - d. Dispersión de los recursos y efectos de la bancarización
 - e. Efecto de PROCAMPO Continuo y simplificaciones administrativas sobre la operación e implicaciones sobre la actualización del padrón de beneficiarios
 - f. Manejo e impacto de Registro Alterno
 - g. Actividades de verificación

Anexo 3. Procedimientos Operativos

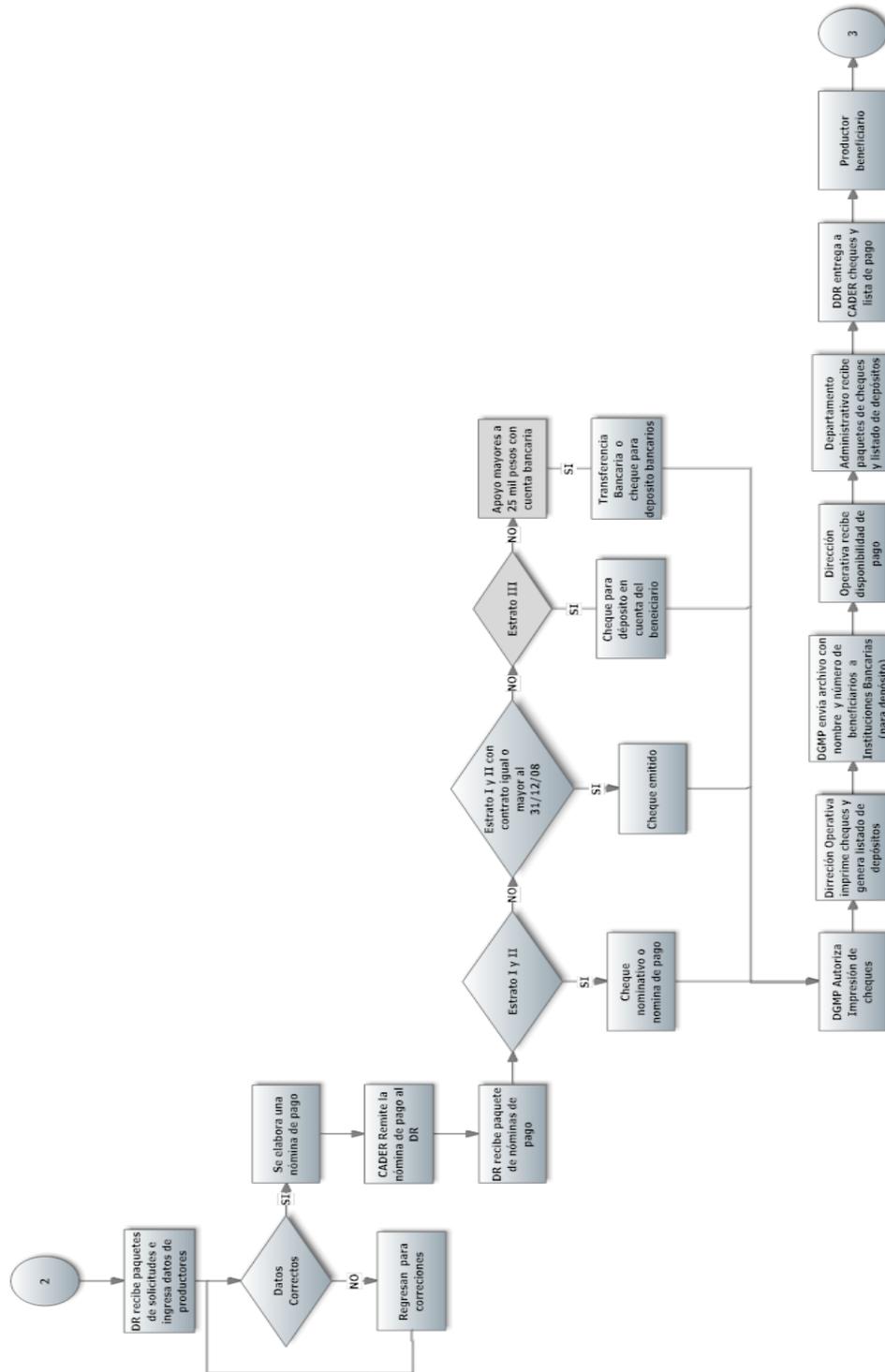
Procedimiento General Operativo de las Reglas de Operación (Primera parte)



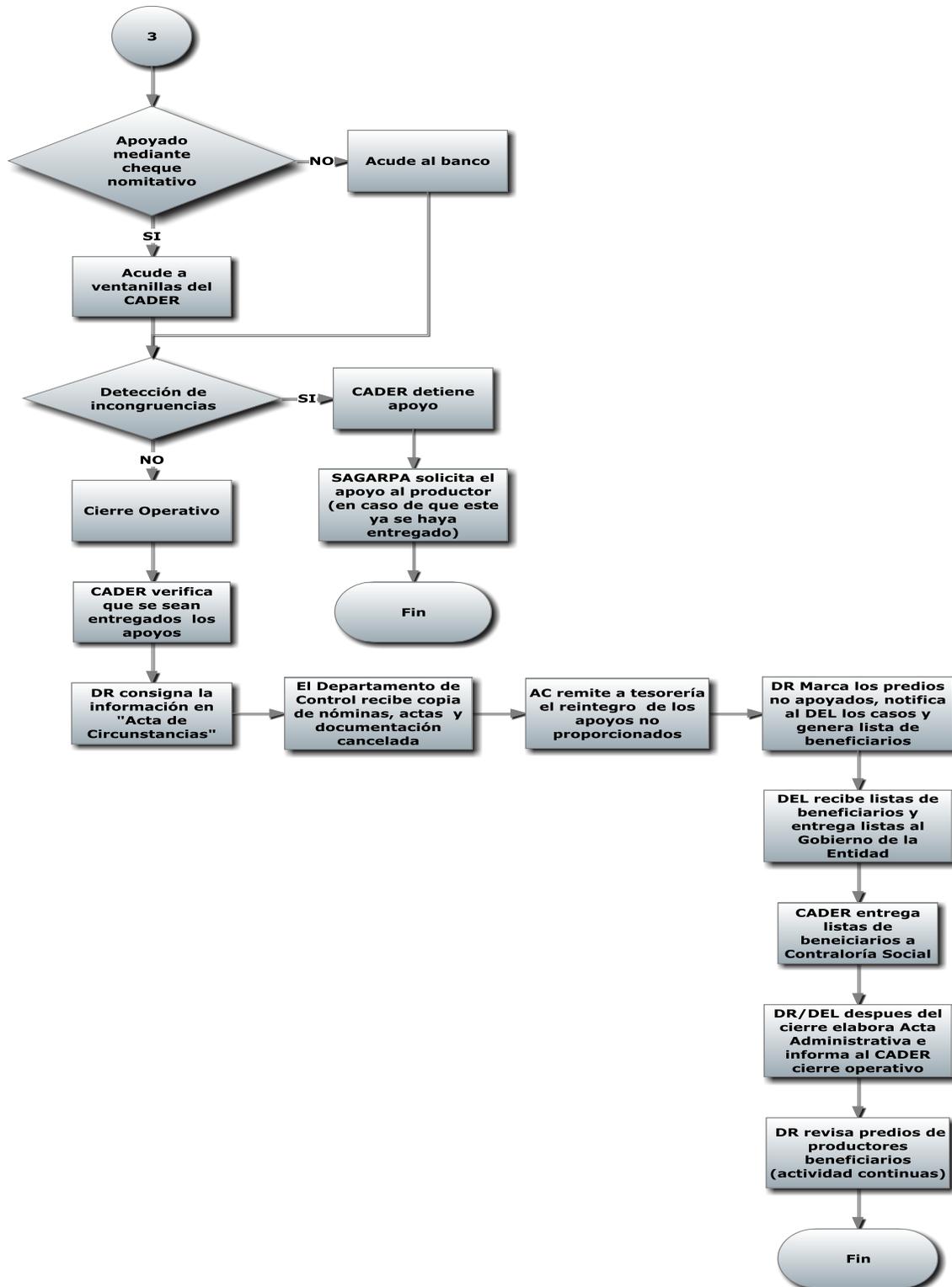
Procedimiento General Operativo de las Reglas de Operación (Segunda parte)



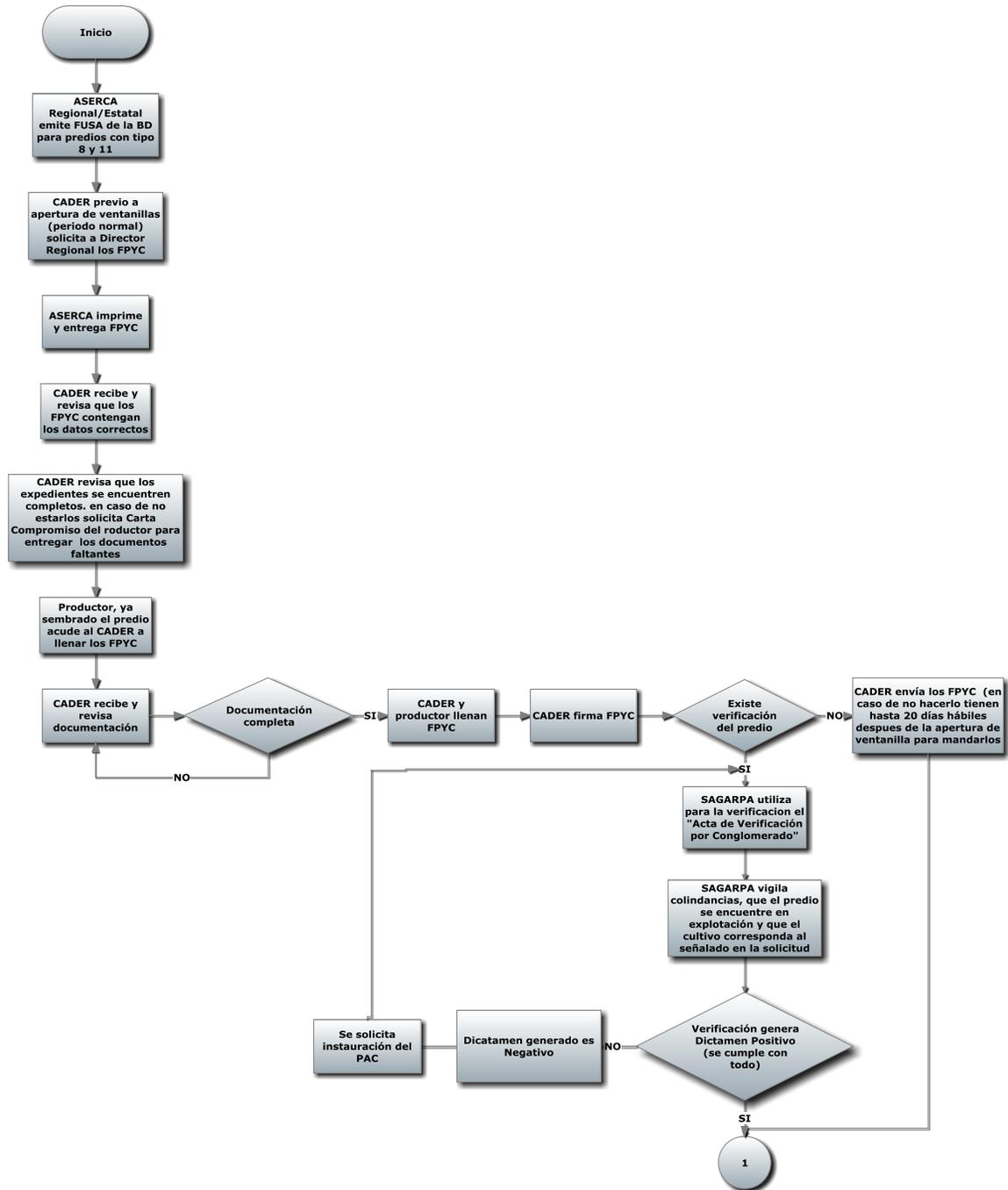
Procedimiento General Operativo de las Reglas de Operación (Tercera parte)



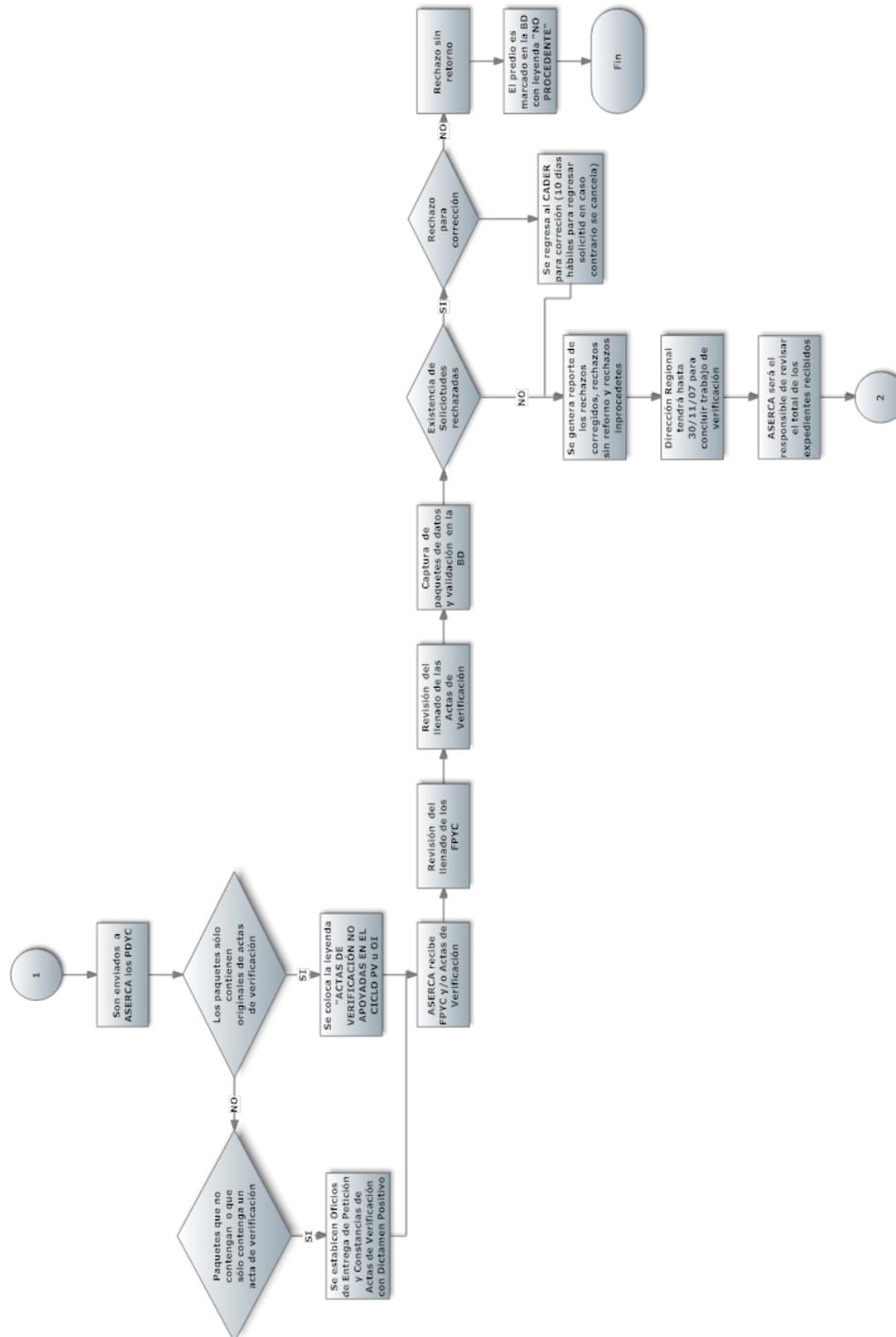
Procedimiento General Operativo de las Reglas de Operación (Cuarta parte)



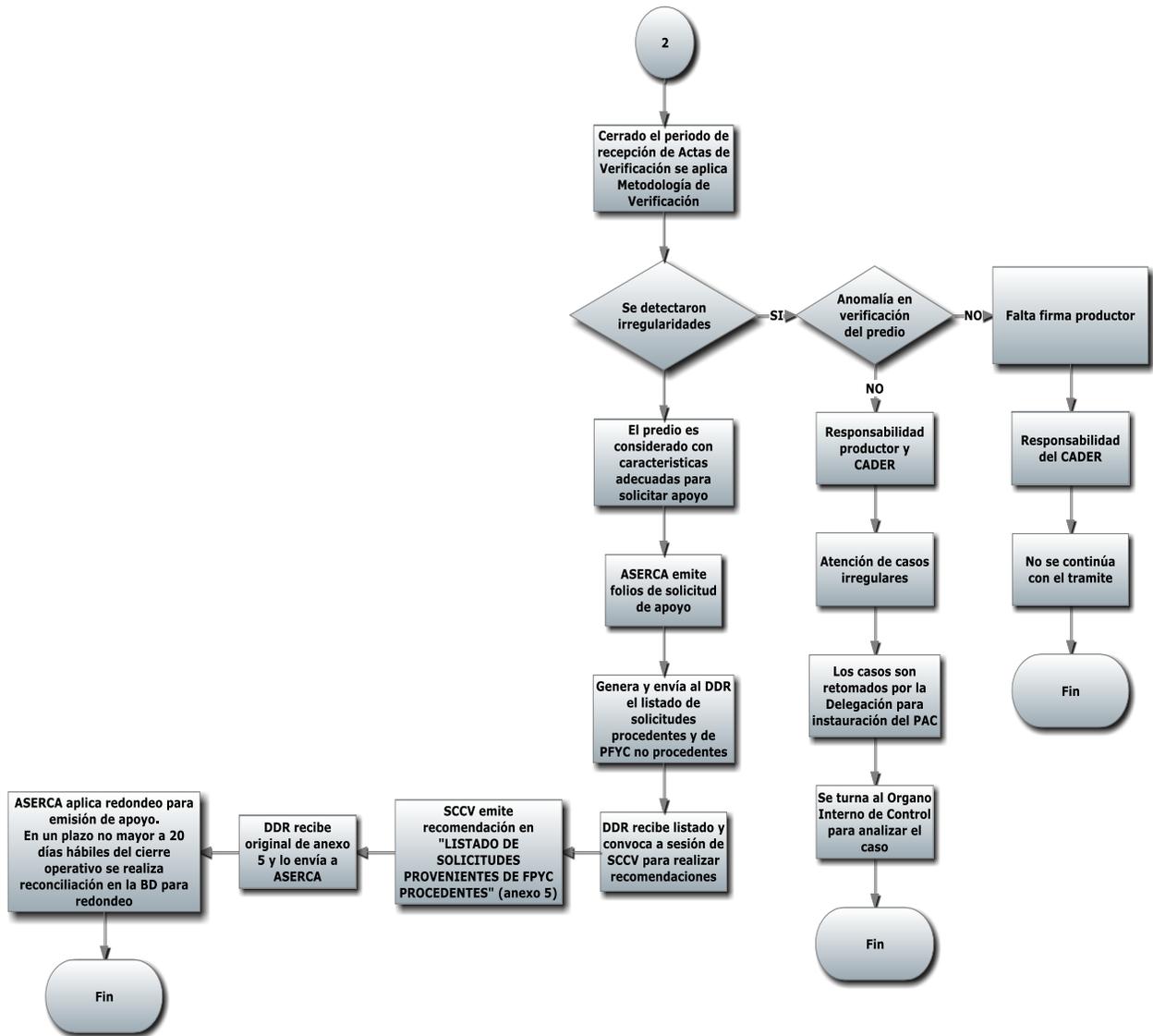
Procedimiento Específico de Solicitudes No Apoyadas (Primera parte)



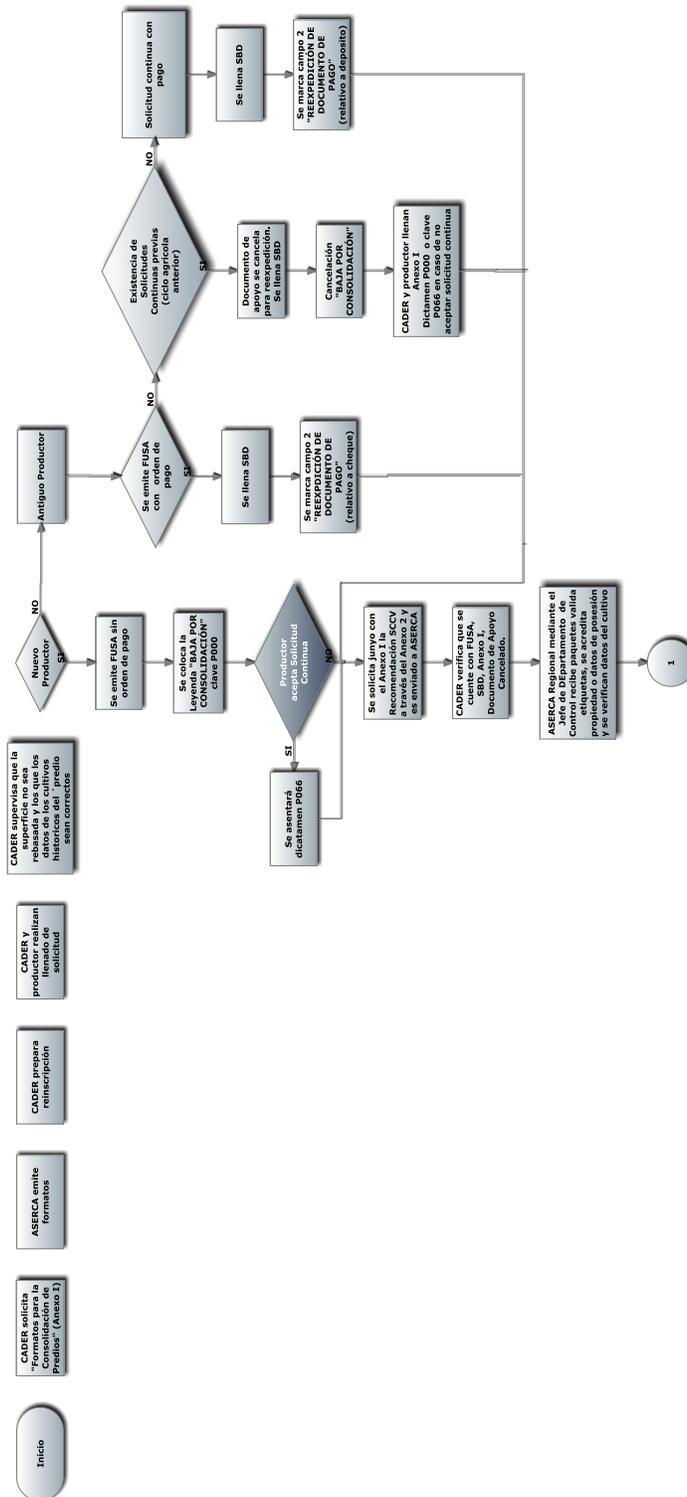
Procedimiento Específico de Solicitudes No Apoyadas (Segunda Parte)



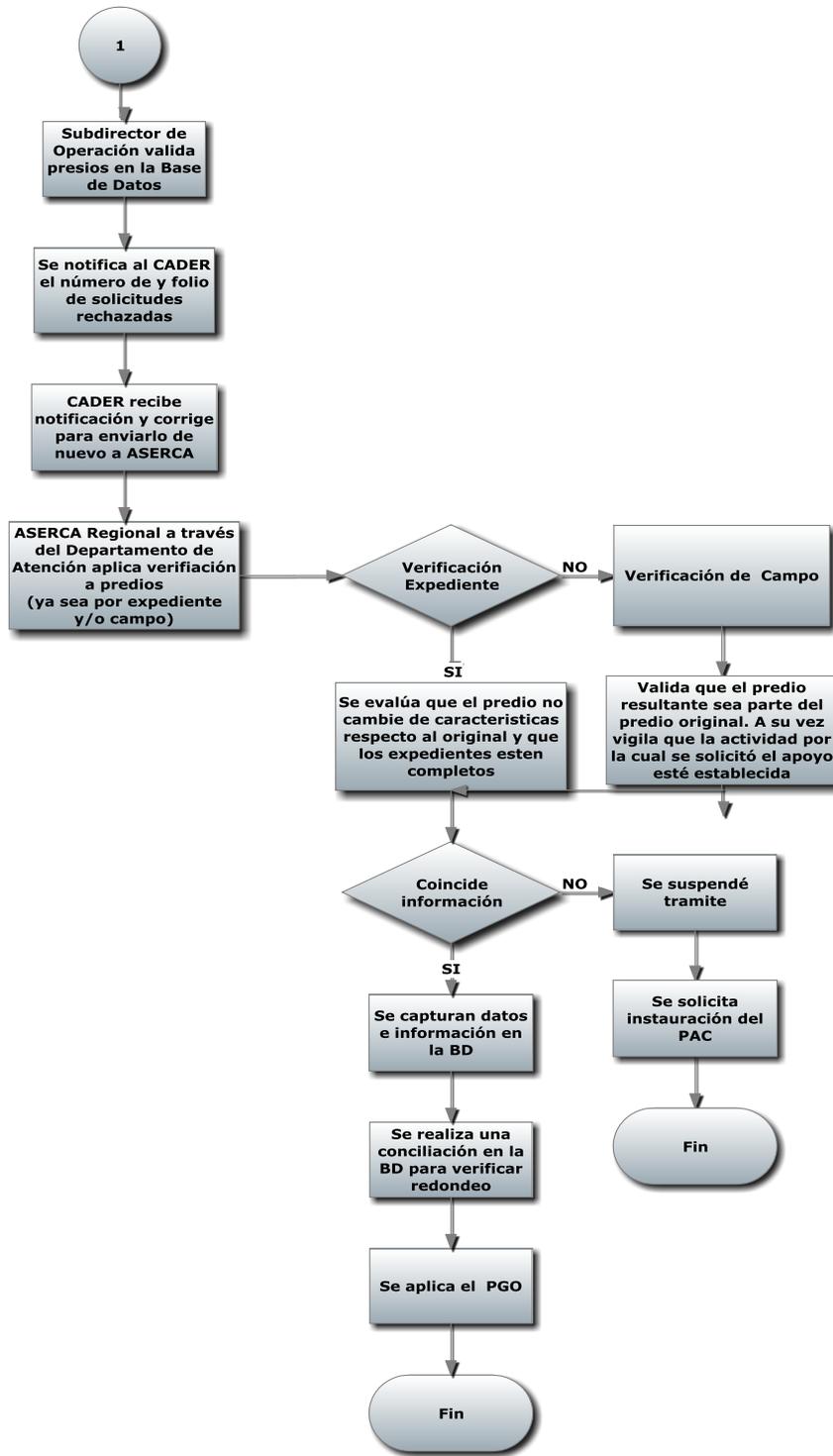
Procedimiento Específico de Solicitudes No Apoyadas (Tercera Parte)



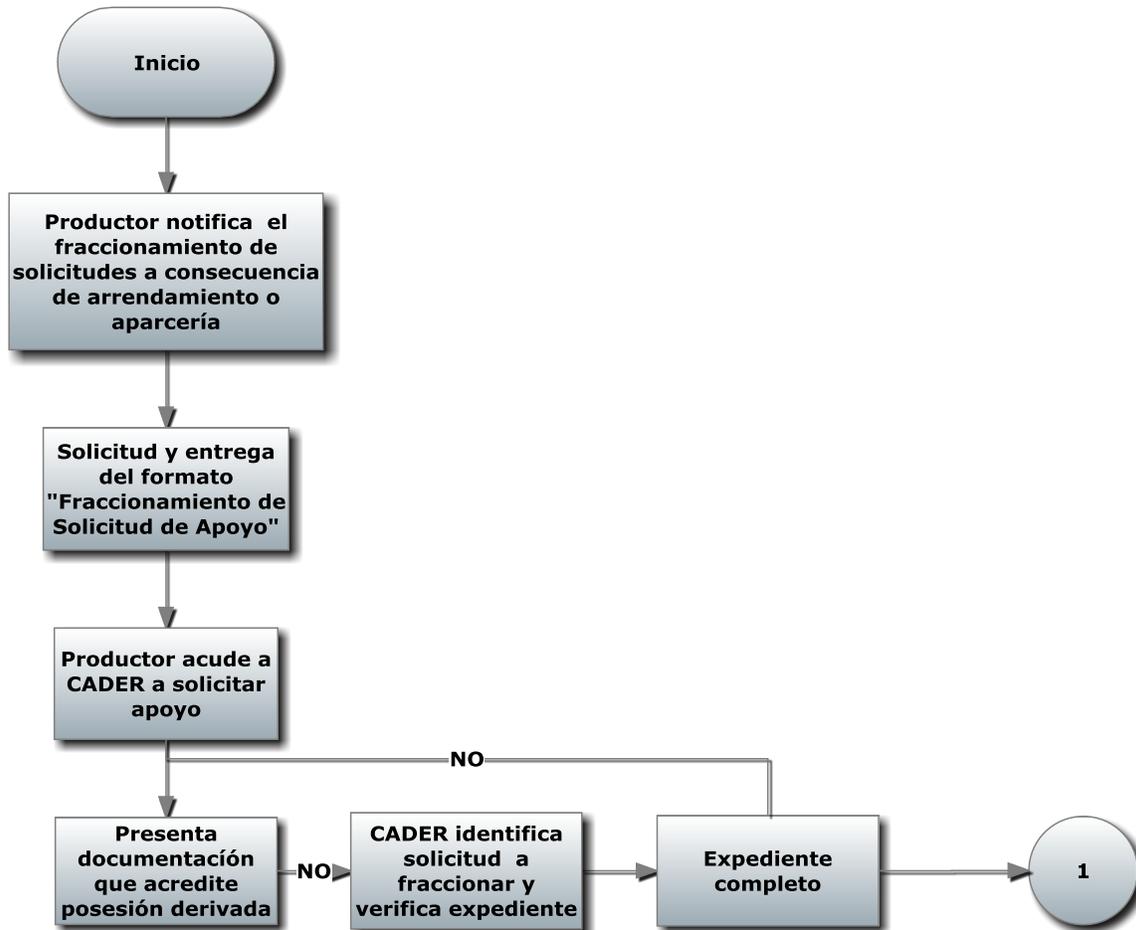
Procedimiento Específico Consolidación de Predios (Primera Parte)



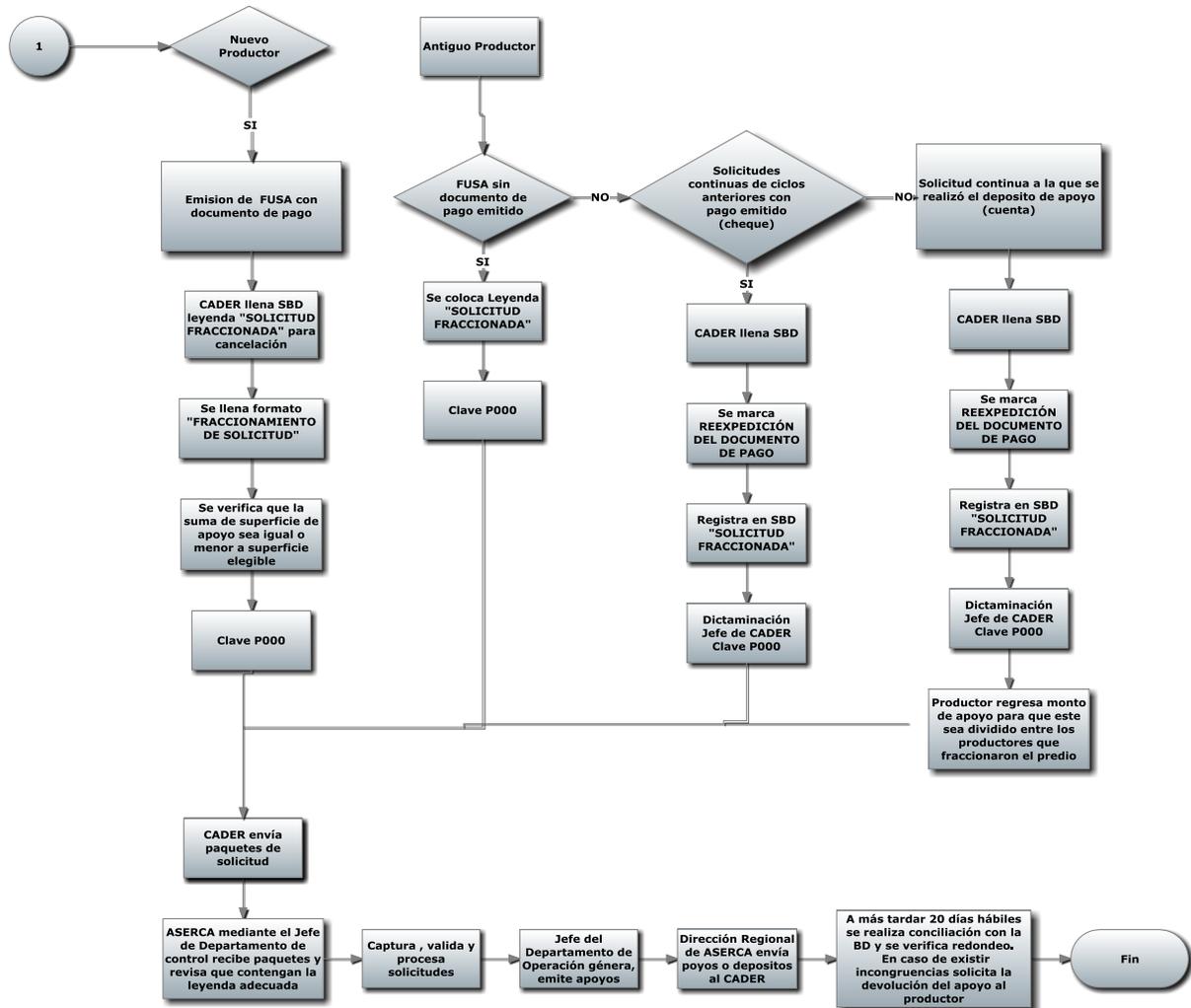
Procedimiento Específico Consolidación de Predios (Segunda Parte)



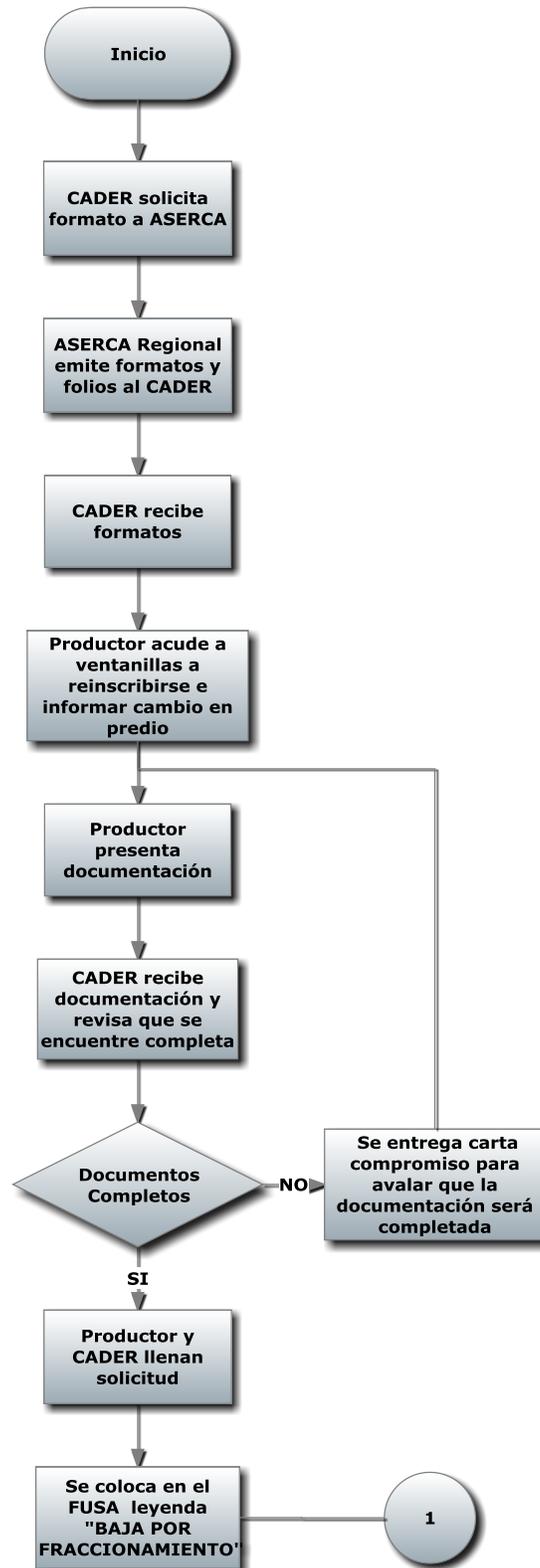
Procedimiento Específico Fraccionamiento de Solicitudes (Primera Parte)



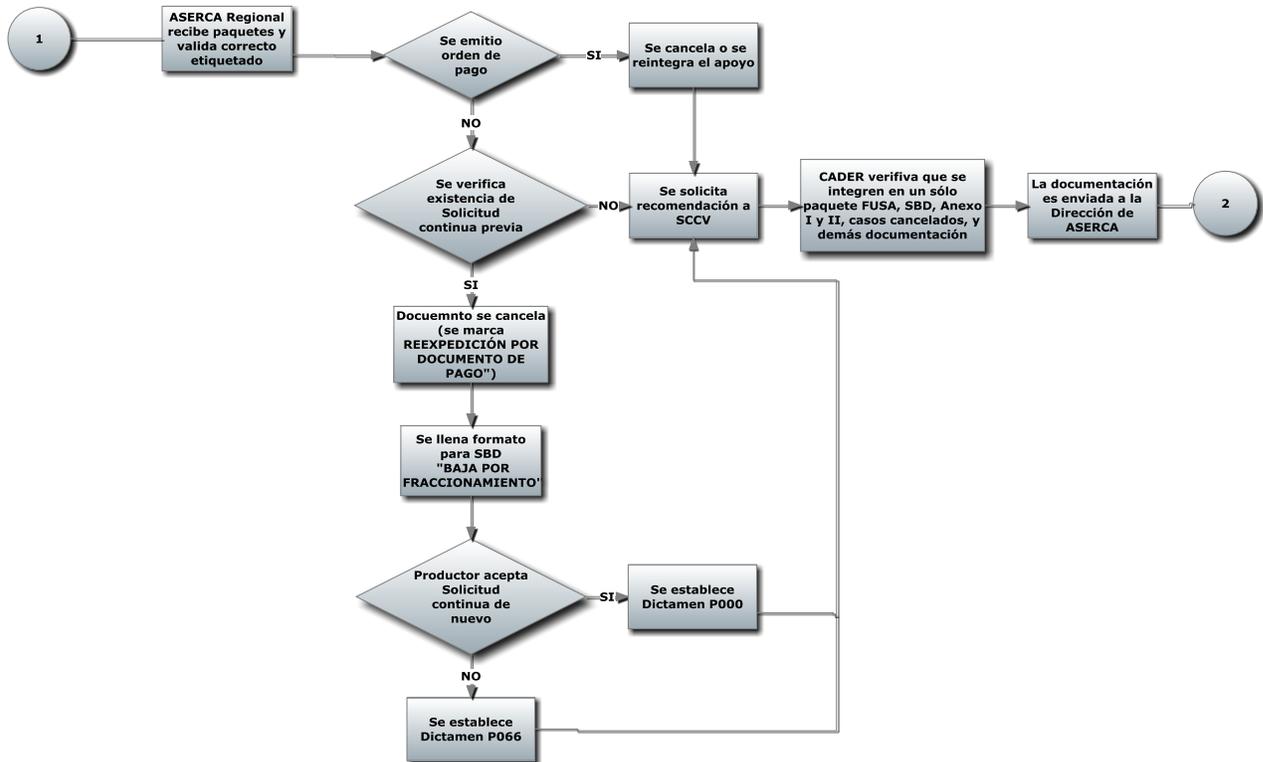
Procedimiento Específico Fraccionamiento de Solicitudes (Segunda Parte)



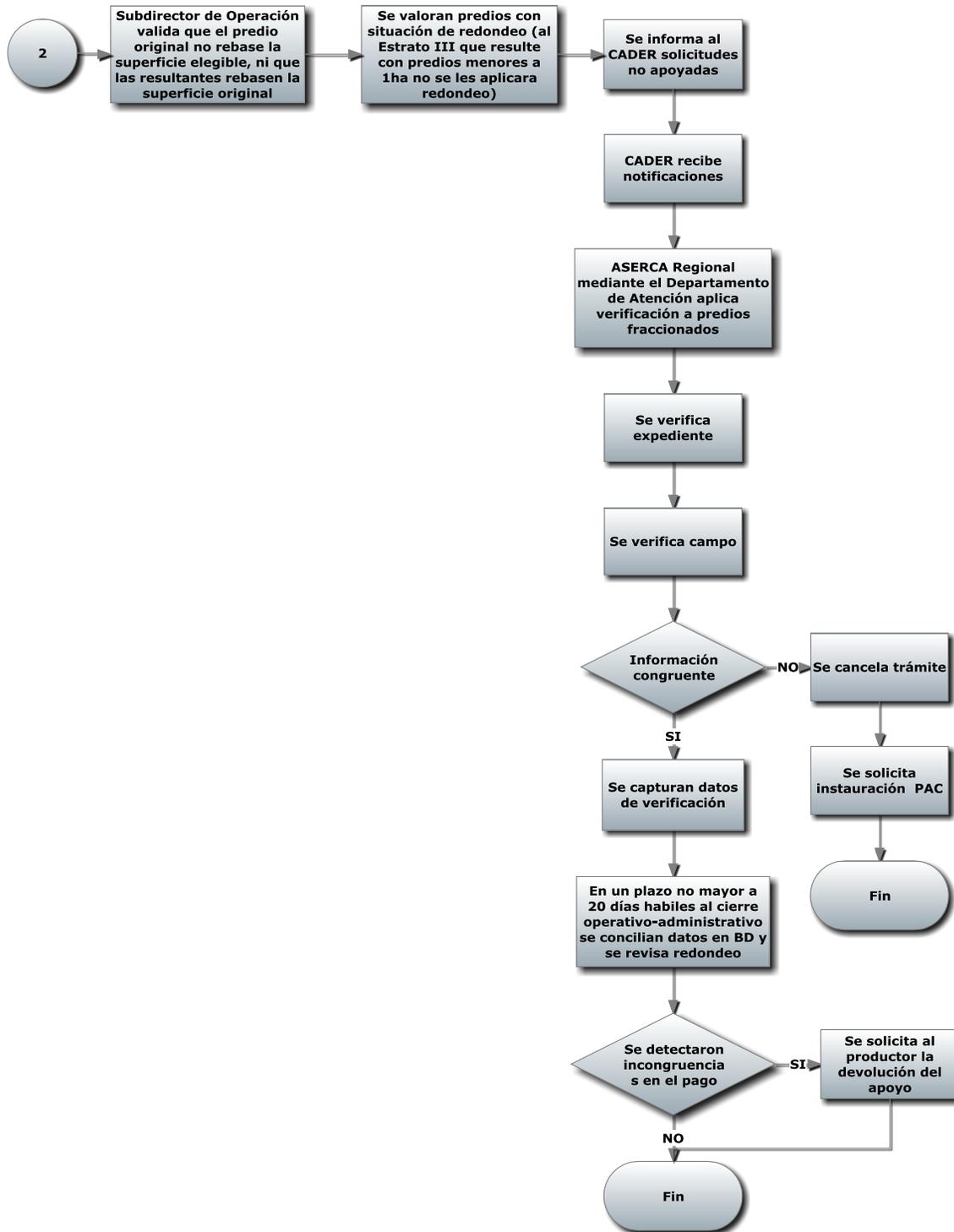
Procedimiento Específico Fraccionamiento de Predios (Primera parte)



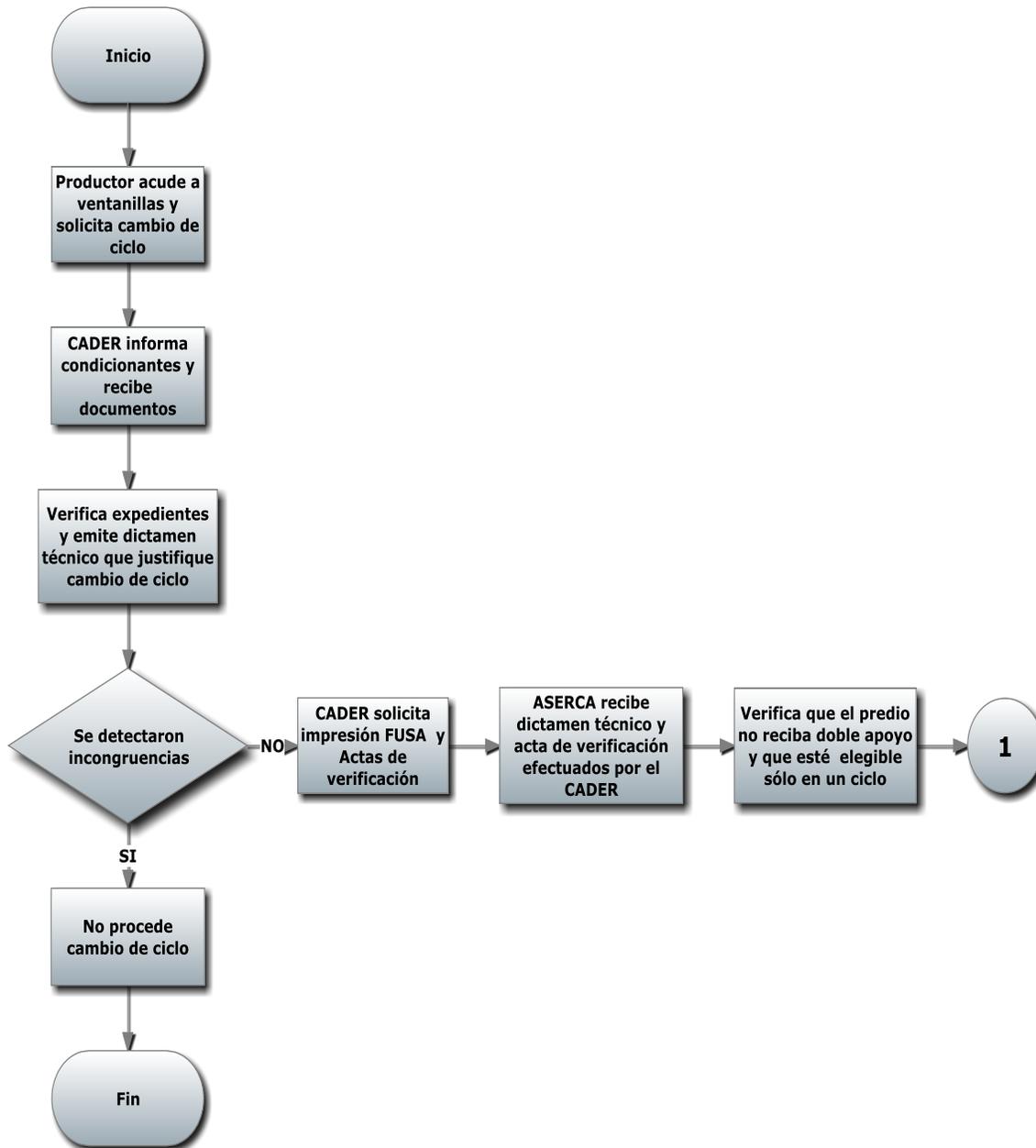
Procedimiento Específico Fraccionamiento de Predios (Segunda parte)



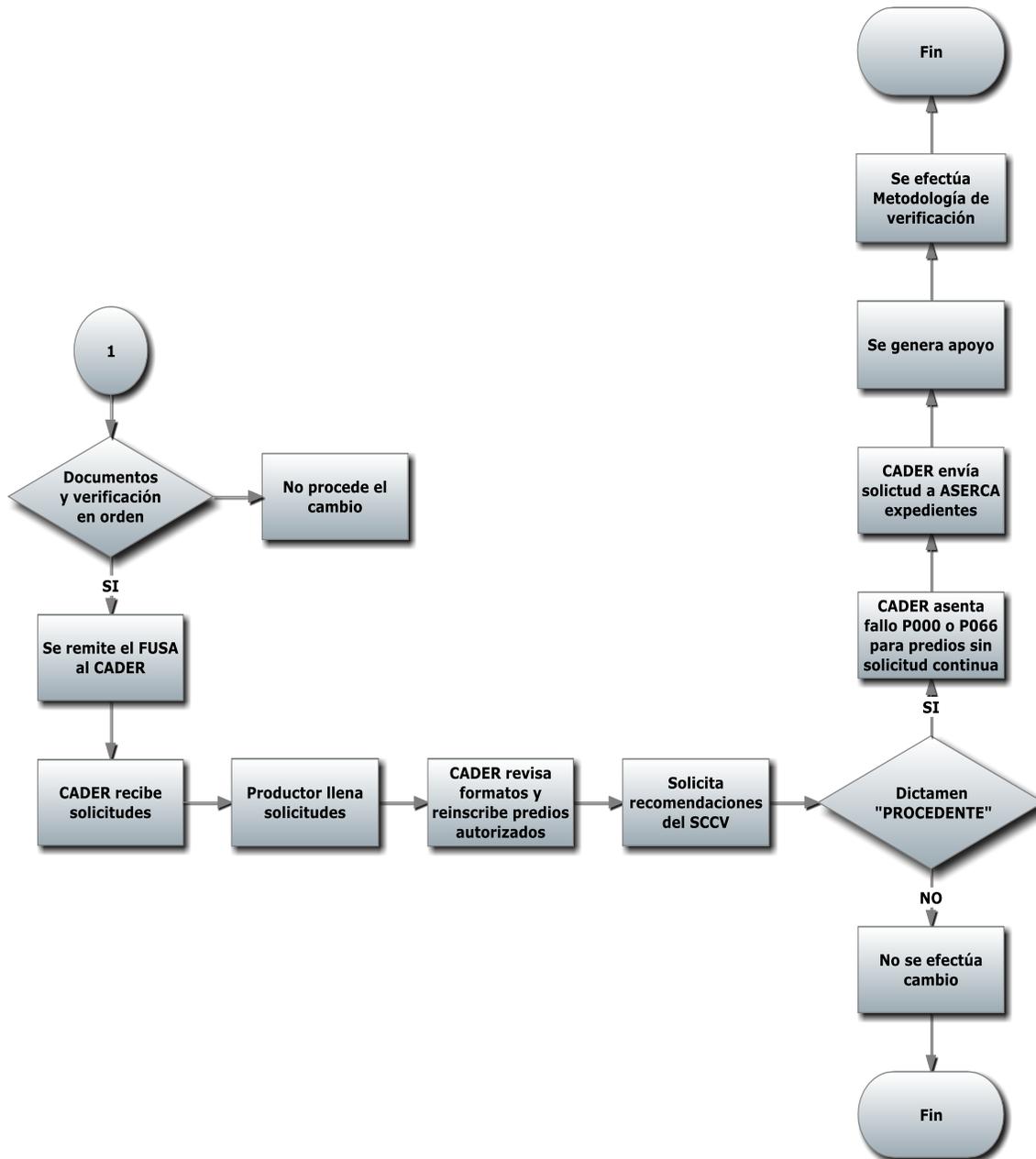
Procedimiento Específico Fraccionamiento de Predios (Tercera parte)



Procedimiento Específico Para el Cambio de Ciclo Agrícola (Primera parte)



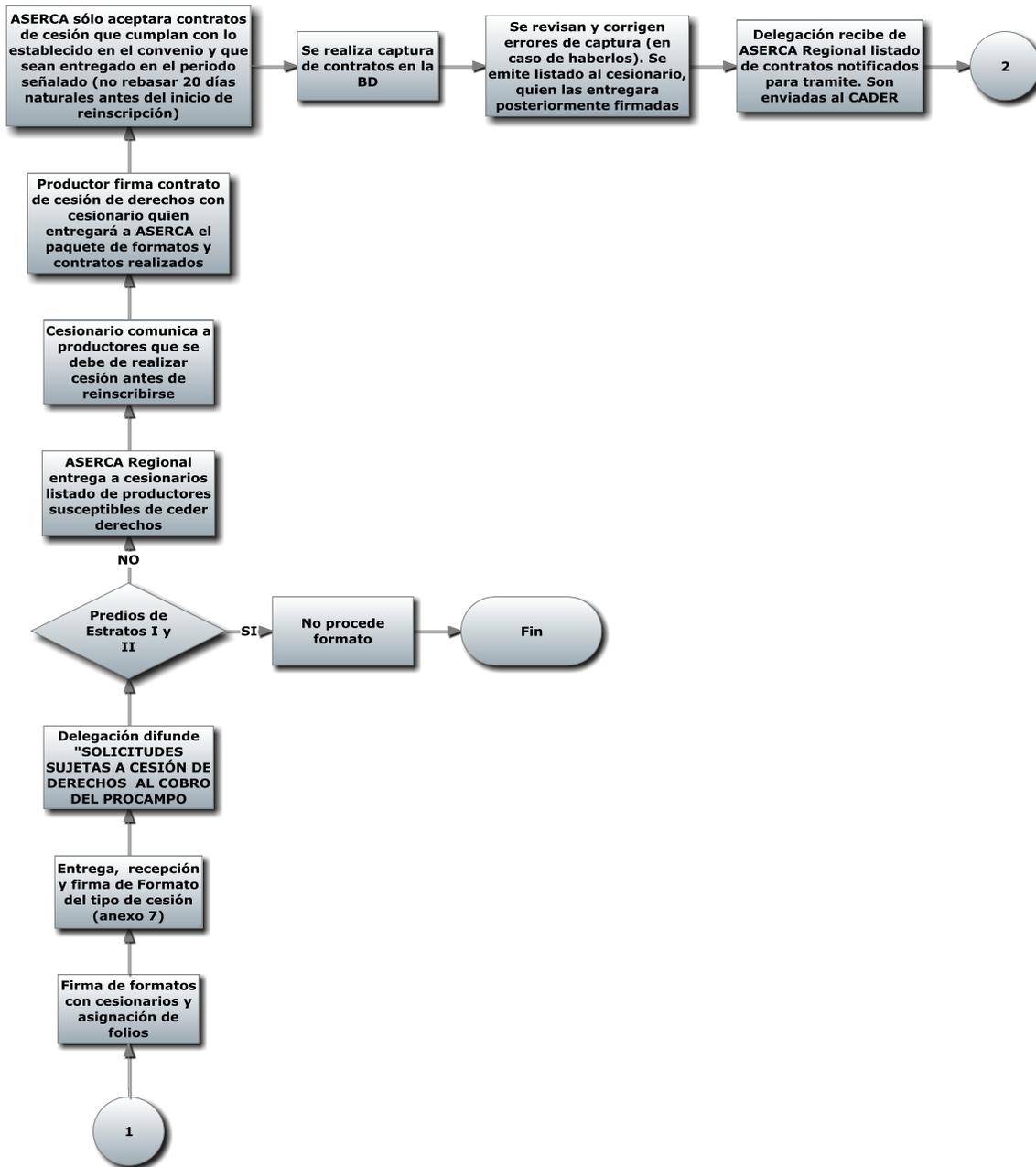
Procedimiento Específico Para el Cambio de Ciclo Agrícola (Segunda parte)



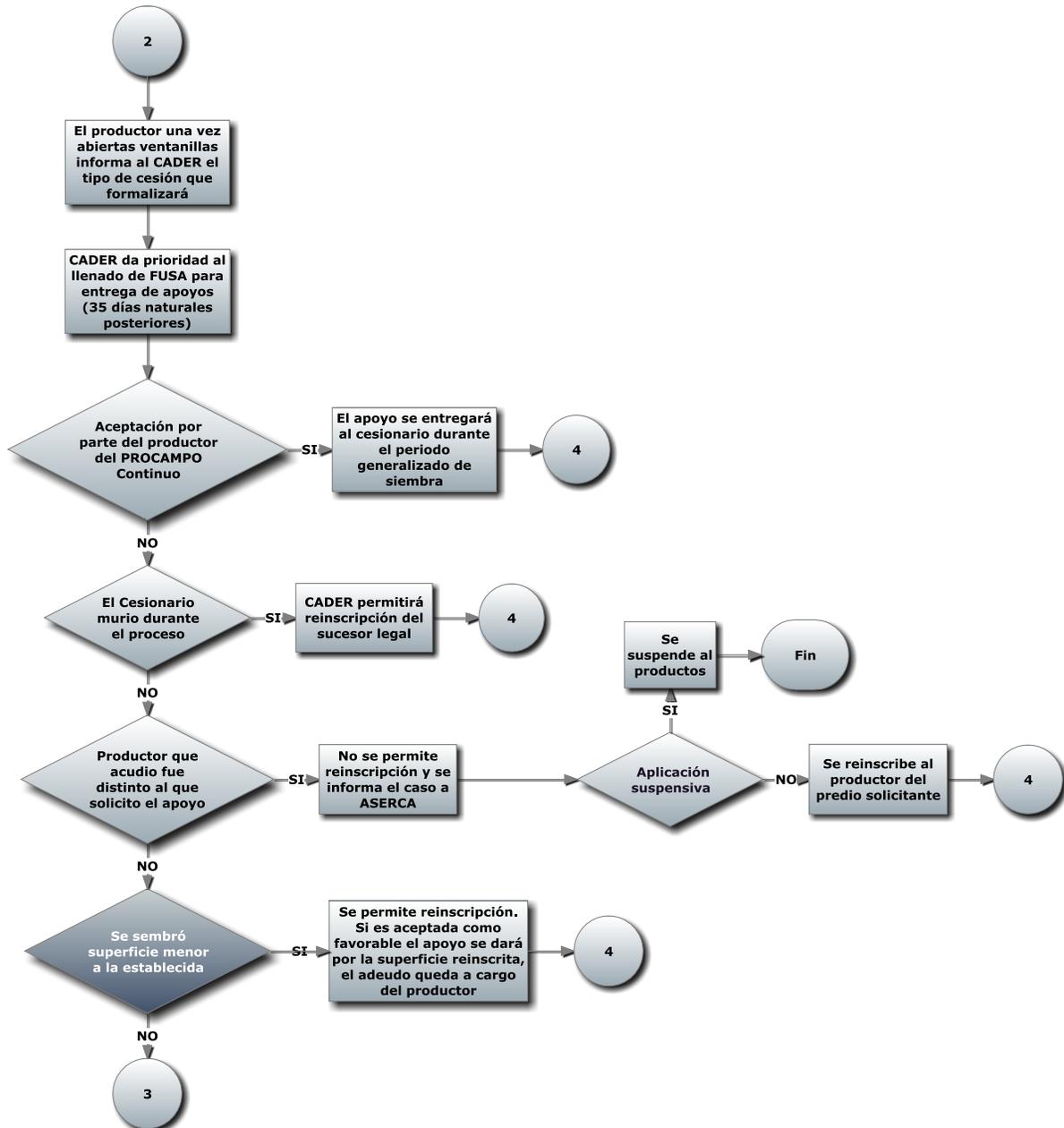
Cesión de Derechos del PROCAMPO (Primera parte)



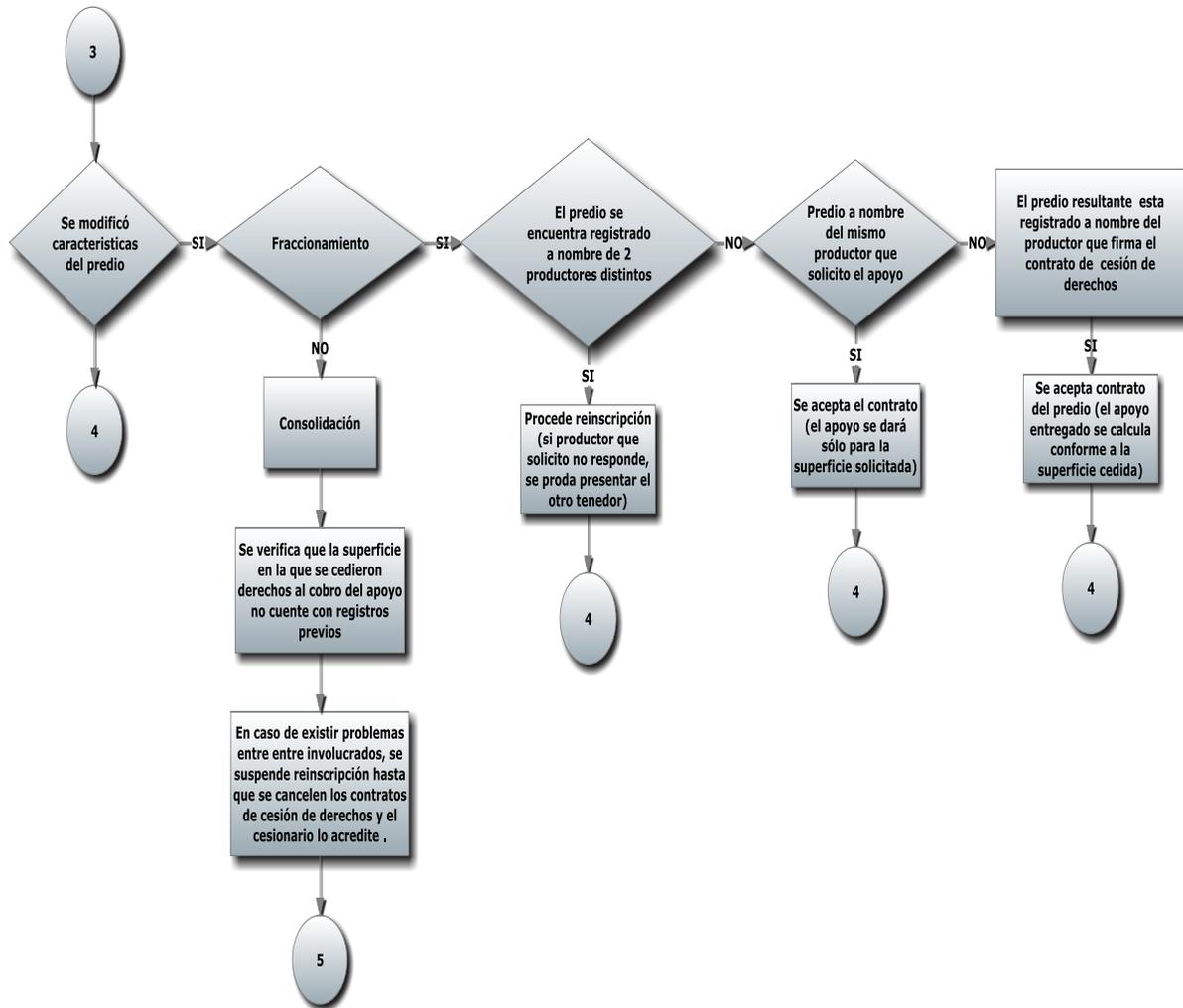
Cesión de Derechos del PROCAMPO (Segunda parte)



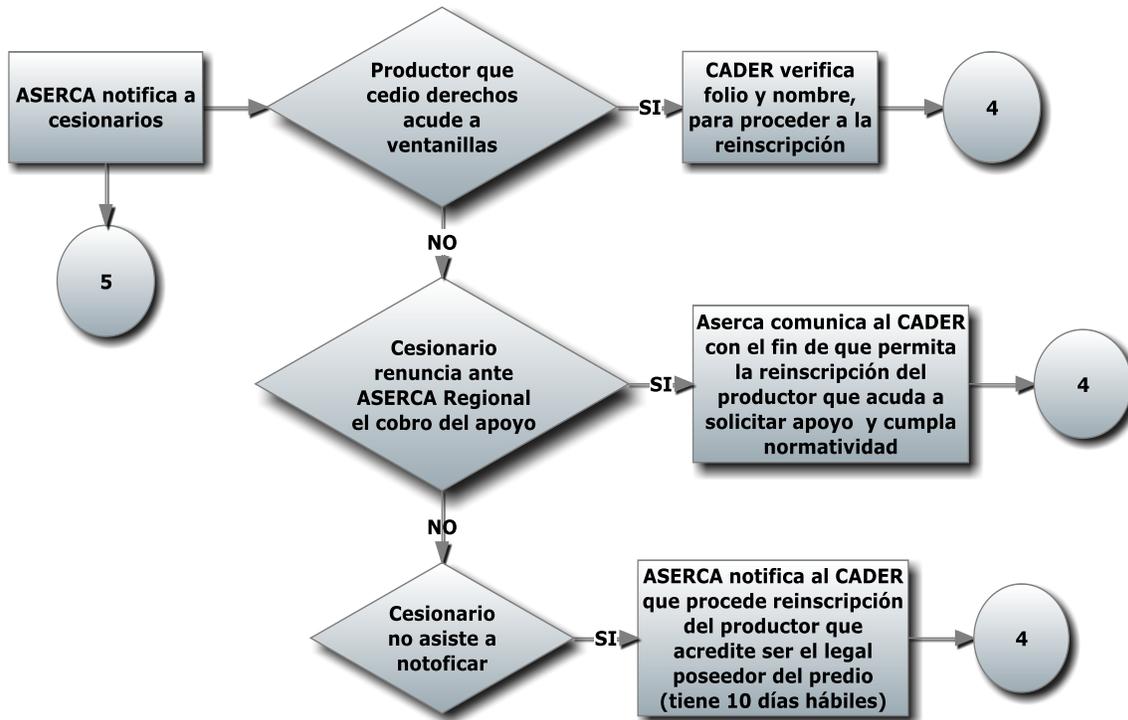
Cesión de Derechos del PROCAMPO (Tercera parte)



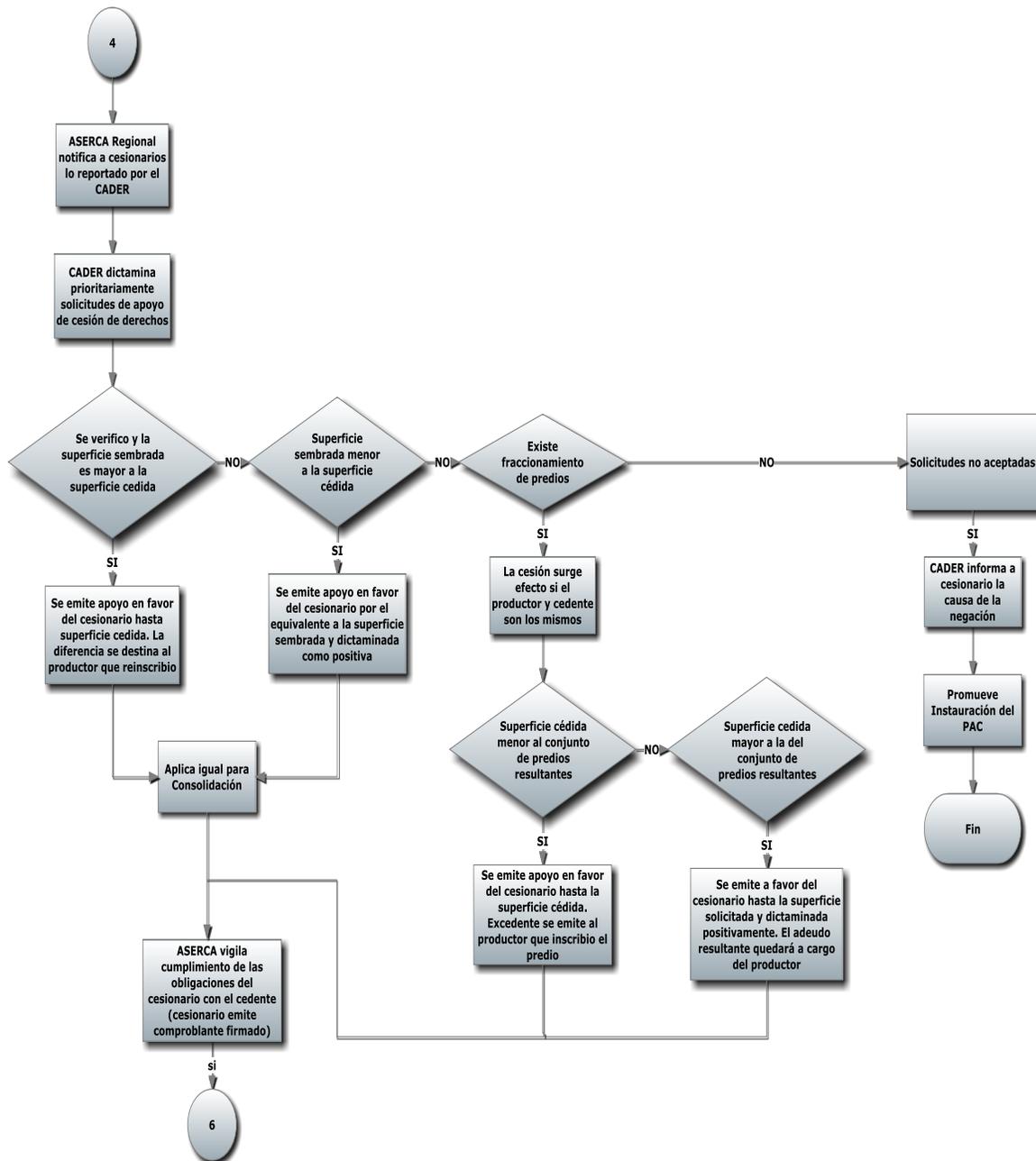
Cesión de Derechos del PROCAMPO (Cuarta parte)



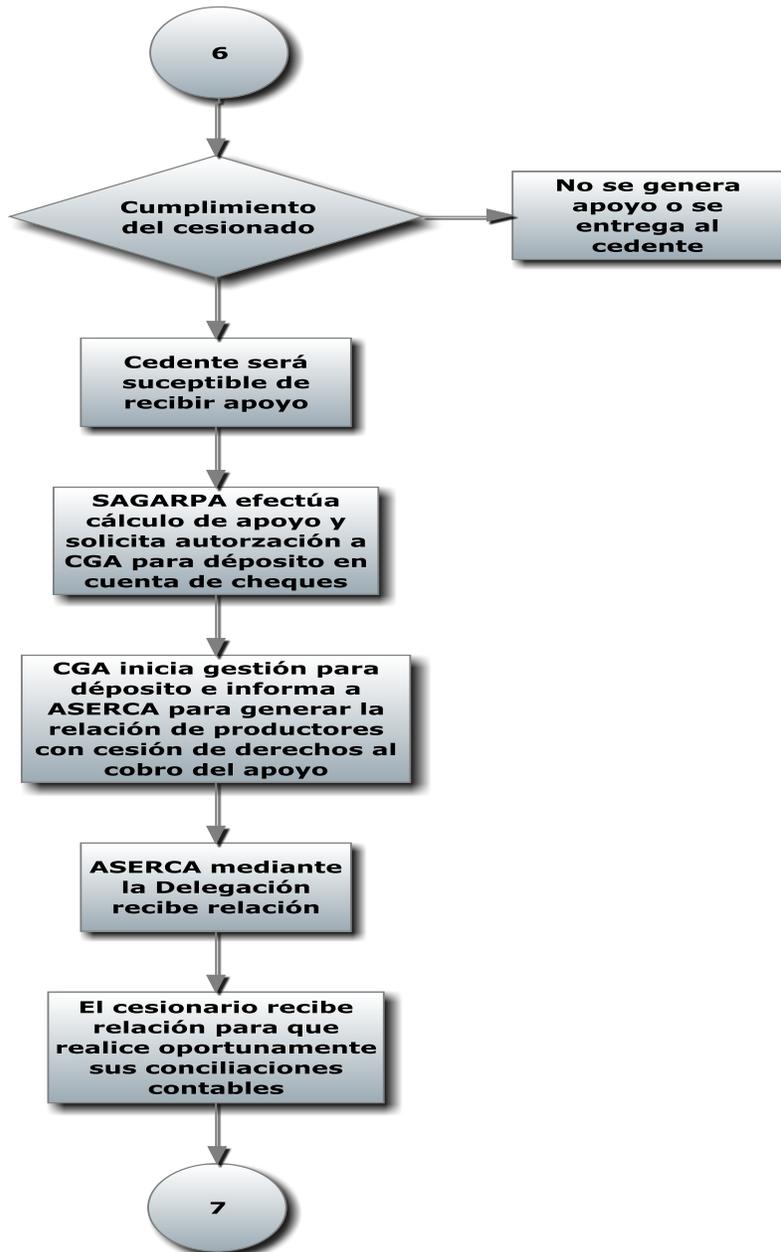
Cesión de Derechos del PROCAMPO (Quinta parte)



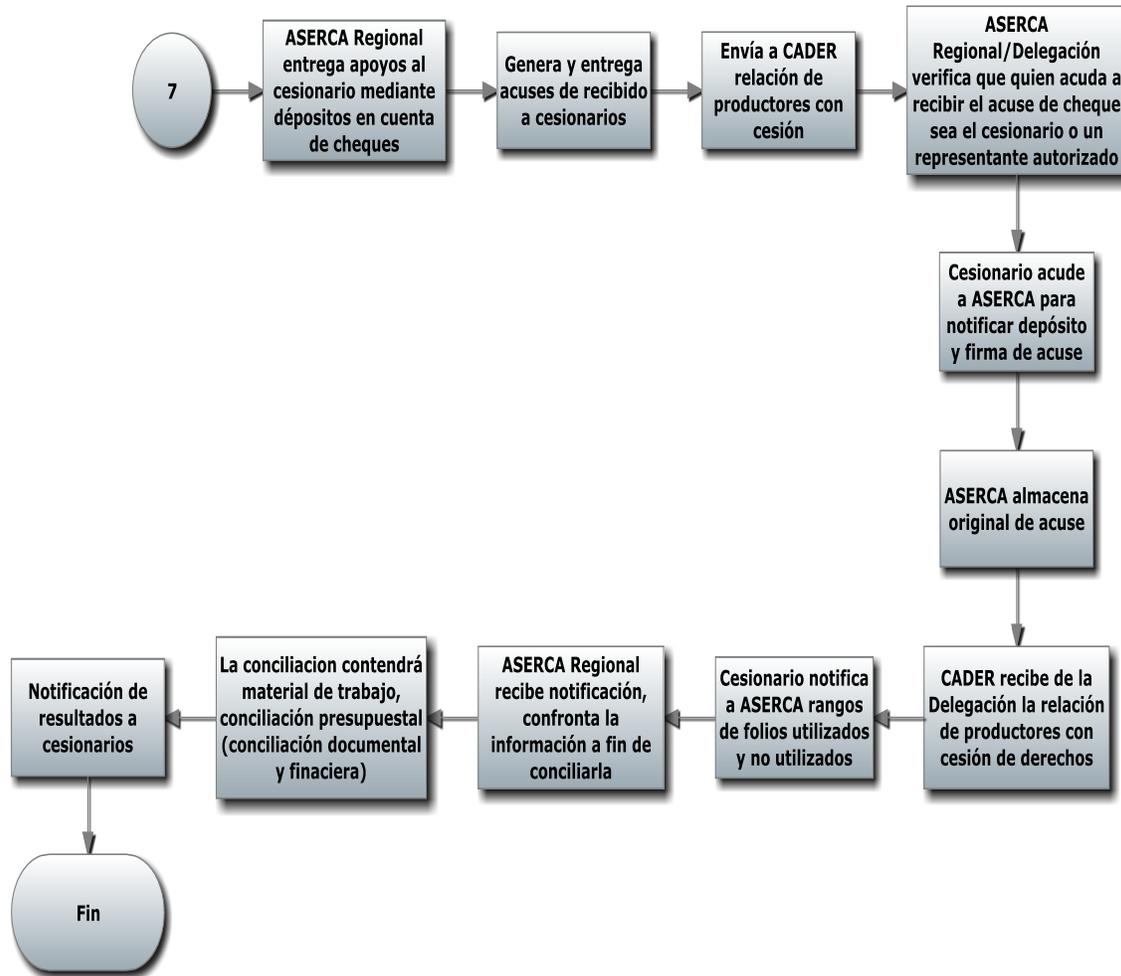
Cesión de Derechos del PROCAMPO (Sexta parte)



Cesión de Derechos del PROCAMPO (Séptima parte)



Cesión de Derechos del PROCAMPO (Octava parte)



Anexo 4

“Ficha técnica con los datos generales de la instancia evaluadora y el costo de la evaluación”

- Nombre de la instancia evaluadora: ARAPAU y Asociados.
- Nombre del coordinador de la evaluación: Rodrigo Ares de Pargua.
- Nombres de los principales colaboradores: Rafael Mier Sáenz Trapaga y Manuel Villalba.
- Nombre de la unidad administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación: Dirección General Ajunta de Planeación y Evaluación.
- Nombre del titular de la unidad administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación: Renato Olvera Nevares.
- Forma de contratación de la instancia evaluadora: Contrato de Prestación de Servicios.
- Costo total de la evaluación: 2,378,000.00
- Fuente de Financiamiento: Recursos Fiscales