

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE SINALOA
FACULTAD DE CONTADURÍA Y ADMINISTRACIÓN
DOCTORADO EN ESTUDIOS FISCALES**



TESIS

**"EVALUACIÓN DE LOS SUBSIDIOS EN LA AGRICULTURA DE
SUBSISTENCIA EN MÉXICO. 1995-2009**

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
DOCTOR EN ESTUDIOS FISCALES**

PRESENTA

M.C. ORACIO VALENZUELA VALENZUELA

DIRECTOR DE TESIS

DR. JORGE RAFAEL FIGUEROA ELENES

CULIACÁN DE ROSALES, SINALOA, MÉXICO. NOVIEMBRE DE 2017

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE SINALOA
FACULTAD DE CONTADURÍA Y ADMINISTRACIÓN
DOCTORADO EN ESTUDIOS FISCALES



TESIS

“EVALUACIÓN DE LOS SUBSIDIOS EN LA AGRICULTURA DE
SUBSISTENCIA EN MÉXICO. 1995-2009”

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE DOCTOR EN ESTUDIOS FISCALES

PRESENTA:

M.C. ORACIO VALENZUELA VALENZUELA

DIRECTOR DE TESIS:

DR. JORGE RAFAEL FIGUEROA ELENES

CULIACÁN ROSALES, SINALOA, MÉXICO, NOVIEMBRE 2017

RECONOCIMIENTOS Y AGRADECIMIENTOS

Como agradecimiento principal, a dios, como firme creyente, por permitirme siempre las condiciones para seguir persistentemente adelante y por bendecir mi camino y recibir sus bendiciones en mi familia.

Partiendo que la familia es el eje direccionador de las acciones en lo personal y en lo profesional, tengo un profundo agradecimiento primero a mis padres; mi madre Hermelinda y mi padre Aristeo, por darme la vida, por enseñarme siempre con sus acciones el lado humano de todas mis quehaceres, a mis hermanos, Gabriela, Delfia, Erick (Simón), Irascema y Carlos que siempre hemos caminado juntos, a sus respectivas parejas, que forman parte de esta gran familia y a todos mis sobrinos que son el motor de cada uno de nosotros.

A los padres de mi esposa, agradezco el tener esta hermosa familia, un profundo agradecimiento a mi suegra Aida, que en paz descansa, que siempre me hizo sentir parte de su estirpe, que protegió hasta el final de su camino terrenal a mis hijos y los distinguió, atendió y trato como lo suyos, a mi suegro que con su peculiar forma de ser y sus “comunes” refranes ha sido crítico en diversos temas nodales familiares.

A Angelina, mi esposa, por ser los cimientos y el pilar de mi familia, a quien le debo el éxito de la misma y la bendición de tener a mis tres hijos (Idania Yamira, Dania Yareni y Jesús Oracio), quienes, día a día, se convierten en el motivo de mi existencia y la luz en mi horizonte.

Institucionalmente, tengo un profundo agradecimiento a mi alma mater, la Facultad de Contaduría y Administración, institución nodal en mi formación y desarrollo profesional, de la misma forma, un profundo reconocimiento y lealtad a la Universidad Nacional Autónoma de México al convertirse también en mi respaldo académico quien me dio la oportunidad de cursar la Maestría en Auditoría, atreves de la Facultad de Contaduría y Administración, mi gratitud al

Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) como parte forjadora de mis estudios en el programa de Doctorado en Estudios Fiscales.

RESUMEN

La presente investigación se hace al sector agrícola mexicano, concretamente a la agricultura de subsistencia, analizando dos variables: la pobreza rural y los subsidios al campo, por medio del programa social llamado PROCAMPO, partiendo que dichos subsidios tienen como principal objetivo la reducción y/o eliminación de la pobreza rural. Bajo este mismo contexto, se hace un análisis de las mismas variables para el Estado de Sinaloa.

Los datos duros analizados corresponden a 15 años (1995 a 2009) mismos que fueron publicados oficialmente en la página WEB de SARGARPA, se inició con información nacional y terminando con datos a nivel estatal. La metodología utilizada es cuantitativa respecto el manejo de los importes de los subsidios entregados a los beneficiarios del campo agrícola y los indicadores de pobreza mediante un análisis descriptivo, para establecer la fuerza o grado de dependencia entre estas dos variables, para ello, se realiza después un análisis de correlación.

En conclusión, el análisis descriptivo y de correlación muestra el mismo resultado, el programa PROCAMPO funciona en cierta medida para combatir la pobreza, pero únicamente en situaciones en que el apoyo per cápita es elevado y esto no se confirma en aquellas entidades federativas con mayor número de pobres.

ABSTRACT

The present investigation is made to the Mexican agricultural sector, specifically to subsistence agriculture, analyzing the two variables: rural poverty and subsidies to the countryside, through the social program called PROCAMPO, on the basis that said subsidies have as their main objective the reduction and/or elimination of rural poverty. Under this same context, an analysis of the same variables is done for the State of Sinaloa.

The hard data analyzed correspond to 15 years (1995 to 2009) same ones that were officially published in the WEB page of SARGARPA, began with national information and ending with data at the state level. The methodology used is quantitative regarding the handling of the amounts of subsidies delivered to the beneficiaries of the agricultural field and poverty indicators through a descriptive analysis, to establish the strength or degree of dependence between these two variables, a correlation analysis is then carried out.

In conclusion, the descriptive and correlation analysis shows the same result the program PROCAMPO works to some extent to fight poverty, but only in situations in which the per capita support is high and this is not confirmed in those states with the greatest number of poor people.

ÍNDICE GENERAL

ÍNDICE DE TABLAS	10
ÍNDICE DE FIGURAS	12
SIGLAS	16
Introducción	20
CAPÍTULO I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA. ASPECTOS METODOLÓGICOS DE LA INVESTIGACIÓN: EFECTOS DE LAS TRANSFERENCIAS, SUBSIDIOS Y SUBVENCIONES AL SECTOR AGRÍCOLA EN MÉXICO.....	25
1. Introducción.....	26
1.2. Descripción de la Problemática	27
1.2.1. Antecedentes	27
1.2.2. Delimitación del problema de investigación.....	30
1.3. Justificación	34
1.4. Interrogante central	36
1.5. Objetivo central	37
1.6. Diseño de Hipótesis.....	37
1.7 Análisis del contexto y del modelo teórico explicativo	39
CAPÍTULO II. LAS POLÍTICAS AGRÍCOLAS Y LA EVOLUCIÓN DE LA AGRICULTURA. LOS SUBSIDIOS Y LAS TRANSFERENCIAS	47

2.1.	Las políticas agrícolas. El origen y el propósito de los subsidios	48
2.2.	Conceptualización y descripción de los subsidios.....	49
2.3.	Marco legal modificado en el proceso de reforma agraria y su relación con los Programas Sociales.	51
2.4.	Política de subsidio. Estados Unidos y Unión Europea.....	54
2.5.	México. Una caracterización de los programas de apoyo a la agricultura	56
2.6.	Debate teórico internacional de los subsidios agrícolas. Sus diversos impactos en el mundo.....	63
2.6.1.	A. Los subsidios agrícolas, política pública internacional.....	63
2.6.2.	Los subsidios agrícolas, repercusiones en la producción y precios en el mercado....	66
2.6.3.	Ingresos agrícolas, objetivo secundario de los subsidios	68
2.6.4.	Sustentabilidad y ecología, en el marco de los subsidios	70
2.6.5.	Política de subsidios y sus efectos en la salud pública	71
2.6.6.	Los subsidios en el seno de la Política Agrícola Común en Europa.....	72
2.6.7.	Efectos de los subsidios agrícolas en la política	73
2.6.8.	Tenencia de la tierra.....	73
2.6.9.	Reducción de la pobreza, objetivo de las subvenciones	74
3.6.10.	Estudios de género dentro de la política agrícola internacional.....	74
2.6.11.	Seguros agrícolas	75

CAPITULO III. LAS POLÍTICAS AGRÍCOLAS Y SU ENTORNO EN LA ACTUALIDAD.	
EL BIENESTAR SOCIAL, EL DESARROLLO Y LA POBREZA RURAL	77
3.1. Las políticas agrícolas recientes en México.	78
3.2. Los organismos internacionales, las regiones mundiales y su influencia en las políticas agrícolas mundiales.	85
3.2.1. El Banco Interamericano de Desarrollo.	86
3.2.2. El Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.	97
3.2.3. GATT y Organización Mundial de Comercio (OMC).....	100
3.2.4. Organización de las Naciones Unidas.....	101
3.2.5. La Unión Europea y su Política Agrícola Común (PAC)	105
3.2.6. Los Estados Unidos y sus políticas agresivas sobre el agro.	115
3.2.7. La política de EU y sus efectos en el sector agrícola del mundo.....	126
3.2.8. El consenso de Washington y la Ronda de Doha.....	133
3.3. La pobreza. Conceptualización, medición y desigualdad	135
3.3.1. Conceptualización de la pobreza.....	135
3.3.2. Metodología para la medición de la pobreza en México.	142
3.3.3. Desigualdad y distribución del ingreso	146
3.4. El estado y la agricultura. Los subsidios y sus programas sociales.....	150
3.4.1 La economía agrícola. Política económica y agricultura	150
3.4.2. Los apoyos al sector agrícola y sus consecuencias económicas.	150

CAPÍTULO IV. ELEMENTOS Y FUNDAMENTOS PARA EL ANÁLISIS EMPÍRICO.	156
4.1. Enfoque Metodológico.....	157
4.1.1. Tipo de Investigación.....	158
4.1.2. Identificación de juego de roles.....	163
4.1.3. Diseño del árbol de problemas y objetivos.....	166
4.1.4. Análisis de la posible situación óptima.....	168
4.1.5. Identificación de alternativas de solución al problema.....	170
4.2. Elementos y fundamentos para el análisis empírico.....	171
4.3. El PROCAMPO y la pobreza. Un análisis de correlación.....	172
4.4. Tratamiento de datos espaciales. PROCAMPO y pobreza.....	174
CAPÍTULO V. RELACIÓN DEL PROCAMPO Y LA POBREZA.....	178
5.1. PROCAMPO y pobreza en el ámbito nacional.....	179
5.2. PROCAMPO y pobreza en el estado de Sinaloa.....	191
5.3. El análisis del cumplimiento de los objetivos del PROCAMPO.....	201
Conclusiones.....	224
Recomendaciones para futuras investigaciones.....	227
Aporte del trabajo a las ciencias administrativas.....	227
Referencias.....	229
Anexos.....	240

ÍNDICE DE TABLAS

CAPÍTULO III

Tabla 1.	Las Prioridades Sectoriales, objetivos y actividades a realizar.	91
Tabla 2.	Subsidios a la agricultura en países seleccionados. 2001	115
Tabla 3.	México. Meta México incluyente. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.	136

CAPÍTULO IV

Tabla 4.	Análisis de involucrados	165
Tabla 5.	Representación problemática	167
Tabla 6.	Representación de situación optima	169
Tabla 7.	Medios y acciones para situaciones óptimas	171

CAPÍTULO V

Tabla 4.	Beneficiarios del PROCAMPO. 1995-2009.	180
Tabla 5.	Ranking de Beneficiarios del PROCAMPO. 1995-2009	181
Tabla 6.	Apoyo otorgado por PROCAMPO. 1995-2009	182
Tabla 7.	Ranking del Apoyo otorgado por PROCAMPO. 1995-2009.	183
Tabla 8.	Ranking del Apoyo otorgado Per Cápita. 1995-2009	185
Tabla 9.	Ranking del Porcentaje de la población en pobreza. 2010	186
Tabla 10.	Ranking del Porcentaje de la población en pobreza moderada. 2010	187
Tabla 11.	Ranking del Porcentaje de la población en pobreza moderada. 2010	188
Tabla 12.	Análisis de Correlación	189
Tabla 13.	Análisis de Correlación	189

Tabla 14.	Análisis de Correlación	190
Tabla 15.	Sinaloa. Correlación entre indicadores del PROCAMPO y niveles de pobreza. 1995-2009.	198
Tabla 16.	Equivalentes de Subsidios al Productor por hectárea en países de la OCDE. 1986/88-1997 (EN US\$ha)	208

ÍNDICE DE FIGURAS

CAPÍTULO III

- Figura 1. México. Distribución de la pobreza rural y urbana. 2010-2012 144
- Figura 2. Población por debajo de la línea de bienestar. 1990-2010. 145

CAPÍTULO V

- Figura 3. Sinaloa. Distribución territorial del número de beneficiarios del PROCAMPO por municipio. 1995-2009. 192
- Figura 4. Sinaloa. Percentiles de la distribución territorial del número de beneficiarios del PROCAMPO por municipio. 1995-2009. 193
- Figura 5. Sinaloa. Desviación estandar de la distribución territorial del número de beneficiarios del PROCAMPO por municipio. 1995-2009. 194
- Figura 6. Sinaloa. Mapa de clúster de la distribución territorial del número de beneficiarios del PROCAMPO. 1995-2009. 195
- Figura 7. Sinaloa. Distribución territorial del importe per cápita del PROCAMPO. 1995-2009. 196
- Figura 8. Sinaloa. Percentiles del promedio del importe per cápita del PROCAMPO. 1995-2009. 196
- Figura 9. Sinaloa. Mapa de clúster del importe per cápita del procampo. 1995-2009. 197
- Figura 10. Sinaloa. Municipios con altos niveles de participación en la pobreza y un número alto de beneficiarios y de importe total recibido del PROCAMPO. 199

Figura 11.	Sinaloa. Municipios con altos niveles de participación en la pobreza y un alto importe per cápita del PROCAMPO.	200
Figura 12.	Participación del PROCAMPO como fuente de ingreso de los agricultores beneficiados.	209
Figura 13.	Cambios en la cosecha de productos beneficiados por el	211
Figura 14.	México. Distribución del PROCAMPO. 2002-2006 (porcentaje que representa dentro de todos los programas y acumulado nacional total; estados ordenados por tasa de pobreza extrema)	212
Figura 15.	MÉXICO. Cobertura del PROCAMPO para productores de maíz y por hectárea: PV 2007	214
Figura 16.	México. Cobertura del PROCAMPO por tierra cultivada y por hectárea: PV 2007	215
Figura 17.	México. Tamaño promedio de la propiedad: Censo y PROCAMPO	216
Figura 18.	México. Tamaño promedio de la unidad de producción: Censo y PROCAMPO (productores de maíz)	217
Figura 19.	México. Transferencias del PROCAMPO en los ciclos OI -2005 y PV-2006 por municipios ordenados por tasa de pobreza rural (pobreza alimentaria)	218
Figura 20.	México. PROCAMPO municipal y curvas de concentración de la migración: 1995-2000.	219
Figura 21.	Gasto anual per cápita rural (en pesos mexicanos) por programa de GPA: 2006 (2002) (estados ordenados por tasa de pobreza extrema).	221
Figura 22.	México. GPA (por ciento PIBA) y tasa de crecimiento anual del PIBA:	222

1994-2004 (estados ordenados por GPA / PIBA) GPA

Figura 23. México. Empleo en el sector agrícola y subsidios agrícolas.

223

ÍNDICE DE ANEXOS

Anexo	Nombre del anexo	
Anexo 1	Beneficiarios de PROCAMPO por entidad federativa, ciclo otoño-invierno. 1995	241
Anexo 2	Beneficiarios de PROCAMPO por entidad federativa, ciclo primavera-verano. 1995	242
Anexo 3	Beneficiarios de PROCAMPO por entidad federativa, ciclo otoño-invierno y primavera-verano. 1995	243
Anexo 4	Beneficiarios de PROCAMPO por entidad federativa, ciclo otoño-invierno. 2000	244
Anexo 5	Beneficiarios de PROCAMPO por entidad federativa, ciclo primavera-verano. 2000	245
Anexo 6	Beneficiarios de PROCAMPO por entidad federativa, ciclo otoño-invierno y primavera-verano. 2000.	245
Anexo 7	Beneficiarios de PROCAMPO por entidad federativa, ciclo otoño-invierno. 2005	247
Anexo 8	Beneficiarios de PROCAMPO por entidad federativa, ciclo primavera-verano. 2005	248
Anexo 9	Beneficiarios de PROCAMPO por entidad federativa, ciclo otoño-invierno y primavera-verano. 2005.	249

SIGLAS

SIGLAS	Descripción
AEDE	Análisis Exploratorio de Datos Espaciales
AITP	Instituto de Agricultura y Políticas de Comercio
APAC	Center for Agricultural Policy Analysis
ASEAN	Asociación de Naciones de Asia Sudoriental
ASERCA	Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria
BANCOMEX	Banco del Comercio Exterior
BANRURAL	Banco Nacional de Crédito Rural
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BRIC'S	Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica
CE	Comisión Europea
CEDRSSA	Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CONASUPO	Comisión Nacional de Subsistencias Populares
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
EPS	Equivalente Porcentual de Subsidio
EU	Estados Unidos
EUA	Estados Unidos de América
FAO	Food and Agriculture Organization
FERTIMEX	Fertilizantes Mexicanos

FINCAS	Fondo de Inversión y Contingencia para el Desarrollo
FIRA	Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOE	Fondo de Operaciones Especiales
FSA	Federal Agricultural Service Agency
GAO	Gouvernement Accountability Office
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
GPA	Gasto Público Agrícola
HA	Hectárea
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
INEGI	Instituto Nacional de Geografía y Estadística
ISI	Industrialización por Sustitución de Importaciones
LDRS	Ley de Desarrollo Rural Sustentable
LEC	Ley de Energía para el Campo
MERCOSUR	Mercado Común del Cono Sur
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OEA	Organización de Estados Americanos
OECD	Organisation for Economic Coperation and Development
OI	Otoño-Invierno
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PAASFIR	Programa de Apoyo para Acceder al Sistema Financiero Rural

PAC	Política Agrícola Común
PCC	Pagos Contra-Cíclicos
PEC	Programa Especial Concurrente
PECE	Programa de Apoyo al Comercio Ejidal
PIB	Producto Interno Bruto
PIBA	Producto Interno Bruto Agrícola
PIP-MA	Programa de Incremento para la Producción del Maíz
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNR	Partido Nacional Revolucionario
PROAGRO	Programa de Apoyos Directos al Campo
PROCAMPO	Programa de Apoyos Directos al Campo
PROMOCA	Programa Nacional de Modernización al Campo
PRONADRI	Programa de Desarrollo Rural Integral
PRONAL	Programa Nacional de Alimentación
PRONASE	Programa Nacional para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía
PRONASOL	Programa Nacional de Solidaridad Social
PV	Primavera-Verano
RMA	Risk Management Agency
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural Pesca y Alimentación
SAM	Sistema Alimentario Mexicano
SOFOL	Sociedades Financieras de Objeto Limitado
TLC	Tratado de libre Comercio

TLCAN	Tratado de Libre Comercio con América del Norte
TMC	Tasa Media de Crecimiento
UE	Unión Europea
USD	United States Dollars
USDA	United States Department of Agriculture

INTRODUCCIÓN

La agricultura fue la primera y la más importante actividad económica a lo largo de la historia en nuestro país, en la actualidad no ha dejado de serlo y además es trascendente para la vida de muchos seres humanos.

Gran parte de la población del país vive en zonas rurales, esto es, del total de la población en la República Mexicana alrededor del 26 por ciento vive en zonas rurales, sin embargo para el estado de Sinaloa la población rural respecto al total de estado representa un 33 por ciento aproximadamente.

La aportación que hace la agricultura a las economías es tan variada como lo son las aportaciones de la industria manufacturera o de servicios. El sector agrícola es fuente de alimentos, de fibras y de recursos naturales renovables. Asimismo, las zonas rurales agrícolas son hábitat de la vida silvestre, ofreciendo múltiples servicios ambientales que facilitan la regulación climática, la retención de suelos y la filtración de aguas.

Para su desarrollo, la actividad agrícola recibe apoyos del estado y las teorías económicas refieren que las intervenciones públicas (vía subsidios) pueden ayudar a solucionar los problemas de consumo interno tratando de intervenir en los precios del mercado. De esta manera se trata de solucionar un problema, empero, ¿cuáles son los resultados de estas intervenciones gubernamentales?, ¿es correcta la aplicación de dichas intervenciones?, ¿realmente se está solucionando un problema?

Organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), por conducto de la Organización de la Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), así como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), han

hecho recomendaciones muy precisas sobre las intervenciones gubernamentales vía subsidios y subvenciones para el sector agropecuario, en lo general, estas precisiones consisten en la disminución de apoyos, sobre todo aquellos que den como resultado distorsiones de mercado.

Estas precisiones se han acatado por la mayoría de los países, sean miembros o no de la OCDE. Desde sus inicios, Estados Unidos de América y la Unión Europea fueron muy firmes en su política agraria, al no limitar estos apoyos al sector. Estudios agropecuarios con sentido económico, han revelado que efectivamente el apoyo al agro por parte de los Estados Unidos ha generado distorsiones de mercado, sin embargo, se ha reflejado también que el sector agropecuario americano ha dado frutos importantes para la economía anglosajona. Pero ¿Estos subsidios son los que han generado el éxito anglosajón? o bien, ¿El éxito se debe, como factor adicional, a las condiciones sociales, económicas y políticas del país?

En función a las posibles respuestas de los anteriores cuestionamientos, ¿Un país en vías de desarrollo estará en condiciones de decidir qué políticas implementará para que el agro tenga un desarrollo económico sostenible y con ello se haga menor la brecha de la pobreza y se creen mejores condiciones de bienestar social y económico para el sector?

En este contexto, el objetivo central del presente estudio es conocer y analizar los subsidios fiscales a los que tiene derecho el sector agrícola rural y las reglas operativas y condicionantes que deberán cumplir los agricultores para tener acceso a los apoyos económicos otorgados vía programas sociales por el Estado; y determinar las políticas públicas orientadas a la eliminación, reducción o reorientación de los subsidios, su incidencia en el desarrollo económico y social y sus deficiencias con el propósito de proponer políticas públicas orientadas a beneficiar económica y socialmente al sector agrícola rural del municipio de Sinaloa.

Se pretende también conocer y analizar los diferentes subsidios, orientados por la política internacional y nacional para el sector agrícola rural; identificar las políticas públicas orientadas al sector agrícola rural referente a la eliminación, reducción o reorientación de los subsidios vía programas sociales; Identificar la incidencia de los subsidios como instrumentos de políticas agrícolas en el desarrollo económico y social del sector rural del municipio de Sinaloa y; proponer políticas públicas orientadas a beneficiar económica y socialmente al sector agrícola rural del municipio de Sinaloa

Se reconoce que la cadena productiva primaria es la columna vertebral en la economía de los países, México no es la excepción, por lo que es de vital importancia el desarrollo sustentable de los productores primarios sobre todo los del sector agrícola, pues la riqueza que éstos generan representa un mayor impacto en la población, debido a la gran dependencia económica de millones de mexicanos.

Esta actividad, nodal en la vida de nuestro país, motiva el desarrollo de este trabajo de investigación, en el cual se analizarán y describirán los efectos presentes de los subsidios en empresas agrícolas y/o pequeños agricultores rurales de la región, así como las posibles repercusiones si estos apoyos son retirados o aminorados.

El proteccionismo social y económico para los agricultores puede abordarse en tres líneas investigativas; el estudio jurídico de las subvenciones y/o subsidios para el sector; tratarse desde el punto de vista meramente económico, es decir, economía agrícola y; su abordaje para efectos financieros-fiscales.

A su vez, específicamente el tema de los subsidios agrícolas, puede ser estudiado desde las siguientes vertientes; la evaluación del gasto público por las transferencias para el sector, en

función a los objetivos fundamentales planeados en el Plan de Nacional de Desarrollo (PND); evaluar si el reducir los subsidios, como gasto público, se alivia un problema de finanzas públicas o seguir apoyando al sector, a pesar que posiblemente no se cumplan los objetivos fundamentales de abatir la pobreza rural; el subsidio como medio de repecho y proteccionismo para el sector; las consecuencias negativas de los subsidios (consecuencias ambientales, económicas, etc.); las aportaciones al desarrollo rural de las subvenciones gubernamentales al sector agrícola; entre otras.

Todos estos aspectos son contemplados y orientan este trabajo de investigación, considerando que el beneficio que los subsidios y estímulos brindan a los productores agrícolas les permite viabilidad financiera y operacional, conllevan mejores condiciones económicas-sociales propiciando probablemente la reducción de la pobreza, y en consecuencia propician un mejor bienestar social al sector; por lo que el posible retiro de los citados apoyos puede traer consigo la insolvencia y desaparición de muchos pequeños productores, con ello se golpearía a uno de los sectores sociales más vulnerables.

Para cumplir con los propósitos de esta investigación, el presente trabajo está organizado en cinco capítulos. El primero aborda el análisis de las políticas agrícolas y cómo estas han evolucionado con el paso del tiempo. Interesa en este capítulo precisar el concepto de subsidio y sus diferentes modalidades, discutir acerca de la política de subsidios en Estados Unidos y la Unión Europea, así como presentar una caracterización de los programas de apoyo a la agricultura en México.

El capítulo II aborda aspectos del marco teórico y referencial, analizando las políticas agrícolas más recientes en nuestro país y el papel que los organismos internacionales en la definición de las políticas agrícolas mundiales. Se abordan también las consecuencias

económicas y sociales de los apoyos al sector agrícola, con especial énfasis en los temas de pobreza y distribución del ingreso.

Los aspectos metodológicos, referidos en este caso a la aplicación de la estadística espacial y el análisis de correlación, son abordados en el tercer capítulo. En él se precisan cuáles son las variables utilizadas en el análisis, dentro de las cuales destacan los beneficiarios del PROCAMPO en el periodo 1995-2009 y los importes recibidos, organizados por entidad federativa para el caso de México y por municipio para el estado de Sinaloa. Junto a ellas se incluyen variables tales como los niveles de pobreza, el producto estatal y municipal y las variables sobre las que se esperaba impactará el ejercicio de las políticas de subsidios agrícolas, dentro de las que se incluyen, el ingreso de los trabajadores del campo, su productividad y las posibilidades de tecnificación, entre otras.

Finalmente, en el cuarto capítulo se presentan los resultados de la aplicación de la metodología descrita. Se trata de la evidencia empírica que arroja el tratamiento de las variables en mención. Para el país, se realiza un análisis que permite identificar los estados en donde se concentra el mayor número de beneficiarios del PROCAMPO y los mayores importes, así como la relación que estas variables tienen con los niveles de pobreza en cada entidad federativa. Para Sinaloa, se replica el mismo análisis pero haciendo uso de la estadística espacial, lo cual permite identificar, analítica y gráficamente, la distribución territorial de los subsidios agrícolas en los municipios de Sinaloa, así como su relación con el resto de las variables. Al final, se presenta un resumen de los resultados de trabajos recientes que, utilizando métodos y objetivos similares, han evaluado el impacto de las políticas agrícolas en nuestro país, con especial énfasis en el cumplimiento de los objetivos declarados a alcanzar en la implementación del PROCAMPO.

**CAPÍTULO I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA. ASPECTOS METODOLÓGICOS
DE LA INVESTIGACIÓN: EFECTOS DE LAS TRANSFERENCIAS, SUBSIDIOS Y
SUBVENCIONES AL SECTOR AGRÍCOLA EN MÉXICO**

1. Introducción

La estrategia metodológica o método de análisis del problema de investigación, referido al ámbito de las políticas públicas y a la economía del sector público, suele darse en el ámbito de la epistemología y la metodología propia de las ciencias sociales; en tal sentido, esta investigación se orientada al estudio de los subsidios y transferencias al sector agrícola, y más específicamente a hechos de política pública que han incidido en el crecimiento económico y en la dinamización del sector agrícola de México.

Considerando que la realidad del sector agrícola es compleja, en el estudio se propone explicar una realidad socioeconómica, donde la incidencia de las políticas públicas cobra cada vez mayor fuerza; lo que para empezar, nos remite a reconocer que el sector agrícola, por las funciones e incidencias económicas con las que cumple, es uno de los soportes más importante de la economía mexicana. Por esto, el gobierno de México, ha mantenido sistemas de apoyo a través de diferentes programas de apoyo al campo para impulsar el crecimiento y desarrollo del sector.

En correspondencia, se considera que la agricultura ha sido una actividad para el sector primario y propiamente para el sector rural que ha tenido que sortear diversos factores de contingencia y riesgo que han limitado su desarrollo y puesto en desventaja, por lo que resulta interesante recurrir al conocimiento teórico, empírico y técnico generado, para poder diagnosticar una realidad y esgrimir orientaciones que podrían posibilitar propuestas de mejora en los niveles de producción de nuestro campo mexicano.

Si bien, pese a que la realidad es compleja, es menester comprender que está estructurada; es decir, no significa que deba explorarse como un conjunto confuso e incoherente de elementos aislados; por el contrario, cabe observar que es una realidad económica estructurada, dado que

los elementos que la componen mantienen cierta organización. Dado esto; por convicción se considera que los fenómenos y procesos sociales, y por tanto los económicos, se pueden explicar y reconstruir de una forma argumentada, y sistemática, de tal suerte que se puedan observar, y contrastar las evidencias teóricas con la realidad de las cifras estadísticas.

1.2. Descripción de la Problemática

1.2.1. Antecedentes

Los problemas económicos y sociales del sector agrícola han sido ampliamente documentados. Históricamente se tienen registros que desde 1920, con la Revolución Mexicana se busca mitigar estos problemas, con esto, los diferentes gobiernos del país, en diferentes etapas de la historia se han creado leyes, instituciones, fideicomisos, planes y programas de apoyo e impulso económico del sector agrícola; en virtud, de que de este dependía garantizar la autosuficiencia alimentaria.

En 1986 se da inicio a lo que sería la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá (TLCAN), donde el sector agrícola se sujeta a cambios importantes de actividad productiva, económica y social. Ya para 1992, en correspondencia a acatar las recomendaciones del “Consenso de Washington” y atendiendo una de las políticas de cambio en la propiedad privada, se modificó el artículo 27 constitucional y la Ley Agraria con el objeto de legalizar que los terrenos ejidales pudieran ser objeto de compraventa, arrendamiento y aparcería, así como celebrar asociación con inversionistas privados. Con esto, se dio apertura a que los ejidatarios tuvieran dominio total sobre sus terrenos y que estos adquirieran el estatus de propiedad privada. El supuesto de partida fue que era necesario liberar barreras a la tenencia de la tierra para el libre flujo del capital. De esta forma se buscó instituir las condiciones actuales en la estructura agraria para la “integración comercial” a través del TLCAN.

No obstante, con la implementación del actual modelo económico, el sector agrícola ha sido de los más afectados, ya que desde 1982 se han aplicado distintas reformas a las políticas agrícolas como la eliminación de los precios de garantía de los productos básicos, la reforma al artículo 27 constitucional, la creación de subsidios a la comercialización y para el año 1993 se instrumentó un mecanismo de apoyo directo a la producción agrícola, mejor conocido como PROCAMPO (Programa de apoyo directo al Campo), que si bien, este ha dado importantes beneficios, solo han sido compensatorios ante los saldos negativos que ha dejado el TLCAN.

Trivelli y Venero (2006) explican que la política agrícola que se adoptó en México ha sido selectiva, lo que con el tiempo, descapitalizó al sector mediante políticas regresivas por subsidios dirigidos a productores y empresarios de mayores ingresos, manipulación política, corrupción y asignación de créditos improductivos, entre otros.

Bajo este escenario, al poco tiempo de entrar en vigor el TLCAN, se dejaron ver los primeros resultados desfavorables. A finales de 1994, y durante 1995 se produjo una crisis económica en el país; generando entre otras cosas, que el PIB se contrajera a una tasa de -6.2 por ciento, para ese momento, esta contracción en el PIB fue histórica, dado que no se había visto en México.

El PIB logra recuperarse hasta 1997, superando ligeramente al de 1994, sin embargo, después del 2000, atraído por los síntomas de contracción económica estadounidense, se cae de forma alarmante el PIB, de 6.6 por ciento que creció entre 1999 y 2000 a -0.1 por ciento en 2001, se recupera ligeramente en 2002 y crece a una tasa de 0.7 por ciento, en 2003 al 1.3 por ciento respecto al año anterior, y según registros de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), entre 2003 y 2004 logró crecer a una tasa de 4.2 por ciento. En este período, si bien el PIB logró crecer en promedio a una tasa media anual de 3.7 por ciento.

A casi diez años que la economía mundial se vio afectada por una de las crisis más severas de los últimos cien años, la crisis financiera *subprime* 2008 colapsó el desarrollo productivo y el bienestar social de México. A pesar que desde la década de los 80's, se vive un bajo desempeño económico y un escaso nivel de productividad agrícola en México, la realidad económica y social es producto de la crisis económica, el estancamiento agrícola productivo, la desindustrialización agrícola, la desigualdad en la distribución de la renta, el desempleo, la discrepancia salarial, el subempleo y la pobreza.

Actualmente en México, la dimensión de la pobreza rural compone una realidad evidente de generación en generación. Aunque, la lucha contra la pobreza tiene una larga historia desde los programas de ajuste estructural de los 80's hasta los novedosos mecanismos de apoyo como el PROCAMPO ahora PROAGRO, también se registra el análisis de su evolución y de su desempeño, como estrategias de la política de transferencias, subsidios y subvenciones generales a nivel nacional e internacional.

Parte de los cambios de política económica de México¹, han tomado especial fuerza a partir de los procesos de ajuste y políticas de liberalización que surgieron del “Consenso de Washington”; donde se concibieron y gestaron una serie de medidas de política económica para orientar a los gobiernos de países en desarrollo, entre otras, a reorientar su política agrícola.

El dar oportunidad a la liberalización comercial, significó la prioridad del modelo neoliberal, y para México, más que ser una verdadera solución a los problemas de deuda y constantes déficit que venía arrastrando el país; el hecho de liberalizar el comercio mediante aranceles moderados o la extinción de los mismos, otorgar privilegio a la inversión extranjera y a los flujos

¹ Estar a la altura de los cambios del entorno internacional ha sido la preocupación central tanto de las estrategias de las empresas como de las políticas económicas nacionales de los países en los últimos cien años (Krugman y Obstfeld, 2006:1).

financieros e implementar la privatización de los activos del Estado, representó una erosión a las subsidios y transferencias al sector agrícola y una restricción del crecimiento del México. La realidad es que el modelo neoliberal contribuyó a incrementar el déficit fiscal a mediano y largo plazo sobre todo.

1.2.2. Delimitación del problema de investigación

Es importante destacar que la importancia estratégica del sector primario se ve reflejada en los trabajos realizados por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

En los últimos siete años de manera permanente se ha mermado el gasto público destinado al campo. Mediante el Programa Especial Concurrente (PEC) para el Desarrollo Rural, se muestran las constantes modificaciones aplicadas al paquete agrícola. Por su parte el Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA) de la Cámara de Diputados concluyó en su análisis sobre el PEC que la cuenta pública del ejercicio de 2016 aprobado para los planes que integran el programa pasó de 351 mil 571 millones de pesos a 334 mil 481 millones, arrojando un resultado presupuestal para el campo menor.

El Proyecto de Presupuesto de Egresos para 2017, plantea “una estrategia macroeconómica fundamentada en dos elementos: (1) una política fiscal que contempla déficit transitorios y decrecientes de 2013 a 2016 para responder a los retos coyunturales y para acelerar la consolidación de la agenda estructural que elevará el potencial de crecimiento del país; y (2) una iniciativa de reforma a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria que plantea, en el marco de la Reforma Social y Hacendaria, consolidar el compromiso del país con la estabilidad macroeconómica y el manejo responsable de las finanzas públicas como una Política de Estado.” (H. Congreso de la Unión: 2013:12).

Además atiende a las siguientes líneas de acción estratégicas que venían siendo atendidas en el sexenio anterior, respecto al campo mexicano:

- A. Converger y optimizar los programas y recursos que incrementen las oportunidades de acceso a servicios en medio rural y reduzcan la pobreza (Programa Especial Concurrente).
- B. Promover la diversificación de las actividades económicas en el medio rural.
- C. Integrar a las zonas rurales de alta y muy alta marginación a la dinámica del desarrollo nacional.
- D. Abastecer el mercado interno con alimentos de calidad, sanos y accesibles provenientes de los campos y mares.
- E. Proteger el cuidado del medio ambiente.
- F. Promover la seguridad alimentaria a través del ordenamiento y la certidumbre de mercados.
- G. Garantizar el abasto de alimentos sanos a través del fomento a la producción de cultivos y productos básicos para la alimentación de los mexicanos y fortalecer su comercialización mediante la promoción y ordenamiento de mercados.
- H. Elevar la productividad laboral a través de la organización, capacitación y asistencia técnica.

De la misma manera, basado en una visión renovada del sector, se plantea continuar con la estructura programática basada en ocho programas ejes:

1. Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO)
2. Programa para la Adquisición de Activos Productivos.
3. Programa de Inducción y Desarrollo del Financiamiento al Medio Rural.

4. Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria.
5. Programa de Atención a Problemas Estructurales.
6. Programa de Soporte al Sector Agropecuario.
7. Programa de Apoyo a Contingencias Climatológicas.
8. Programa de Apoyo a la Participación de Actores para el Desarrollo Rural.

Como se enuncian, estas son las acciones planteadas por el gobierno federal para fortalecer la agricultura, focalizándose como beneficiarios potenciales tanto los productores como los trabajadores del campo, estas medidas son parte de un paquete de estrategias económico-sociales.

Sin embargo, la Cámara de Diputados (2017), destaca que de siete años a la fecha, el análisis comparativo entre el gasto del sector agrícola, determina una tendencia a la baja con relación al gasto programable y con relación al producto interno bruto, el cual para 2016 fue de 8 y 1.7 por ciento respectivamente, mientras que en 2010 fue de 9.9 y 2 por ciento en el mismo orden. Como es evidente, las acciones de fomento a la agricultura se le restará un 14.4 por ciento del presupuesto del 2016 que afectará a programas prioritarios como PROAGRO (Antes PROCAMPO).

Como es indudable, entre otros programas de apoyo al campo, el PROCAMPO tiene en común con los demás el abatimiento a la pobreza, esta condición o propósito, denota la esencia y vocación social del programa; por tanto, estamos hablando de una política social que se vincula de la política hacendaria por la parte del gasto público que representa.

En un principio, los programas de apoyo al campo, estaban destinados a los agricultores de zonas rurales; sin embargo, esto no es así, también participan y son beneficiarios los agricultores empresariales; y por las condiciones económicas y características productivas de estos últimos,

resultan ser los más beneficiados en términos de percepción de ingresos por tener mayor número de hectáreas a sembrar. Con esto, se pierde el principal objetivo de abatimiento a la pobreza que se pretendía con el PROCAMPO o PROAGRO.

De todos es conocido que la agricultura empresarial no tiene las características o variables que se toman en cuenta para determinar si un agricultor es pobre, la principal variable que se toma en cuenta es el ingreso, por lo tanto, es importante reconocer que como programa social se pierde su objetivo principal.

Por otro lado, desde la perspectiva de los mercados internacionales existe la convicción de que las subvenciones al campo agrícola generan distorsiones en el mercado, Anderson Kim (2009) y el acuerdo internacional optado por todos los miembros de la ONU, fue primero una disminución importante en los subsidios agrícolas y en una segunda etapa la eliminación; sin embargo, tanto Estados Unidos como la Unión Europea son regiones en las que mayormente se subsidia la actividad agrícola y promueven conservar este incentivo a la agricultura, pese a que el resto de los países en vías de desarrollo, miembros de la ONU, se encuentra en desventaja competitiva para posicionar sus granos en el mercado tanto interno como externo.

Para el caso de los agricultores rurales de México, en medio de una política económica desigual, no tienen el objetivo de producir para posicionar su producción agrícola en los mercados internacionales, han demostrado que la finalidad de sus cosechas son para el auto consumo o cuando mucho para el mercado local, pero no para el mercado nacional y mucho menos el internacional.

Bajo esta perspectiva, el ingreso que los agricultores rurales obtienen por los subsidios agrícolas, les ayuda a fortalecer el ingreso familiar y con ello a disminuir la pobreza en la que viven.

Como se ha podido constar, las estadísticas tanto nacionales como internacionales hacen referencia a la falta de productividad y competitividad del sector agrícola, que la pobreza ha disminuido considerablemente y partiendo que la mayor parte de los pobres viven en las zonas rurales y no en las urbanas, se infiere que la agricultura es considerada como la principal variable que atribuye a la disminución de la pobreza.

Para ello, es importante considerar una variable más, la población rural no aumenta, al contrario, disminuye, por lo que la migración es un importante factor para que las estadísticas nacionales e internacionales sean optimistas en la reducción de la pobreza extrema sobre todo, pero no necesariamente es la migración, en muchas zonas rurales del país los asentamientos humanos están quedando solitarios o bien son pueblos de adultos, donde los integrantes migran a zonas urbanas cuando ya están en posibilidad de ser empleados.

1.3. Justificación

La problemática analizada, nos obliga a dar respuestas a un mejor futuro para todos, con el propósito de ofrecer soluciones justas y eficaces. Por ello, es necesario abordar las deficiencias y descapitalización de sectores económicos productivos tan importantes como el agrícola, lo que le significa percibir menores ingresos, carencia de condiciones productivas y falta de competitividad, lo que conlleva a la falta de solvencia financiera del sector agrícola y el bajo impacto económico de la actividad.

Es conveniente llevar a cabo análisis más detallados del impacto de estos programas en el ámbito regional local que permitan a los diseñadores de políticas públicas contar con los elementos necesarios y un diagnóstico de mayor utilidad para las regiones que conforman el gran mosaico de la diversidad geográfica y cultural del país.

Los estudios acerca del PROCAMPO y su incidencia económica y social, en su mayoría son de representación macroeconómica, observando la falta de estudios focalizados regionalmente, por lo que se hace necesario realizar análisis más detallados desde perspectivas locales de carácter tanto cualitativo como cuantitativo.

Debido a la escasa visibilidad de este tipo de estudios a nivel local-regional, se plantea la necesidad de llevar a cabo investigaciones que destaquen la relación entre PROCAMPO, los niveles de productividad agrícola y los niveles de pobreza que existen en las regiones rurales del estado de Sinaloa.

En este sentido, el Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO) al ser considerado una de las principales herramientas de política pública sectorial dirigida a la población en zonas rurales, tiene como objetivo central compensar el ingreso de los agricultores.

Es justo indicar que en sus orígenes no tenía contemplado incidir en la disminución de la pobreza rural por la naturaleza de su *modus operandi*, las dimensiones de los presupuestos con que contaba, así como de los perfiles de la población atendida. En los años que ha estado operando PROCAMPO ha contribuido a modificar el panorama de la pobreza en el México rural al dar cumplimiento al objetivo explícito de incrementar el nivel de ingreso de sus beneficiarios (Zarazúa *et al.*, 2011), sin explicitar ni analizar las microdimensiones de su alcance.

Finalmente, el acercamiento a la realidad económica actual, a través de las variables mencionadas, permitió perfilar el objeto de estudio a partir del cual se inició esta investigación y tomando en consideración lo expuesto en la descripción y delimitación del problema a investigar, nos permitimos formular el problema mediante las siguientes interrogantes centrales y secundarias², que quedan estructuradas de la siguiente manera:

1.4. Interrogante central

¿En qué medida la pobreza (extrema) de los agricultores rurales en México y en Sinaloa se ve mitigada, disminuida o bien erradicada a consecuencia de la implementación, por parte del gobierno federal, de las diversas políticas agrícolas, concretamente de programas sociales, como es el caso de PROCAMPO, ahora PROAGRO; asimismo, si dicho programa social además de la mitigación de la pobreza abona al incremento de la producción de productos agrícolas y consecuentemente genera desarrollo económico en la agricultura familiar?

1.4.1. Interrogantes secundarias

1. ¿Cuáles son los principales programas sociales que estén relacionados de forma directa al sector agrícola en México?
2. ¿De qué forma, las políticas públicas adoptadas desde 1992, relacionadas con los apoyos del sector agrícola, han afectado, el ingreso y la productividad agrícola?
3. ¿Cuáles son los estratos representativos de producción (empresarial y campesina) que se benefician del PROCAMPO?

² Para analizar la congruencia de las preguntas de investigación con los planteamientos hipotéticos y los objetivos, ver matriz de congruencia en Anexo no. 2.

1.5. Objetivo central

¿Identificar, en qué medida la pobreza de los agricultores rurales en México y en Sinaloa se ve mitigada, disminuida o bien erradicada a consecuencia de la implementación, de las diversas políticas agrícolas, vía programas sociales, como es el caso de PROCAMPO; asimismo, si dicho programa además de la mitigación de la pobreza ayuda al incremento de la producción de productos agrícolas y consecuentemente generando desarrollo económico en la agricultura familiar?

1.5.1. Interrogantes secundarias

1. ¿Distinguir los principales programas sociales que estén relacionados de forma directa al sector agrícola en México?
2. ¿Referir, de qué forma, las políticas públicas adoptadas desde 1992, relacionadas con los apoyos del sector agrícola, han afectado, el ingreso y la productividad agrícola?
3. ¿Describir los estratos representativos de producción (empresarial y campesina) que se benefician del PROCAMPO?

1.6. Diseño de Hipótesis

Para realizar el trabajo de investigación se requiere de una hipótesis general que nos oriente y comprometa a reunir las evidencias necesarias para responder a las interrogantes. Dada la naturaleza de esta investigación, la hipótesis son descriptivas en lo general y de trabajo en lo particular, ya que describen la característica de un fenómeno general, en el que intervienen variables que establecen relaciones de causa y efecto.

1.6.1. Hipótesis general

La aplicación de PROCAMPO es una política sectorial compensatoria a los ingresos de los productores agrícolas, con elevadas características de inequidad y desproporcionalidad, dado que los apoyos al campo son más significativos para los productores agrícolas ricos, y son menores para el sector rural con pocas hectáreas de producción, lo que ha tenido impactos significativamente adversos en la reducción de la pobreza rural, debido a que obedece a deficiencias, inequidades y desigualdades, tanto en el diseño como en su aplicación, lo que conduce a una notable concentración de los apoyos en unos cuantos productores agrícolas.

Por esto, los pequeños productores de orden campesino, se han visto difícilmente beneficiados por el programa en cuanto a una escasa disminución de sus niveles de pobreza, ya que el “aparente incremento” en sus ingresos, asociado a su participación en el programa, resulta insuficiente al no alcanzar a compensar la pérdida microeconómica por los aumentos de los costos de producción y la disminución del precio de venta real, absorbido por el productor.

Esta idea de compensar a los “perdedores”, es decir, (a los que salen perjudicados por la actual política agrícola de PROCAMPO), tendría sentido, si los que se beneficiaran fuera la mayoría, y ciertos intereses minoritarios resultaran perjudicados que pueden ser compensados; pero pierde sentido si las decisiones solo benefician a una minoría de empresarios agrícolas y se perjudica a la mayoría de los productores del sector rural con ascendencia campesina.

1.6.2 Hipótesis específicas

Para poder cumplir con el objetivo de identificar los efectos económicos, sociales y financieros del PROCAMPO en el sector agrícola, y con base a la hipótesis general planteada, se puntualizan algunas hipótesis específicas que darán respuesta a nuestras preguntas de investigación:

H1: Las políticas económicas actuales, han restringido los subsidios y transferencias al sector agrícola debido a la disminución de los ingresos del sector público, lo que ha propiciado una prolongada disminución e incompetencia del sector agrícola.

H2. Los motivos y propósitos con los que fue creado el PROCAMPO, se alejan de la realidad y las necesidades de impulso económico del sector agrícola, dado que se orientan a favorecer a las grandes empresas agrícolas, lo que sitúan a los agricultores del sector rural campesino en condiciones de olvido y desincentivación.

Después de seguir los procedimientos relacionados a la recolección de datos, y al planteamiento de las hipótesis de trabajo se realiza el análisis del contexto.

1.7 Análisis del contexto y del modelo teórico explicativo

Luego de haber precisado los factores que intervienen en la descripción de la problemática, y después de haber analizado y determinado el tipo de relación que tienen con la teoría; identificamos el conjunto de variables relacionadas entre sí.

El propósito de este apartado es el de exponer conceptos relacionados con el programa PROCAMPO y aspectos empíricos vinculados con este, como sus antecedentes, sus objetivos, reglas de operaciones y mecanismos de acceso y beneficio del PROCAMPO en México (1995-2009).

En contexto, la extinción de los precios de garantía propició la iniciativa de estrategias con el propósito de cubrir algunas de las funciones de CONASUPO, respecto a la comercialización de alimentos; por lo que en 1991 fue creado el órgano desconcentrado de la SAGARPA, denominado Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA).

De esta manera, con base a Trujillo, *et al.* (2005), el sector público incitó la concertación de precios entre grandes compradores y productores usando apoyos a la comercialización (pagos), pero solamente en algunos productos y en regiones con grandes excedentes. Esto no representó la compensación que se necesitaba para los precios de garantía, por lo que se creó el Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO) como el más importante instrumento de política sectorial para la agricultura en esa etapa.

El objetivo original de PROCAMPO fue hacer transferencias directas para compensar la pérdida de ingreso de los productores agrícolas, ante la apertura comercial derivada del Tratado de libre Comercio de América del Norte (DOF, 25 de Julio de 1994 y la Fe de Erratas del 25 de Noviembre de 1994) y ante la evaporación de esquemas de intervención para el sostén de precios de mercado de productos agrícolas.

Los objetivos colaterales planteados para el PROCAMPO y publicado en “Claridades”, revista oficial de ASERCA (Anónimo, 1993), fueron:

- a) Fomentar la reconversión productiva hacia actividades de mayor rentabilidad.
- b) Compensar subsidios que otros países otorgan a sus productores.
- c) Estimular la organización de los productores.
- d) Incrementar la competitividad de las cadenas productivas.
- e) Frenar la degradación del medio ambiente, propiciando proyectos ecológicos.

La Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) indicó que PROCAMPO ha otorgado pagos directos vinculados al uso histórico de la tierra más que a la producción

actual, ya que se esperaba que los productores cambiaran a cultivos más rentables en el contexto de una economía más competitiva.

Por su parte, Schwentesius *et al.* (2008) en la meta evaluación que realizaron de PROCAMPO, muestran que las evaluaciones de 1998, 2001, 2003 y 2008 reflejan un programa efectivo, eficiente y que ha cumplido satisfactoriamente con la mayor parte de los objetivos generales y colaterales planteados. Incluso con impactos positivos hasta en áreas que no habían sido de su injerencia directa, como la mejoría en precios y comercialización de las cosechas.

Hasta en la calidad de vida se obtuvo una mejoría. De este modo, la operación del programa, de acuerdo con estas evaluaciones, ha sido exitosa y ha cumplido adecuadamente con los objetivos planteados, tanto el principal como los colaterales.

1.7.1 Importancia del contexto

Los costos socio-económicos de aplicar el modelo neoliberal han trascendido a la reducción de los ingresos públicos y con ello a la reducción de la inversión, afectando directamente el crecimiento y desarrollo económico de México. Este y otros problemas determinan la imperiosa necesidad de mejorar el desempeño económico del país. De esta manera, se justifica el interés para analizar la variable de ingreso público y su distribución, pues esta constituye una medida real que incide en el crecimiento y desarrollo económico nacional además de ser una referencia fundamental a través de la cual los ciudadanos recuperen credibilidad en el sistema fiscal y tributario del país.

Por otra parte, se está convencido que la propuesta de realizar una investigación acerca de las implicaciones de los subsidios y transferencias al sector agrícola y desarrollo económico de México, es oportuna en virtud de que en pleno inicio del siglo XXI, estamos inmersos en una de

las peores crisis económicas y financieras de los últimos cien años. Joseph Stiglitz en su última visita a México en Noviembre de 2009, señaló que el desempeño de México frente a la crisis ha sido uno de los peores a nivel mundial, y además expresó que es preocupante que el Gobierno Mexicano le apueste a la recuperación de EEUU para que el país se recupere, además sugirió que debería preocuparnos a los mexicanos que la política fiscal no sea diseñada para fomentar el crecimiento económico, por lo que hace un llamado al gobierno mexicano para impulsar una política fiscal orientada al gasto productivo y a la reactivación económica³. Según datos del INEGI, en el 2009 como producto de la crisis, se tuvo un resultado del -6.5 por ciento del PIB, por lo que consideramos que debido a la aplicación del modelo neoliberal, se ha reducido la capacidad económica y financiera del Estado para enfrentar la crisis.

Los errores político-económicos que el gobierno mexicano aún aplica, se fundamentan en la fe extrema en el neoliberalismo, y en las formas en que; por un lado se ha hecho fallar al Estado y; por otro, se ha magnificado la participación del sector privado; no obstante, esta realidad debe reconocerse como un área de oportunidad en la que es prudente redimensionar y sopesar la aplicación del modelo neoliberal y con ello reestructurar acciones necesarias que vinculen la obtención de ingresos públicos con una mejor y equitativa distribución.

Sólo, por referenciar, más no para ser abordado a profundidad, pero es importante reconocer que desafortunadamente hasta ahora en nuestro país, hemos sido incapaces de diseñar cambios comerciales, financieras y fiscales que nos conduzcan a ser un país lo suficientemente fuerte para consolidarse sobre bases realmente democráticas y científicas.

³ Stiglitz también mencionó que “el Gobierno Mexicano no tuvo capacidad financiera para solventar a las pequeñas y medianas empresas para involucrarse en el comercio internacional, por lo que considera que para minimizar los efectos negativos de la crisis la inversión productiva en tecnología, educación e infraestructura ayudará a estimular el desarrollo y crecimiento de la economía a corto y largo plazo”

1.7.1.1 Alcances y limitaciones del estudio

Este estudio, trata sobre el impacto fiscal que el modelo neoliberal ha generado en las finanzas públicas de México y parte de las indicaciones del Consenso de Washington, mismas que engendraron al modelo neoliberal (defendido firmemente por el Gobierno de México) y “justificando” su seguimiento ante la amenaza de “no financiamiento”, por los organismos financieros internacionales; sin embargo, es difícil aceptar este modelo, debido no sólo a la inconsistencia de los supuestos de los que parte, sino por la constante evidencia empírica que prueba la vulnerabilidad financiera de México para hacer frente a su actividad económica y lograr un crecimiento.

En México, son todavía pocos y polémicos los análisis acerca de la problemática asociada a la obtención de ingresos públicos y su aplicación, ya que han sido insuficientes para afrontar la inversión. Ha sido claro que las “reformas fiscales”, enunciadas y adoptadas no han resuelto el problema de la obtención, manejo y distribución equitativa del ingreso público, situación que tendremos que comprobar mediante datos estadísticos; no obstante, a partir de un cálculo conservador, consideramos que esta investigación en algo contribuirá: la construcción de propuestas de política fiscal que versen sobre la obtención y mejor aplicación del ingreso público en México; de no ser así simplemente se espera hacer una contribución a la generación de líneas de investigación que podamos seguir en torno al impacto fiscal de la liberación comercial y financiera.

Se considera, que esta investigación será útil para quienes orientan los rumbos del país, aunque sus decisiones suelen estar sesgadas por los compromisos partidistas e intereses personales. Se espera que los resultados sirvan para orientar mejor a quienes toman decisiones políticas que más afectan a todos. También se espera que las derivaciones y conclusiones a las

que se llegue, sirvan para retroalimentar las actividades docentes y de investigación que se realizan en la Universidad Autónoma de Sinaloa, con el propósito de que se disponga de enseñanzas orientadas a las operaciones de comercio exterior, el flujo de capitales, la privatización de empresas públicas y su incidencia en los subsidios y transferencias al sector agrícola.

Este esfuerzo, ayudará a configurar mejores perspectivas, respecto los problemas que inciden en la obtención del ingreso público y la aplicación del gasto. Contribuirá a desarrollar y consolidar mejor los conocimientos obtenidos acerca de los modelos teóricos ya creados y las herramientas técnicas utilizadas, además que se retroalimentarán las líneas de generación y aplicación del conocimiento del Cuerpo Académico Consolidado “Administración de Negocios y Desarrollo Regional” de la Facultad de Administración Agropecuaria y Desarrollo Rural, al incidir de manera más contundente en las carreras de Negocios Internacionales y Contaduría Pública Fiscal, y al intensificar los conocimientos que imponen el modelo liberalizador y sus efectos fiscales, especialmente lo referente a una política fiscal que beneficie a la mayoría de las empresas nacionales y a la sociedad en su conjunto.

1.7.2 Contexto teórico de la política pública sectorial

El Estado diseña e implementa políticas públicas que se orientan a un sector determinado para apoyar al sector que lo necesita, conociéndose desde esa perspectiva a la política pública sectorial.

Para el caso de estudio, el PROCAMPO surge en respuesta a la grave situación precaria que vivía en 1993 el sector agrícola, que en síntesis se puede caracterizar por un entorno de pobreza rural, pérdida de auto abasto alimentario, migración, caída de la productividad agrícola. El Estado mexicano, da respuesta a estos problemas mediante la política agrícola, siendo entre otros

programas, el PROCAMPO uno de los instrumentos de política pública sectorial más destacados y conocidos hasta hace un par de años, por la inmediatez financiera y solvencia económica que generaba a los productores agrícolas.

1.7.2.1 Desde la perspectiva de política pública

Para Laswell (1971), la política pública es la disciplina que se ocupa de explicar los procesos de elaboración y ejecución de lineamientos que incentiven y aceleren las condiciones económicas y sociales de un país, una región o una localidad. Se diseñan con bases científicas, interdisciplinarias y al servicio de los ciudadanos, destacando que el conocimiento del proceso de decisión y el conocimiento en el proceso de decisión, se representan desde las habilidades profesionales necesarias para participar en la toma de decisiones públicas, lo que correspondería a identificar y asimilar el proceso de la decisión política.

Cuando se habla de política pública se hace alusión a los procesos, decisiones, resultados, sin que se excluyan los conflictos de intereses que se presentan, lo que hace esperar que la política pública se desarrolle en un contexto lleno de juegos de poder y de conflictos que se apoderan de los cursos de acción de la política pública.

Por otra parte, Aguilar (1996), sugiere que una política pública es el diseño de una acción colectiva con la intencionalidad de beneficiar lo máximo posible a los sujetos de la política; así como el curso o camino que toma la acción de la política pública, como resultado de las decisiones que la comportan en función de los hechos y las necesidades colectivas que la producen, la justifican y la echan a andar.

Por su parte, Kraft y Furlong (2006), plantean que la política pública se ve representada por la acción del gobierno en respuesta a los problemas públicos de orden social y económico, representando con esto, la resolución de conflictos, asignándosele una decisión de alta estatura.

En resumen, las políticas públicas son las respuestas que el Estado puede dar a las demandas sociales, ya sea en forma de normas, instituciones, bienes públicos, servicios públicos, planes y programas.

**CAPÍTULO II. LAS POLÍTICAS AGRÍCOLAS Y LA EVOLUCIÓN DE LA
AGRICULTURA. LOS SUBSIDIOS Y LAS TRANSFERENCIAS**

2.1. Las políticas agrícolas. El origen y el propósito de los subsidios

En las sociedades contemporáneas, existen estudios y análisis sobre el comportamiento de los gobiernos en su desempeño político-económico, esto tiene como respaldo la concepción de los modelos político-económico basados en dos teorías; la de elección social que tiene que ver con la intervención gubernamental y la tradicional concepción ortodoxa; en estos modelos económicos los ciudadanos-votantes son quienes evalúan el desempeño del gobierno y en consecuencia existe la posibilidad de persistir en el poder. Desde este enfoque, López (1994) precisa que el gobierno busca manipular la economía con el simple objetivo de permanecer en el poder.

Para la concepción ortodoxa, afirma también López (1994), las fallas del mercado son la justificación del gobierno para las intervenciones del Estado. A esta opinión se le suman otros estudiosos como Bator (1958), Baumol (1965) y Head (1962), quienes aseveran que la presencia de externalidades, la falta de bienes y servicios públicos y la existencia de cualquier falla de mercado justifican el papel del Estado en la economía de una nación.

Por ello es claro que los gobiernos siempre aplicarán políticas estratégicas concentrándose en la reelección de los individuos o de los partidos, por lo tanto se concluye que, bajo los planteamientos de los modelos político-económicos se supone un gobierno monopolista y puede influir en el curso de la economía antes de las elecciones.

Es importante diferenciar las transferencias y los subsidios. De acuerdo con González y Orrantía (2006), cuando existe un apoyo económico y este tiene la finalidad de sufragar los gastos corrientes de la producción deberá de considerarse como subsidios. Estos se pueden dividir en dos formas; primero por transferencias directas a través del gasto gubernamental y dos las transferencias vía precios como son los aranceles, las cuotas compensatorias, etc. En

conclusión, los subsidios sólo son parte del total de las transferencias del gobierno, la otra parte está constituida por los servicios de apoyo como es la investigación científica, capacitación, etc.

2.2. Conceptualización y descripción de los subsidios

Hasta el momento, la percepción que tenemos de los subsidios es que se caracterizan por sus fuertes apoyos a ciertos sectores productivos de un país y con ello, un alto grado de proteccionismo (López, 1994).

Los diversos programas creados por el ejecutivo federal con beneficios a los productores agrícolas como parte de las políticas públicas en su gran mayoría son identificados con una naturaleza social, principalmente las que van enfocadas para brindar apoyo a comunidades desprotegidas, rurales, campesinos pobres, zonas urbanas pero altamente marginadas, sin perder de vista que en el caso de los apoyos agrícolas gran parte de ellos están destinados a recibirse por los agricultores empresariales (López, 2006).

Menciona López (1994) que se puede definir a los subsidios como una concepción general, y desde un punto de vista más particular se pueden analizar conceptos como las subvenciones y exenciones; pero las exenciones se diferencian claramente de las subvenciones y subsidios, las primeras implican un perdón o condonación de pago de contribuciones y las segundas implican un pago por parte del Estado a los particulares.

De acuerdo a lo señalado por López (1994), las principales características que identifican a los subsidios son las siguientes:

- Son efectuadas por el Estado con beneficios para los particulares.
- Su carácter es de ayuda o apoyo a cierto sector productivo.
- Pueden ser en efectivo o con cargo a una contribución.

- Sus principales fines son de mejoramiento social regulación económica o para el fomento de alguna actividad.

Para Ioana (2017), los subsidios gubernamentales están representados por la asistencia gubernamental mediante transferencias de recursos a diferentes entidades, siempre que cumplan ciertas condiciones relativas a la realización de determinada actividad. Las subvenciones incluyen subvenciones sobre activos y subvenciones relacionadas con los ingresos. Los subsidios pueden ser recibidos del propio gobierno a través de dependencias gubernamentales y otros organismos nacionales y de instituciones internacionales. Tales subvenciones gubernamentales son llamadas también subsidios, bonificaciones o transferencias. Las subvenciones gubernamentales son asistencia gubernamental en la forma de transferencias de recursos a una entidad a cambio del cumplimiento en el pasado o en el futuro de determinadas condiciones relativas a la actividad de la entidad.

Para Ioana (2017), la actividad agrícola depende en mucho de las subvenciones de activos las cuales son aquellas subvenciones cuya principal condición es la adquirente para comprar, construir o adquirir activos fijos, ya que la inversión en maquinaria en su país (Rumania) ha logrado incrementar considerablemente la productividad del sector agrícola, lo que ha ocurrido gracias a las subvenciones otorgadas a través de la Unión Europea (UE) lo que le ha traído oportunidades financieras excepcionales al sector agrícola rumano.

Debemos poner en el contexto que en el caso del sector agrícola de Rumania, este se ha visto muy beneficiado en el proceso de rescate que la Política Agrícola Común (PAC) le ha brindado, por ello la opinión de Iona (2017) debe contextualizarse a la visión en su país.

2.3. Marco legal modificado en el proceso de reforma agraria y su relación con los Programas Sociales.

Principalmente se pueden observar dos importantes cambios dentro del proceso de reforma agraria en México, los cuales surgieron en el siglo pasado, llevándose a cabo el primero de ellos a través de la reforma de la Ley Agraria el 6 de enero de 1915. Dicha reforma fue promulgada por el entonces presidente de la Republica Venustiano Carranza y en 1917 se reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En este artículo constitucional se concedió al Estado la facultad de transmitir la propiedad a los particulares, con la reserva de imponer a la propiedad privada las diferentes modalidades que dicta el interés público (López, 2006).

Una década después de la reforma del artículo 27 constitucional, se llevó a cabo la primera etapa de reparto agrario. Se crean entonces la Comisión Nacional del Agua, el Archivo General Agrario, el Banco de Crédito Agrícola, el Registro Nacional Agrario y la Comisión de Irrigación, cada una de estas instituciones con firmes objetivos.

A finales de 1929, señala (López, 2006) se propone por parte del Partido Nacional Revolucionario (PNR) una estructura bien definida y heterogénea:

- A) La propiedad ejidal, la cual era solo para tierras de temporal y se otorgaría principalmente a la clase rural que además debería de ser suficiente para ofrecer sustento a los agricultores
- B) Las empresas pequeñas y medianas, estas su ubicarían en áreas de nueva irrigación, donde los campesinos de clase media trabajarían sus propias tierras y
- C) La empresa agrícola, la cual se enfocaría a los agricultores empresarios, quienes cuentan con mayores recursos e iniciativa.

Para la siguiente década, Lázaro Cárdenas en su plan sexenal (el primero en México) que fue aprobado en 1933 y como Presidente de la República para el sexenio 1934-1940 consolida el ejido, considerando esto como el pilar del desarrollo agropecuario de esa época y en 1934 surge el Código Agrario; en este instrumento jurídico se planeaba que el ejido fuera productivo, no solo producción para la subsistencia, sino que se generaran excedentes y formaran parte de ingresos complementarios para los agricultores.

La Comisión Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) fue creada en la década de los sesenta y su principal función era regular los precios de los granos básicos, la comercialización y administración de las reservas de producción generada por los ejidatarios; en la misma década se crea el Banco Nacional Agropecuario, S.A., esta institución financiera se convierte en la siguiente década en el Banco Nacional de Crédito Rural (BANRURAL). Este banco no solo apoyaba a los ejidatarios, sino también a los productores que carecían de créditos (López, 2006).

En 1991 se crea la dependencia Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA), el funcionamiento de este organismo era muy parecido al de CONASUPO, en lugar de operar los precios de garantía se manejan los precios de indiferencia, este se darían a productores específicos.

De la manera que la reforma agraria dio cause al nacimiento de las diversas instituciones, también surgen una serie de programas sociales como parte de las políticas agrícolas, esto es señalado por (López, 2006).

- A) Entre los años 1975 a 1980, se crea el Programa de Apoyo al Comercio Ejidal (PECE) y su objetivo era contener el crecimiento de las importaciones.

- B) En la década de los ochenta fue creado el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) el cual estaba dirigido a los productores agrícolas temporaleros y su propósito era incrementar la productividad del sector este fue el programa con mayor éxito.
- C) El Programa Nacional de Alimentación (PRONAL) fue creado en la misma década de los ochenta, programa sin éxito, ya que no existían recursos suficientes para ponerlo en operación.
- D) El Programa de Incremento para la Producción del Maíz (PIP-MA), fue orientado exclusivamente para los productores de maíz, dirigido a productores con tierras de riego, de esta forma excluían a los temporaleros.
- E) El PIP-MA tuvo su continuación en el Programa de Desarrollo Rural Integral (PRONADRI), con la diferencia que este programa también atendió a otros productores no solamente de maíz.
- F) En 1989 se implementa El Programa Nacional de Solidaridad Social (PRONASOL), este programa a diferencia de los ya mencionados, entregaría dinero en efectivo a los productores de acuerdo al cultivo y la extensión de su parcela para resolver las diversas dificultades a las que se enfrentaban los agricultores.
- G) El Programa Nacional de Modernización al Campo (PROMOCA) fue instituido en 1990, su principal objetivo era elevar la productividad en aquellas tierras de mayor desarrollo por medio del otorgamiento de créditos directos.
- H) En 1993 surge el PROCAMPO, este programa tiene características combinadas de PRONASOL y PROMOCA, a raíz del surgimiento del PROCAMPO se retira el subsidio a la productividad y de esta forma desaparecen los precios de garantía.

En medio de todas estas nuevas instituciones creadas y programas destinados al agro, México se encontraba en la década de los ochenta en una crisis macroeconómica. A finales de esta década el diagnóstico oficial sobre los problemas del agro mexicano, menciona Yúnez (2010) son resumibles en tres puntos, primero a raíz del crecimiento del minifundio era necesario la conclusión de la repartición de la tierra y promover el mercado a raíz de la reforma del artículo 27 constitucional. Los minifundios se crearon a consecuencia de la insuficiencia de tierras agrícolas y la parcelación de las tierras repartidas originalmente provocada por el crecimiento de la población rural, estos minifundios tenían la característica de un estancamiento productivo y restricciones a los derechos de la propiedad de la tierra.

El segundo diagnóstico es la identificación de los efectos negativos en el erario público, una devastadora protección comercial a la cadena alimenticia y la intervención estatal, todos estos son factores en el pobre desempeño del sector y el tercer y último punto del diagnóstico según Yúnez, (2010) es el alto desempleo rural el cual se pretendía que sería resuelto.

2.4. Política de subsidio. Estados Unidos y Unión Europea

Desde una perspectiva global se puede mencionar que nuestro país ofrece muy pocos subsidios a la agricultura bajo cualquier modalidad económica, sin embargo, si hacemos un análisis a nivel nacional se confirma que el sector agropecuario mexicano tiene fuertes exenciones fiscales y cuantiosas transferencias por el Estado, González y Orrantia (2006). Mencionan que en suma representan el 87.5 por ciento del PIB agropecuario durante 1999-2002.

Para Monke y Pearson (1989), todas las trasferencias hechas por el Estado mexicano para la agricultura que fueron consideradas como subsidios fueron directas a los ingresos del productos agrícola basadas en la superficie.

De todos es conocido que los países desarrollados tienen una doble cara respecto a los subsidios, por un lado siempre están pugnando por la liberalización del comercio exterior, por otro lado aumentan drásticamente los subsidios a los agricultores con la finalidad de brindarles protección, tal es el caso de Estados Unidos de América (EUA) y la Unión Europea (UE); aseguran González y Orrantia (2006) que en EUA se incrementaron fuertemente los subsidios al sector a partir del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN). México tiene una forma muy diferente de subsidiar al sector agropecuario.

Los subsidios otorgados por la UE son superiores a los otorgados por los EUA, considerado además que la actividad agrícola europea es mucho menor que la del país anglosajón. Dichos subsidios otorgados por la UE no han sido constantes en el transcurso de los últimos 30 años. Ahora bien, si queremos hacer una comparación entre los subsidios otorgados entre México y la Unión Europea hay abismales diferencias.

La OCDE⁴, utiliza tres indicadores al evaluar la política de subsidios agrícolas en México: 1) Monto anual, 2) monto per cápita y 3) monto por hectárea. Estos indicadores o metodologías se advierten que están equivocados, o por lo menos, no es la mejor metodología para mediar la política de subsidios aseguran González y Orrantia (2006), al puntualizar que de acuerdo a las teorías del valor y del equilibrio general el procedimiento es otro, a lo cual describen que el cociente que resulte de dividir el monto total de los subsidios agrícolas entregados entre el valor de la producción agrícola, corregidos por los pagos directos y los impuestos a la producción, definiendo a este indicador como “Equivalente Porcentual de Subsidio“ (EPSpor ciento).

⁴ Examen de las políticas agrícolas de México: Políticas nacionales y comercio agrícola Secretariado de la OCDE. México, D. F. 234 p. 1997.

Este equivalente porcentual de subsidio ofrece ventajas sobre los indicadores de medición ofrecidos por la OCDE:

- Es independiente de las unidades monetarias de medición, de la escala o tamaño del sector y del tamaño de la población,
- Toma en cuenta la superficie cultivada, rendimientos y la intensidad económica,
- Es un solo indicador y
- No está influenciado por los cambios en las variables nominales o en los precios, ni se distorsiona por los cambios de la masa monetaria o de las tasas de cambio

2.5. México. Una caracterización de los programas de apoyo a la agricultura

La intervención del Estado en la agricultura es justificada por el hecho de que los agricultores tienen que hacer frente a todos los riesgos por los cambios en los precios de los productos agrícolas, este tipo de política es muy común en todos los países desarrollados; los gobiernos nacionales siempre invierten en el sector agropecuario para proteger el ingreso y el empleo, sobre todo con el campesino, en este tenor, señala López (1994), los agricultores individuales no tienen injerencia significativa sobre los precios de los insumos agrícolas soportando los precios que ofrece el mercado internacional.

El modelo de sustitución de importaciones y el desarrollo industrial marcados después de la Segunda Guerra Mundial originó un marcado sesgo negativo para el desarrollo agropecuario regional. Los recursos que fueron canalizados a través de diferentes mecanismos de política pública, entre ellos los subsidios, beneficiaron prioritariamente al sector empresarial, quienes evidentemente tenían un acceso a estos apoyos económicos; contrariamente, una gran parte de los pequeños agricultores tuvo acceso limitado a estos “beneficios compensatorios”,

consecuentemente, enfrentaron las restricciones a la rentabilidad y la baja de los precios relativos, los cuales fueron provocados por las decisiones macroeconómicas Echenique, (2011).

En 1993, se implementó el PROCAMPO con el firme propósito de compensar a los productores agrícolas de nuestro país de los subsidios que reciben sus competidores de Estados Unidos y Canadá. Su objetivo formal es transferir los recursos a los productores rurales que sean propietarios o en diversa posesión (arrendamiento, aparcería, usufructo, etc.), sin importar el límite de tamaño de sus tierras Echenique, (2011).

Sin embargo, López (1994) identifica los siguientes objetivos del PROCAMPO:

- A) Ofrecer el apoyo de forma directa a más de 3.3 millones de productores rurales, al destinar la mayoría de estos gran parte de su producción al autoconsumo.
- B) La compensación de altos subsidios entregados por los países (principalmente desarrollados) a los productores agrícolas.
- C) Que los consumidores nacionales pudieran tener acceso a alimentos a bajos costos.
- D) Frenar la degradación del medio ambiente y coadyuvar a la reducción de la erosión de los suelos así como la contaminación de las aguas, causada por el exceso de los agroquímicos usados.

El PROCAMPO es un programa tradicional, como cualquier otro programa social, con subsidios directos para atender la necesidad de los ingresos de productores agrícolas y su orientación es la disminución de los efectos de política global y apertura comercial. Pretende solucionar las fallas de mercado, no sólo para el sector rural sino para varios sectores económicos López, (1994).

El plan inicialmente tenía vigencia hasta el 2009, donde se suponía que México estaría en condiciones de productividad y competitividad suficientes para hacer frente a nuestros competidores dadas las condiciones agrícolas de nuestros vecinos del norte. Al programa se le han hecho principalmente un par de objeciones: primero, no se dio una precisión sobre la definición del padrón de beneficiarios, para ellos sólo participaron los grandes productores de México y se ha afirmado Merino, (2009) que existe un uso político del PROCAMPO por parte de ejecutivos estatales, municipales y dirigentes sociales.

En segundo lugar, los objetivos del programa se han modificado con el transcurso del tiempo respecto de los objetivos iniciales. Inicialmente la principal preocupación era la supervivencia económica de los productores de bajos ingresos, lo cual no quedó plasmado inicialmente, posteriormente se dio viraje para el incremento de la producción y la productividad, detener la degradación del medio ambiente, aspecto limitado aun en el programa, prevaleciendo en estos momentos el mejoramiento de los ingresos de los productores rurales Yúnez, (2006).

El antecedente del PROCAMPO señalado por López, (1994) es el apoyo que el Estado ofrecía al sector en *los precios de garantía y en los subsidios a la comercialización y a los insumos agrícolas*. Los precios de garantía ofrecían ciertas desventajas para la agricultura, primero, gran parte de las transferencias eran con cargo a los consumidores especialmente los que tenía ingresos muy bajos de las zonas rurales; segundo efecto negativo es que las cadenas productiva eras muy afectadas al ofrecer insumos agrícolas muy elevados.

La creación del PROCAMPO tiene ciertas connotaciones políticas Taylor, (2013). Al tratar de reducir la oposiciones del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN), los objetivos económicos son crear liquidez para los pequeños productores de cultivos que no sean

competitivos y los propósitos sociales combatir los altos niveles de pobreza entre los pequeños productores.

Para Taylor (2013) el PROCAMPO es una manera desvinculada de apoyar la producción, a diferencia de los precios de garantía. En lugar de ofrecer el precio a los productores, el gobierno federal proporciona una transferencia monetaria basada en la superficie cultivada.

El padrón de los beneficiarios se encuentra en internet, incluyendo la superficie de la tierra beneficiada con el programa, los cultivos, los apoyos y localizaciones, con ello, critica Echenique (2011), la facilitación para investigaciones, así como para cerciorarse si es verdad que se encuentran el padrón 400 funcionarios federales y estatales, además de la presencia de narcotraficantes cobrando los subsidios.

La forma de pago es con cheque anual a nombre del agricultor inscrito en el padrón de beneficiarios, todo centralizado a nivel federal. El pago se realiza en la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural Pesca y Alimentación de México (SAGARPA) y Apoyo y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA), así como en casi 800 centros de apoyo al desarrollo rural.

La implementación y marcha del programa se planeó en cuatro etapas: la primera es la elaboración del directorio de los productores agrícola: la segunda etapa es la operación del mismo, iniciando con el dictamen del padrón aprobado; la tercera etapa es la entrega de los recursos a los productores que hayan obtenido el dictamen favorable como beneficiario previo al cumplimiento con la integración al padrón o directorio y por último, el control y vigilancia del programa López, (1994).

De acuerdo a SAGARPA, (2008), los recursos desde 1994 a 2007 representan el 5 por ciento del PIB agropecuario de México. Sólo para el Presupuesto de 2009 se asignaron 16.8 mil millones de pesos y el acumulado en 15 años son de casi 180 mil millones de pesos, la cobertura en términos de usuarios para el 2009 fueron 2.7 millones de productores y 14.2 millones de hectáreas de cultivos, la institución afirma que entre 1994 y 2009 la cobertura oscila entre 2.5 a 3.3 millones de usuarios y no existe un estudio explicando estas fuertes variaciones para cada uno de los años.

Si bien es cierto que SAGARPA (2008) asevera que la mayoría de los beneficiarios han sido siempre campesinos o pequeños agricultores pobres, porque sólo en 2009 el 70 por ciento de los beneficiarios tenían menos de 5 ha., también reconoce que el PROCAMPO ha sido muy agresivo al presentar una fuerte concentración de los subsidios en unos cuantos beneficiarios y en ciertas regiones del país, ejemplo; entre 1994 y 2008 sólo el 1 por ciento de los productores agrícolas recibiría el 25 por ciento de los recursos, contrario para el otro extremo, el 80 por ciento de los productores solo recibiría el 27 por ciento de los subsidios.

Sinaloa es uno de los estados más favorecidos, en el mismo periodo (1994-2008) ya que 18.3 millones de pesos (10 por ciento) se otorgó a casi 87 mil agricultores, pero para el caso de Guerrero, el menor receptor de este apoyo, solo obtuvo 4.6 millones de pesos para 116 mil 498 productores.

Es inevitable hacer menciones de los diversos impactos que genera el PROCAMPO. Las mediciones hechas al programa pueden ser múltiples y muy variadas. Por ejemplo Echenique, (2011) señala que las mediciones de los últimos 5 años fueron las más completas y rigurosas, asegura que sucedió por haber abordado las críticas negativas en las mediciones anteriores.

Los impactos macroeconómicos no son la excepción ya que el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), afirmó que porcentualmente la población rural pasó de 66.5 a 54.7 por ciento de 1992 a 2006. Para este último año de los 14.4 millones de mexicanos en pobreza alimentaria, se ubican 9.4 millones en comunidades rurales.

Partiendo que la distribución de los recursos del PROCAMPO siempre fue inequitativa y aun así existe una diminuta reducción de los pobres rurales, el resultado hubiera sido mucho más favorable para los agricultores rurales si los recursos destinados al programa se hubieran distribuido con los firmes propósitos de reducción de pobreza para los pequeños productores agrícolas.

También Echenique (2011) identifica que los impactos a la productividad no demuestran mayores señales, de ahí la hipótesis que la incidencia del PROCAMPO sobre el PIB agropecuario en México no es relevante.

En un estudio econométrico de evaluación, según Yúnez (2010), con la aplicación de un modelo de equilibrio general, se simuló la desaparición del programa para la producción del maíz y otros cultivos de los más comerciales, asimismo, el ingreso real de los hogares y las conclusiones arrojadas por esta evaluación fue la siguiente:

- A) La producción del maíz para el autoconsumo se contrae muy poco (-0.81 a -1.35) y la producción para la comercialización fu mínima o incremento muy poco (0.35 por ciento).
- B) El ingreso real de los hogares campesinos manifestaría un mayor impacto con una reducción del 2.4 por ciento, además, esta reducción se enfatiza en los hogares con

menos de 5 ha. (6.18 por ciento) respecto de los hogares con menos de 2 ha. (1.83 por ciento).

C) La producción de los otros cultivos tendría un ligero incremento de 0.21 por ciento.

D) La caída de los ingresos impactaría más fuerte a los hogares del centro del país y del norte, comparándolo con los agricultores más pobres del centro, sur y sureste del país.

Pero PROCAMPO no es un programa muy diferente a los otros programas sociales que tiene o ha tenido el Gobierno Federal. Merino (2009), afirma que este programa y el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) tienen un impacto similar que los programas dirigidos a la disminución de la pobreza rural, a través de la producción agrícola y sus ingresos.

Los impactos a nivel micro generados por el PROCAMPO revelados por Echenique (2011) son los siguientes:

A) Solo el 55 por ciento de los recursos recibidos se han destinados a cubrir los costos de producción, y el resto a gastos del hogar.

B) El 88.7 por ciento de los beneficiarios con el subsidio de PROCAMPO no ha cambiado su estructura productiva, sin embargo, el 32 por ciento se le atribuye al programa un incremento en la productividad.

C) Solo el 29 por ciento de los agricultores afirma que dejaría de sembrar sin este subsidio. El 70.6 por ciento concluye que le ha ayudado a no migrar al extranjero y el 92.2 por ciento le atribuye a la permanencia del PROCAMPO su arraigo al campo.

D) El programa le ha dado la oportunidad de comprar tierras al 36 por ciento de los agricultores y un 54 por ciento le ha permitido rentarlos.

E) Y otro impacto importante son los bajos costos que permite pagar a los agricultores el subsidio de PROCAMPO a raíz de pagarlos de contados.

La decisión tomada respecto que las transferencias de este programa se realicen en base a las superficies cultivadas un lugar de la producción comercializada fortaleció que jugara un papel social importante al incluir a hogares rurales de autoconsumo Taylor, (2013).

2.6. Debate teórico internacional de los subsidios agrícolas. Sus diversos impactos en el mundo.

2.6.1. A. Los subsidios agrícolas, política pública internacional

En López, He, y De Falcis (2017), se analizan los determinantes político-económicos de los cambios de las subvenciones agrícolas en China, destacando que las condiciones económicas (altas tasas de crecimiento y la participación de la agricultura en el PIB), han sido los principales impulsores de los programas de subsidios equivalentes para los productores. En 16 subsectores agrícolas, encontraron que los programas y niveles de subsidios agrícolas de China se asemejan cada vez más a los programas agrícolas subvencionados de los países desarrollados, principalmente como resultado de la transformación económica y la capacidad de estructurar las políticas agrícolas dentro de las reglas de la OMC.

Un estudio de Kirwan (2017), parte de la constante inestabilidad del sector agrícola como premisa de la política agrícola de los EEUU, resaltando que la distribución de los subsidios agrícolas sugiere que los subsidios se vuelven más importantes a medida que las fincas se hacen más pequeñas y pueden jugar un papel en la disminución de la contracción del tamaño de la finca, Asimismo, desarrollando un enfoque cuantitativo, Galluzzo (2017), evalúa la correlación del desarrollo del agroturismo con la asistencia financiera asignada en el marco de la Política Agrícola Común (PAC) de la Unión Europea, encontrando que un impacto directo de los subsidios de la PAC no han influido en el agroturismo. Las subvenciones asignadas a través del segundo pilar de la PAC puede decirse que han desempeñado un papel fundamental en el apoyo

a la inversión en la diversificación de las explotaciones agrícolas, logrando así una integración parcial de los ingresos de los agricultores en Rumania y determinando que a menor tamaño de la finca es mayor el apoyo agrícola.

Shelef, *et al.* (2016), sugieren que los subsidios agrícolas destinados a la explotación de las tierras para el caso de Italia no son positivos; dados los posibles efectos perjudiciales de la política nacional de subsidios que apoya la conversión de las formas naturales en tierras agrícolas, al ser considerados como un ejemplo alarmante, dado que a largo plazo, la degradación de la tierra y el deterioro de los servicios de los ecosistemas se hacen prominentes, lo que resulta en el abandono de extensas tierras.

También, Azamzadeh, Khalilian y Mortazavi (2013), destacan la importancia de los subsidios agrícolas y en especial los subsidios energéticos (combustibles), como parte de la estrategia de crecimiento en la economía del sector agrícola; y utilizando modelos econométricos de series de tiempo, demuestran que todos los insumos agrícolas (capital, trabajo y energía) son óptimos en la producción siempre que los costos de insumos energéticos sean bajos y sustituibles entre sí; por lo que la política de subvenciones agrícolas, dada la elasticidad precio-demanda de insumos energéticos es inelástica; de ahí que la reducción de subsidios a insumos energéticos, reduciría ligeramente el consumo de energía y combustibles, mientras que de manera constante se reduciría el valor agregado del sector agrícola. Ellos sugieren que el gobierno implemente la política de reducción de subsidios energéticos basada en el análisis costo-beneficio.

Por su parte Kato y Greeley (2016) realizan un estudio en el que se vinculan los subsidios agrícolas con variables de crecimiento económico y pobreza, abordan un estudio de la política agrícola africana, que ha ocupado un lugar destacado en la evaluación del crecimiento y la reducción de la pobreza en el África subsahariana. Trata sobre el uso de los subsidios a los

insumos agrícolas para promover la seguridad alimentaria. Se convirtieron en subvenciones inteligentes para el mercado tras la era de ajustes estructurales, teniendo éxito en los rendimientos del maíz y la reducción de la pobreza y efectos positivos en el uso de insumos y el desarrollo del sector privado de zonas rurales. Sin embargo, los objetivos poco claros del programa y los serios problemas de implementación impidieron que la mayoría de estos programas fueran efectivos. Estos resultados subrayan la polémica naturaleza de las políticas de subsidios, con el debate contemporáneo reflejando la controversia histórica.

Desde una visión de política distributiva similar, Ansari, Salami, y Veeman (2014), exploran los impactos distributivos de la eliminación de subsidios en los sectores agrícolas y la industria relacionada en Irán, utilizando un modelo de precios basado en la matriz de contabilidad social nacional. Con el análisis de trayectoria estructural descomponen los efectos directos, globales y totales, pero una estrategia de choque económico, implicaría la eliminación de todos los subsidios para todos los sectores productivos, lo que amplifica los efectos adversos en los hogares de bajos ingresos. Los resultados indican que la eliminación de los subsidios de los sectores productores de alimentos tiene consecuencias distributivas para los hogares iraníes, afectando mayormente a los hogares de bajos ingresos. Además, la reducción del subsidio en el sector de la industria alimentaria tiene el mayor impacto en el bienestar de los hogares.

Bruno, De Azevedo y Massuquetti (2014) analizan la adopción de medidas, basadas en medidas compensatorias, sobre la práctica de las subvenciones en el comercio agrícola internacional, identificando que tanto Estados Unidos como la Unión Europea son las regiones que más sufren represalias de los miembros de la OMC, debido a los impactos de sus políticas sobre subsidios agrícolas, disminuyendo con esto los conflictos comerciales debido a las medidas compensatorias relacionadas al sector agrícola.

2.6.2. Los subsidios agrícolas, repercusiones en la producción y precios en el mercado

Jerven (2014), sostiene que los datos sobre la producción agrícola en la economía política de las estadísticas agrícolas son débiles, principalmente en economías en desarrollo, debido a que la concentración de estos datos utiliza métodos y supuestos asistenciales y sujetos a la presión política, particularmente cuando el gobierno está en época de elecciones y a su vez está subvencionando insumos agrícolas.

El estudio de los subsidios agrícolas, es un tema que persuade a los estudios de la economía del sector público, Chen, Wan, y Wang (2015) presentan los efectos de las subvenciones (incluidos los subsidios por superficie y los subsidios a los precios) sobre el total de las superficies sembradas de cultivos, basándose en el supuesto de que el subsidio tiene efectos estimulantes e inhibidores a la vez; mientras el efecto estimulante incrementa el área sembrada, el efecto inhibidor las reduce; sin embargo, la eficiencia de la producción de las tierras de cultivo tienen un impacto significativo en el subsidio del gobierno. Además, encuentra que existe limitación en la capacidad de subsidiar, por lo que el gobierno deba elegir entre el subsidio de las áreas productivas y el subsidio de precios bajo diferentes condiciones. Finalmente, este artículo ofrece una prueba empírica sobre las conclusiones adoptando los datos estadísticos agrícolas chinos.

Así también, Huang, Wang, y Rozelle (2013), revelan que China, para sostener la autosuficiencia alimentaria nacional y elevar los ingresos de los hogares agrícolas, revirtió su antigua política fiscal a partir de 2004. Implementó una política fiscal proactiva en la que se desgravaron las actividades de los hogares agrícolas así también, implementó una política de subsidios agrícolas, sin embargo, destacan que hay poca investigación basada en encuestas a

nivel de hogares para entender la naturaleza de los programas de subsidios de China desde el punto de vista del agricultor.

Desde una perspectiva de precios y mercado, Devadoss, Gibson, y Luckstead (2016) analizan el efecto de las bases de precios y los pagos directos en el mercado estadounidense del maíz. Desarrollan un modelo con productividad heterogénea y decisiones internas en la entrada y salida del maíz, encuentran que la eliminación de los pagos directos aumenta la productividad mientras que la eliminación de los apoyos de precios no afecta a la productividad, y los pagos directos pueden conducir a distorsiones de producción mayores que los soportes de precios bajo ciertas condiciones.

También Qian, *et al.* (2015), estudian el impacto de los subsidios en los precios de productos agrícolas, contextualizan las extensas intervenciones gubernamentales de China en el mercado de granos y el pago de subsidios directos, demostrando impactos negativos sobre los precios de los cereales a través del aumento del suministro de granos, mediante un modelo de retraso distribuido auto regresivo para cereales; destacando que los subsidios tienen un impacto positivo en el precio de la producción de cereales.

Además de estos estudios, se aprecia que Chen *et al.* (2014), parten de que la elasticidad del precio de los productos agrícolas es relativamente baja para estabilizar el mercado y por tanto se requiere proteger a los agricultores a través de subsidios de precios o subsidios para la compra de insumos, encontrando que la política de subsidios para la compra de productos agrícolas no necesariamente estabiliza los precios de los productos agrícolas, sino más bien, podría estabilizar los precios de los productos manufacturados si el precio es menor que la suma de los beneficios (utilidades de los productores), destacando que el efecto en el precio es mayor que el efecto en los rendimientos para los productos fabricados, reafirmando que una política de subsidios a los

precios de los productos agrícolas generara el “efecto luna de miel” en los precios de los productos agrícolas, pero reflejara un efecto inestable y negativos en los productos manufacturados.

2.6.3. Ingresos agrícolas, objetivo secundario de los subsidios

También Gautam (2015), sigue el debate mundial sobre la concesión de subsidios al sector agrícola de África y Asia con la finalidad de agilizar la producción y elevar los precios de los alimentos, como una forma de aumentar los ingresos de una gran parte de la población dedicada a la agricultura para hacer frente a la lentitud de la transformación estructural, la persistente pobreza rural y la creciente brecha entre los ingresos de la población rural y urbana. Se pudo constatar que la mayoría de las subvenciones vigentes en los países en desarrollo son subvenciones directas a los insumos complementados por el apoyo a los precios y las políticas comerciales.

Por su parte Bruckner (2016) hace referencia al vínculo de los subsidios agrícolas con el aumento de los ingresos de los productores y registra que ante el surgimiento de los subsidios agrícolas durante el *New Deal* para solventar de ingresos suficientes que permitiera a los agricultores continuaran operando, teniendo como efecto elevar el precio de las tierras agrícolas y evitaría extinguir granjas explotadas por sus propietarios en actividades agroindustriales, por lo que revela que el gobierno de EU, ha hecho esfuerzos con poco éxito para reducir el subsidio a la explotación agrícola pequeña y mediana y en lugar de imponer límites a los subsidios a las granjas más grandes, se eliminaron los límites existentes, puso fin a pagos directos y aumentó los subsidios para seguros contra la pérdida de cosechas y el riesgo de ingresos.

En el mismo sentido de vincular los subsidios agrícolas con los ingresos, Salehi, Qeidari, y Asgari (2017), analizan la aplicación e impacto del plan de subsidios focalizados al sector rural y

agrícola de Irán en los ingresos de venta y flujo de efectivo, y cuentas por cobrar del gobierno, concluyendo que el plan de subsidios conduce al aumento de las ventas de electricidad en el sector rural, además el flujo de efectivo mantiene una relación significativa y positiva con el plan de subsidios, mientras que la correlación con la recaudación de los cobros por subsidios es negativa, dado que no reduzca el consumo de electricidad, contrariamente a las expectativas del gobierno.

De la misma forma, el elevar el ingreso de los hogares y su vínculo con los subsidios agrícolas, Jantan *et al.* (2013), estudian el programa del subsidio al combustible, como resultado del aumento generalizado y constante del precio del petróleo a nivel internacional, la aplicación del subsidio al combustible es incrementable, identificando que el impacto inmediato de una reducción en el subsidio de combustible, representa un aumento en el precio del combustible en el nivel minorista, luego hay un efecto en el aumento de precios en otros bienes y servicios y para superar este problema el gobierno introduce una transferencia directa de pagos a los hogares pobres, pero esta compensación es demasiado pequeña para contrarrestar el aumento del nivel general de precios.

En el mismo sentido de ingreso y rentabilidad, Bojnec y Latruffe (2013), investigan el vínculo del subsidio agrícola y el desempeño rentable de las fincas en Eslovenia. Hacen un estudio comparativo en el que revisan literatura tanto del periodo anterior a la adhesión a la Unión Europea, como del periodo de ajuste de la política agrícola común. Revelan que en ambos periodos el desempeño agrícola esta positivamente relacionado con el tamaño de las fincas eslovenas. Explican que las pequeñas fincas son menos eficientes productivamente pero más rentables (por la obtención de más ingresos), lo que pudiera estar asociada a los subsidios generosos que se relacionan negativamente con la eficiencia técnica y la explotación agrícola a

gran escala, pero positivamente con su rentabilidad. Desde la adhesión a la Unión Europea se ha observado una disminución de explotación de fincas medianas, dado que son pequeñas para ser económicamente eficientes pero demasiado grandes para ser rentables con el alcance de los subsidios que reciben.

Además Semerci (2013) analiza el vínculo del subsidio agrícola y los ingresos de los agricultores; así como los efectos la aplicación de subsidios como una ayuda de prima sobre la superficie de cultivo en Turquía, relacionándolo con el volumen de producción y el pago de apoyo a los ingresos de los agricultores. Concluye que el apoyo de la prima (subsidios), son ineficientes para incrementar la superficie de cultivo y producción de girasol, pero se tiene un importante impacto en el aumento de los ingresos del productor y en la determinación del precio de mercado. Concluye que a partir de la prima a los combustibles e insumos (aceite diésel y fertilizantes), se aumenta el ingreso hasta un 27.74 por ciento por unidad de superficie cultivada y la ganancia bruta alcanza un 99 por ciento, de ahí que considera que con el fin de aumentar la producción de girasol en Turquía, los importes del apoyo a la prima del girasol, el aceite diésel y el fertilizante deben ser reajustados de acuerdo con las condiciones actuales del mercado

2.6.4. Sustentabilidad y ecología, en el marco de los subsidios

Cui, Wu, and Tseng (2017), argumentan que para mejorar los subsidios a la agricultura en China, se debe fomentar el cultivo sustentable mediante cuatro estrategias de política agrícola: agricultura cooperativa, agricultura especializada, agro negocios y agro gobierno.

Un estudio de Nikola, Kehinde, y Mile (2017), acerca de la asignación de subsidios agrícolas en la República de Macedonia, revela que inciden positivamente en la productividad agrícola con un efecto de recuperación en los ingresos agrícolas. Encontraron que el subsidio agrícola es poco significativo para el desarrollo agrícola al reflejar un efecto negativo en la productividad.

Asimismo, Freese (2013) aborda un estudio acerca de los subsidios agrícolas orientados a proteger ecológicamente el uso de la tierra para la conservación de la naturaleza y la agricultura, documentando los programas de apoyo de las políticas agrícolas comunes de la Unión Europea orientados como pagos compensatorios para regiones desfavorecidas, en donde los gastos se aplican como patrocinios de inversiones a los pastizales, con el objetivo de cumplir medidas agroambientales y de conservación de la naturaleza. Demostrando que además del apoyo financiero, los agricultores requieren de proyectos de largo plazo para proteger y preservar los pastizales para el ganado ovino y vacuno, así como redes de cooperación.

Asimismo, Chibwana, Jumbe y Shively (2013), destacan que en las últimas décadas, la cubierta forestal se ha disminuido en Malawi, enfatizando que los impactos negativos indirectos en los bosques surgieron debido a la voraz extracción de árboles para construir los techados para el tabaco, un cultivo comercial local; por lo que analizan la influencia de los subsidios a los insumos agrícolas para la conservación y reconversión de bosques, así como para la seguridad alimentaria. Encuentran que no se observa evidencia directa de que los subsidios compensen la explotación forestal a fin de una mayor expansión agrícola. En cambio, con los subsidios, se ha intensificado la actividad agrícola en la producción de cultivos alimentarios como el maíz; sin embargo, los subsidios tienen implicaciones negativas tanto para la conservación simultánea de bosques como en la producción de cultivos endémicos de la región y en la promoción de la seguridad agroalimentaria.

2.6.5. Política de subsidios y sus efectos en la salud pública

Por otra parte, Franck, Grandi, y Eisenberg (2013), exponen un estudio para una agricultura sostenible pero orientada a la salud pública. Destacan que la política agrícola actual está desarticulada con la salud pública, dado que los subsidios han empeorado la tendencia de la

obesidad en América. Aunque los hallazgos sugieren que la eliminación de todos los subsidios tendría un impacto leve en la prevalencia de la obesidad, una revisión de los subsidios de programas de productos básicos podría tener un impacto mensurable de salud pública de la población en el largo plazo. Sugieren que las políticas de subsidios en los productos alimentarios básicos, será determinante en el futuro de la obesidad, pero a través de programas de indemnización y asignación de recursos a la agricultura sostenible.

Pilchman (2015), aborda el estudio de subsidios vinculados a la política tributaria disociada al expresar que el gobierno de EU le paga a los agricultores alejados de los centros urbanos de producción de alimentos para que no crezca su producción, lo que implica que estos subsidios agrícolas disociados pueden parecer usos injustos. Pilchman (2015) sostiene que los subsidios disociados ofrecen a los cultivadores la libertad económica de tratar de cultivar frutas y verduras y de desarrollar sus capacidades de cultivo de dichos alimentos, argumentando que esta estrategia de los subsidios agrícolas disociados al solucionar problemas como la obesidad y los vacíos alimentarios permitiría aumentar los productos frescos.

2.6.6. Los subsidios en el seno de la Política Agrícola Común en Europa

Así también, Segrelles (2017), explica la complejidad de la reciente reforma de política agraria común de la Unión Europea (2014-2020), lo que no significa la disminución de los desequilibrios económicos del territorio ni la productividad desigual, ni tampoco que los más beneficiados de los subsidios dejen de beneficiarse.

Desde la misma perspectiva de mercadeo y vinculando el aspecto ecológico, Jaime, Coria, y Liu (2016), analizan los efectos del apoyo al mercado y el desarrollo rural como los dos pilares de la política agrícola común de Unión Europea, sobre la adopción de las prácticas de agricultura ecológica y destacan que un efecto negativo del sistema de apoyos al mercado con la política

agrícola antes de 2003, este efecto se da al desacoplarse el incentivo, ya que los apoyos para la producción orgánica certificada es diferente que para la producción orgánica no certificada, mientras que la agricultura orgánica certificada es exclusivamente impulsada por subsidios agroambientales.

2.6.7. Efectos de los subsidios agrícolas en la política

Desde una perspectiva política y con vocación común, también Dionne y Horowitz (2016), realizan un estudio de los efectos de los subsidios a los insumos agrícolas en Malawi África, como estrategia común para combatir la pobreza rural, aumentar la producción agrícola y reducir la inseguridad alimentaria, encontraron que poco se ha descubierto de los efectos políticos, dado que a nivel individual no se muestra ninguna prueba de que el programa de subvenciones estuviera dirigido a Mutharikas, co-étnicos o co-partidarios; de ahí que, el análisis demuestra que el programa de subsidios agrícolas aumentó el apoyo al partido en ejercicio; lo que sugiere que cuando las partes de intermediación, no pueden o no quieren dirigir los programas de distribución a nivel local, pueden obtener beneficios políticos.

2.6.8. Tenencia de la tierra

Desde una visión de tenencia de la tierra, Kirwan y Roberts (2016), analizan la incidencia de los subsidios en la renta en efectivo de tierras y exponen que los subsidios agrícolas se capitalizan en el valor de las tierras de cultivo a través del efecto sobre la tasa de renta, por lo que el apoyo a la agricultura podría no beneficiar a los agricultores que rentan tierras para producir, debido a los factores no observados que se correlacionan con los subsidios como la calidad de la tierra, el tiempo, los precios de productos básicos o fenómenos meteorológicos.

2.6.9. Reducción de la pobreza, objetivo de las subvenciones

Al mismo tiempo, se observa que este programa tiene un impacto negativo en el desempeño macroeconómico y un aumento de la pobreza, la disparidad de ingresos y la profundidad de la pobreza. Como alternativa a la ayuda directa en efectivo a los hogares pobres, el gobierno puede transferir la subvención del combustible al sector agrícola. Los resultados de simulación, muestran que el desvío de los subsidios a los combustibles, a los cultivos no alimenticios en el sector agrícola sobre los ingresos y la pobreza en Indonesia, es capaz de aumentar los ingresos de los hogares, reduciendo así la pobreza.

3.6.10. Estudios de género dentro de la política agrícola internacional

Otras perspectiva del estudio de los subsidios agrícolas es la de género; de ahí que, Karamba y Winters (2015), registran que aunque numerosos estudios sugieren que las brechas de género en la productividad agrícola son el resultado de que las agricultoras tienen un acceso limitado a los recursos, pocos estudios investigan el papel de las intervenciones agrícolas para aliviar las restricciones que por condición de género se dan en el uso de insumos y subsecuentemente generan la brecha de productividad. Encuentran que la participación en el programa de subsidios mejora la productividad agrícola de los agricultores, tanto hombres como mujeres, pero no facilita una ayuda desproporcionada a las mujeres para superar la brecha de género en la productividad agrícola, lo que se explica por las restricciones adicionales a la productividad y de insumos no laborales que enfrentan las mujeres productoras.

Asimismo, Fisher y Kandiwa (2014), utilizaron datos nacionales representativos para Malawi para medir la brecha de género en la producción de maíz moderno e investigan cómo el Programa de Subsidios de Insumos Agrícolas (FISP) de Malawi ha impactado la brecha, sin embargo, se observó que los subsidios asignados a los agricultores, no tuvo efecto discernible

sobre la adopción moderna de maíz, pero esa subvención, tanto para semillas como para fertilizantes, aumentó la probabilidad de éxito de cultivo de maíz para las jefas de hogar, lo que sugiere que probablemente haya reducido la brecha de género por la adopción de maíz moderno en Malawi.

En el mismo sentido, Dwibedi y Chaudhuri (2014) hacen un estudio en relación al trabajo infantil como grupo vulnerable y el sector agrícola, destacando así el dualismo agrícola; ofrecen una explicación teórica acerca del escaso alcance en la aplicación de las políticas de subsidios agrícolas, dado que consideran que los subsidios agrícolas no han logrado erradicar la explotación y trabajo infantil, ni mejorar el bienestar de las familias trabajadoras pobres en términos de un modelo de equilibrio general en el que se vincula el trabajo infantil y el dualismo agrícola, por lo que sugieren una política de transferencias de recursos directa a las familias pobres del sector agrícola.

De igual manera, Pandit, Paudel y Mishra (2013) analizan el aspecto laboral y su relación con los subsidios al sector agrícola mediante un modelo semi paramétrico, estudian la oferta de mano de obra y su relación con los subsidios agrícolas, encontrando que ni los pagos directos ni los indirectos del gobierno, tienen efectos en la oferta de mano de obra de los operadores agrícolas. Estos hallazgos indican que la literatura existente podría exagerar en el impacto de los subsidios agrícolas sobre el bienestar económico de los hogares agrícolas.

2.6.11. Seguros agrícolas

En otro sentido Nosov *et al.* (2014), abordan el análisis de los subsidios agrícolas y su relación con los seguros agrícolas para mitigar los riesgos, exponen que el seguro agrícola apoyados por el Estado en la Federación de Rusia, como herramienta de gestión del riesgo, son subutilizados debido a los inconvenientes de no cumplir con sus funciones, determinando que el

efecto de las subvenciones agrícolas asignadas al pago de la prima del seguro e instalaciones de cultivos agrícolas asegurados, no es efectivo debido a un desajuste de los daños sufridos por los productores agrícolas como resultado de eventos climáticos adversos y compensación de seguros pagados, lo que lleva a costos adicionales del presupuesto para el apoyo financiero de los productores agrícolas, así como el incumplimiento por parte del Estado de sus compromisos de compensación de la parte de la prima del seguro, a pesar del aumento del gasto de los presupuestos de todos los niveles.

Así también, Xu y Liao (2014), estudiaron los efectos del seguro de cosecha sobre la producción agrícola con un modelo de crecimiento económico. Basándose en el modelo de Ramsey-Cass-Koopmans (RCK), se desarrolló un modelo básico de crecimiento económico agrícola. Ampliando el modelo básico para incorporar mecanismos de incertidumbre y seguros, se construyó un modelo de riesgo y un modelo de seguro de riesgo para estudiar las influencias del riesgo y el seguro de cosechas en la producción agrícola, encontrando que: (i) la producción agrícola disminuye si se introduce la incertidumbre en el modelo libre de riesgo; (ii) el seguro de cosechas promueve el crecimiento económico de la agricultura si se introduce mecanismo de seguro en el modelo de riesgo; (iii) el subsidio de primas mejora constantemente la producción agrícola. Nuestra contribución es que estudiamos los efectos del seguro de cosecha y el subsidio de primas desde la perspectiva del crecimiento económico en un marco dinámico, y demostró la promoción del producto del seguro de cosechas en teoría.

**CAPITULO III. LAS POLÍTICAS AGRÍCOLAS Y SU ENTORNO EN LA
ACTUALIDAD. EL BIENESTAR SOCIAL, EL DESARROLLO Y LA POBREZA
RURAL.**

3.1. Las políticas agrícolas recientes en México.

Es innegable que el campo mexicano sufre uno de los efectos económicos, la disminución de rentabilidad; al dedicarse gran cantidad de personas a esta actividad, la cual por su naturaleza no puede crecer en cantidad y precio, esto al aumentar constantemente la población que se dedica a la misma actividad disminuye paulatinamente su ingreso personal y los niveles de pobreza se incrementan constantemente; por ello, urgen políticas más efectivas para combatir la pobreza en México.

Además los avances tecnológicos en la agricultura permiten producir más con menos, lo que genera que pocas personas sean empleadas en labores del campo. En los países en que grandes núcleos de población se dedican a actividades del campo generalmente son los más pobres del hemisferio Valles, (2011). Por ejemplo, en Bangladesh 80 por ciento de su fuerza laboral se dedica a la agricultura, en Angola el 85 por ciento, en Camboya el 80 por ciento y la India el 60 por ciento.

Los países más desarrollados tienen poca gente dedicada a la agricultura, pero con una alta productividad. Estados Unidos dedica sólo el 2.4 por ciento de su fuerza laboral a esta actividad, Alemania tiene un 2.8, Francia 4, Canadá 3 y Japón 3 por ciento. Valles, (2011).

En México, el 17.5 por ciento de su población se dedica a la agricultura y produce el 4.7 por ciento de la riqueza nacional, por lo que podemos inferir que hay mucho por hacer, en cuanto a la aplicación de políticas económicas encaminadas a reducir este porcentaje de población (aún elevado), que se dedica a esta actividad.

La agricultura está considerada, por los agricultores, como una actividad altamente riesgosa por estar sujeta a los imponderables del clima: un año de sequía, exceso de lluvia o heladas fuera

de tiempo, pueden ser perjudiciales para la cosecha, pero la agricultura es una actividad que en tiempos de bonanza o depresión económica, los agentes que participan en esta actividad son de los más rápidamente beneficiados o perjudicados, precisamente por la imperfección de estos mercados, cambian con rapidez los precios de sus productos.

Debido a la importancia que tiene la agricultura en la producción de alimentos –que en ocasiones se convierte en una política de soberanía y seguridad nacional-, todos los gobiernos se preocupan (o deberían de preocuparse) por tener el sustento alimentario necesario para sus pueblos, por ello han diseñado una serie de políticas por la Food and Agriculture Organization on the United Nations (2013) que ayudan a proteger su base de agricultores y para ello han utilizado tres métodos:

A) Precios de garantía. Establecen un piso como precio de un producto, lo que le garantiza al agricultor un ingreso y minimiza su riesgo ante el mercado. Esta política conduce a un exceso de producción cuando el precio de garantía es alto, ya que no habrá quien consuma el producto a un precio por arriba de lo que está dispuesto a pagar (no mucha gente estaría dispuesta pagar \$100.00 por un kg. de maíz). Por lo tanto, el gobierno tendrá que subsidiar el producto para poder venderlo (si el gobierno compra a \$10.00 el kg. de maíz y el mercado está dispuesto a pagar \$8.00 tendrá que subsidiar con \$2.00 por kg.).

B) Subsidio a los insumos de producción: Por ejemplo a las tarifas eléctricas de los consumidores agrícolas, el diésel, a la tasa de interés que utilizan los agricultores. Este tipo de subsidio reconoce la falta de competitividad del productor ante el mercado.

En consecuencia, los subsidios no siempre van a disminuir la pobreza del agricultor, sino más bien a decirle: “sigue produciendo, aun cuando tus precios de producción no

estén dispuestos a pagarlos los consumidores”, realmente no abaratan los precios finales, sino que permiten la preservación de la actividad agrícola. En muchos casos le permiten al agricultor más eficiente tener un mejor negocio, ya que se le proporciona un menor costo de producción, que generalmente le ocurre a los agricultores más ricos y tecnificados.

- C) Dar dinero a los agricultores para que no produzcan. Este tipo de subsidio no se da en México, pero si en Estados Unidos; esto se hace con la intención de que el producto mantenga un precio relativamente alto, gracias a la escasez en la oferta. Este subsidio es ineficiente, por de los dineros públicos se le paga a alguien para que no trabaje y es doblemente ineficiente; al pagar el consumidor mayores precios, y al aplicar -el gobierno- dinero en quien posiblemente no lo necesita, en lugar de otros usos en que pudiera ser más útil.

No se aumenta la producción sino que se busca la protección gubernamental de un sector, en muchas ocasiones, a cambio del voto” Valles, (2011).⁵

En México, concretamente en Sinaloa, se han estado aplicando algunas políticas agrícolas en los últimos años, ya sea a manera de intervenir en el mercado interno de la producción agrícola o para paliar la pobreza en la que están inmersos muchos de los productores agrícolas, sobre todo del sector social (el sector privado por lo general es altamente competitivo) ya que muchas de las veces los precios que logran sus productores no les alcanzan para cubrir ni los costos de producción, y ni qué decir de la posibilidad que les quede un beneficio para sus familias.

Dentro de este tipo de intervención del mercado agrícola podemos citar a la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), que desde 1960 hasta principios de 1990

⁵ Luis Valles C., Desarrollo Estratégico de México, pág. 51.

OCDE, (2007) fue una costosa combinación de apoyo a los precios y subsidios al consumo general, con base en barreras comerciales y una intervención directa en el mercado. Ésta, apoyaba a los productores mediante un precio base de los productos básicos, como el maíz y el frijol, de la misma manera subsidiaba a los consumidores urbanos, sobre todo para la compra de tortillas. Las transferencias federales a CONASUPO llegaron a representar casi medio punto porcentual del PIB cada año, en promedio durante más de un cuarto de siglo OCDE, (2007).

Desde que empezó la desmantelación de CONASUPO (en 1990), se creó en 1991 ASERCA (Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria), con el propósito de ayudar a los productores de trigo, sorgo, arroz, soya y otras oleaginosas por medio de un “pago de comercialización” que cubría la diferencia entre una política de precio anunciada y un precio equivalente al precio de importación del producto llamado “precio de indiferencia”, donde un comprador compraría por igual tanto productos domésticos como importados a ese precio. Después de la desaparición por completo de CONASUPO (1999), se incorporó el maíz, por ser el producto básico más importante en el consumo de alimentos para los mexicanos. Al inicio de su creación ASERCA sólo se manejaba en estados con excedentes históricos de producción, pero a partir de 2003, la cobertura se amplió para todo el país.

Es pertinente comentar que ASERCA maneja varios mecanismos o políticas de apoyo al campo, diseñadas para operar los sobrantes de producción y para mejorar la integración del mercado bajo el encabezado general de Programa de Apoyos Directos al Productor por Cadenas Agroalimentarias y Atención a Factores Críticos. Las medidas más importantes se relacionan con límites de precios y, en general, con el fomento del conocimiento y conversión de los cultivos. Se ha puesto a disposición de las organizaciones de productores y compradores un instrumento

para el retiro temporal del mercado de los sobrantes de la estación, por medio de asistencia que cubre los costos de almacenamiento y financieros.

En forma global, los programas de comercialización operados por ASERCA representaron 6 mil 502 millones MXN, lo cual equivale al 14 por ciento del presupuesto de SAGARPA en 2005 OCDE, (2007). Otra manera de apoyar a los productores agrícolas es a través del PROCAMPO (Programa de Apoyos Directos al Campo), que depende y es operado directamente por ASERCA, este programa empezó en 1993, antes de que entrara en vigor la operación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), cuyo fin es o era ayudar a los agricultores a lidiar con la menor protección del comercio y la eliminación de los programas de apoyos directos a los precios de los productos agrícolas. Por ello, “los objetivos de PROCAMPO eran cinco⁶:

- Contribuir a la recuperación y conservación de los bosques, reducir la erosión del suelo y la contaminación del agua y desarrollar conciencia de la importancia de la conservación de los recursos naturales.
- Mejorar la competitividad en los niveles nacional e internacional para mejorar los estándares de vida en las familias rurales y modernizar el sistema de comercialización.
- Facilitar la conversión de la tierra cuando sea posible para usarla en actividades con retornos más altos que brinden seguridad económica a los productores rurales y mejoren su capacidad para adaptarse al cambio.
- Estimular la adopción de tecnologías avanzadas e introducir métodos de producción basados en la eficacia y productividad.
- Elevar los ingresos de los productores rurales, en particular los de los más pobres.

⁶ OCDE, Política Agropecuaria y Pesquera en México, logros recientes, continuación de las reformas, págs., 82 y 83.

Al principio el PROCAMPO sólo cubría a los propietarios de tierras que producían alguno de nueve cultivos seleccionados (maíz, trigo, frijol, arroz, sorgo, soya, algodón, cártamo y cebada), el programa se estableció para un período de 15 años y terminaría en 2008. Se buscaba - básicamente- ayudar a los agricultores a cambiar a cultivos más rentables en el contexto de una economía más competitiva y rentable. Al pagar a todos los propietarios de tierras que sembraban algunos de estos cultivos, en vez de sólo a aquellos que vendían su producción, el alcance de los productores se extiende a los agricultores de subsistencia.

Posteriormente los beneficios para los propietarios de tierras en situación de pobreza aumentaron, ya que se introdujo una modificación que permitía un monto de pago mínimo, equivalente al pago de una hectárea que se aplicaba incluso a aquellos que poseen menos tierra OCDE, (2007). Esta modificación en la política de pagos de PROCAMPO ha traído enormes beneficios a la población campesina que practica una agricultura de subsistencia – que son la mayoría en México, mientras que en Sinaloa es la población asentada en la parte de la sierra-, que por sus características carecen de sistemas de riego y no tienen acceso a los avances tecnológicos de los cuales gozan los grandes agricultores de los valles con sistemas de riego, mismos que disponen de agua todo el año, mientras que los agricultores que sólo cultivan productos para autoconsumo, por lo general siembran durante la temporada de lluvias.

Para este tipo de agricultores (de subsistencia), el PROCAMPO, como instrumento de política pública, les ha traído grandes beneficios y les está garantizando que la actividad permanezca a través de esta política de apoyos directos a la producción del campo, por lo que podemos inferir que si esta no existiera pudieran desaparecer muchos de estos productores y el nivel de vida de estas familias empeoraría, por ello es importante que este programa se mantenga como política

social que ayuda disminuir la pobreza en la que viven millones de familias campesinas en México y otras tantas en Sinaloa.

Existen y han existido otras medidas de apoyo a los productores agrícolas OCDE, (2007), entre las que podemos mencionar se encuentran:

- Medidas de apoyo a insumos. Esto se daba sobre todo antes de la década de 1990, mediante organizaciones propiedad del Estado (FERTIMEX, PRONASE), quienes apoyaban al productor con algunos insumos (semillas, fertilizantes, pesticidas, maquinaria y diésel) a bajo costo. Desde 1990 todos los años se destinan recursos a seguros, riego, réditos y capital o crédito.
- Subsidio para energía. En 2002 se promulgó la Ley de Energía para el Campo (LEC), en la cual se estableció un programa especial para apoyar la electricidad y el combustible utilizados en las actividades agropecuarias. Por lo que la agricultura paga un precio menor que cualquier otro sector en el consumo de electricidad.
- Política de apoyo crediticio rural y agropecuario. Entre ellas podemos mencionar a FIRA (Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura), que opera canalizando créditos por medio de la banca comercial y el desarrollo, BANCOMEXT (Banco Nacional de Comercio Exterior), que siempre ha orientado sus créditos a las actividades de exportación, Banco de Desarrollo Rural (BANRURAL), cuyos créditos dependían de fondos públicos y ofrecía tasa de interés por debajo de las del mercado. Este banco en 2003 tuvo problemas financieros y fue remplazado por Financiera Rural, la cual puede otorgar créditos directos a los productores.
- En los últimos años se ha promovido la creación de intermediarios financieros rurales, en zonas rurales menos desarrolladas con el objetivo de otorgar crédito a través de

uniones de crédito, cajas de ahorro y Sociedades Financieras de Objeto Limitado (SOFOLDES).

- Existen otras estimuladas por SAGARPA, mediante el uso de garantías en efectivo que permiten acceder al crédito agrícola por medio de un esquema de transición, entre las que podemos mencionar esta: el Programa de Apoyo para Acceder al Sistema Financiero Rural (PAASFIR), mediante este programa las organizaciones de productores deben de establecer un fideicomiso conocido como Fondo de Inversión y Contingencia para el Desarrollo (FINCAS), el cual se establece con una mezcla de recursos privados y públicos. Para el establecimiento de FINCAS, las organizaciones de productores deben garantizar por lo menos 10 por ciento de cada línea de crédito que contraten.

3.2. Los organismos internacionales, las regiones mundiales y su influencia en las políticas agrícolas mundiales.

El capitalismo, como modelo económico que impera en la mayoría de los países, con la creación de organismos internacionales, ha generado en el mundo fuertes inercias e injerencias hacia los interiores de los gobiernos nacionales en muchos aspectos, y en el tema de políticas agrícolas no es la excepción, estas participaciones pueden ir desde financiamientos, lineamientos de producción, apoyos y subsidios, etc. por ello se hace un análisis del papel que juegan las principales instituciones internacionales en los países y concretamente en México sobre las políticas agrícolas. Asimismo ha sido la causa del agrupamiento estratégico de los países con determinadas características en común con el objetivo de ser más competitivos en el plano internacional, de esa manera se constituyó la Unión Europea (analizada en apartados posteriores) y el bloque BRIC'S, término que se acuñó en 2001 pero que cobró vida institucional hasta en

septiembre de 2006 en el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas, tal término hace referencia al bloque de países constituido por Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica en un esfuerzo por reposicionarse en el marco del capitalismo mundial. Tal integración propone acuerdos en todos los ámbitos, desde el financiero y comercial hasta el militar, pasando por las políticas implementadas en los sectores estratégicos como la política agrícola.

Para Robinson (2015), es ya habitual que los observadores vean cada vez más participación de los países miembros del BRIC's (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) en los asuntos económicos y políticos internacionales como desafío al capitalismo global y el poder del núcleo que conforma el orden internacional imperante, con una propuesta de integración más amplia y un capitalismo mundial menos asimétrico.

Los países del BRIC'S con políticas neoliberales de creación de fondos de riqueza y megaempresas de inversión que implican varios billones de dólares como estrategia de "Desacoplamiento" de la economía estadounidense y occidental, han permitido a las economías BRIC'S mayor flexibilidad y libertad en el replanteamiento de sus políticas, entre ellas las agrícolas. Se observa además que estas corporaciones estatales no han promovido crear economías nacionales o regionales protegidas, sino integrarse plenamente en los circuitos del comercio y corporativos transnacionales. Todo esto como estrategia de independencia a las instituciones financieras producto del capitalismo sajón.

3.2.1. El Banco Interamericano de Desarrollo.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) es la institución con mayor fuerza de financiamiento para el desarrollo de América Latina y El Caribe. A diferencia de otros organismos similares, el BID ofrece préstamos, donaciones, asistencia técnica e investigaciones, considerándose como los principales instrumentos de financiación y apoyo, principalmente para

los países miembros⁷. Es una organización financiera internacional con sede en la ciudad de Washington D.C. (Estados Unidos) y creada en el año de 1959 con el propósito de financiar proyectos viables de desarrollo económico, social e institucional y promover la integración comercial regional en el área de América Latina y el Caribe. Es la institución financiera de desarrollo regional más grande de este tipo y su origen se remonta a la Conferencia Interamericana de 1890.

Su objetivo central es reducir la pobreza en Latinoamérica y El Caribe y fomentar un crecimiento sostenible y duradero. En la actualidad el BID es el banco regional de desarrollo más grande a nivel mundial y ha servido como modelo para otras instituciones similares a nivel regional y subregional. Aunque nació en el seno de la Organización de Estados Americanos (OEA) no guarda ninguna relación con esa institución panamericana, ni con el Fondo Monetario Internacional (FMI) o con el Banco Mundial.

En la actualidad, el capital ordinario del banco asciende a 101.000 millones de dólares estadounidenses. El principal objetivo que busca el BID es la eliminación de la pobreza y la desigualdad, así como promover el crecimiento económico sostenible; para llevar a cabo esta actividad se enfoca en evidencias empíricas adoptando decisiones y midiendo el impacto de los proyectos que emprende, con el propósito de incrementar la efectividad en el desarrollo.

El BID para cumplir con sus principales objetivos⁸, en la eliminación de la pobreza y la desigualdad enfoca gran parte de sus proyectos en sus diferentes modalidades en el sector

⁷ Existen 48 países miembros para el BID: Argentina, Alemania, Austria, Bahamas, Barbados, Bélgica, Belice, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, China, Colombia, Corea, Costa Rica, Croacia, Dinamarca, Ecuador, El Salvador, Eslovenia, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Guatemala, Guayana, Haití, Honduras, Israel, Italia, Jamaica, Japón, México, Nicaragua, Noriega, Países Bajos, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, Reino Unido, República Dominicana, Suecia, Suiza, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

⁸<http://rsta.pucmm.edu.do/biblioteca/bvds/pdfs/Estrategiaporciento20parapor ciento20laporciento20reducciporciento20F3npor ciento20depor ciento20laporciento20pobrezapor ciento20rural.pdf>

agropecuario y aún con mayor ímpetu al sector agrícola, al considerar que la mayor parte de los pobres, de acuerdo a estudios de la ONU y del propio BID, se encuentran en las comunidades rurales y son éstas las más susceptibles y vulnerables.

El Banco asevera que en la mayoría de los países de América Latina la pobreza es, en términos relativos, un fenómeno rural, asimismo, afirma que más del 60 por ciento de los pobres en México, América Central y los países andinos viven en zonas rurales, además que la pobreza es más extrema en éstas zonas que en las urbanas; afirmando también que un importante número de pobres en las ciudades tienen su origen en el medio rural.

En México, de acuerdo a estudios BID, (1998), citando a la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), la población rural en condiciones de pobreza aumentó del 46 al 47 por ciento de 1992 a 1994, lo mismo sucedió para Venezuela con un aumento del 36 al 48 por ciento para el mismo periodo, sin embargo no fue así para Perú, donde disminuyó del 65 al 64 por ciento de 1979 a 1986. La CEPAL señala que los pobres de las zonas rurales se enfrentan a tres fuertes problemas fundamentales: 1) pocas oportunidades de empleo que sea productivo tanto en actividades agropecuarias como no agropecuarias, 2) nutrición insuficiente, mala salud y falta de servicios educativos; y 3) niveles insuficientes de organización y poder para hacer efectiva una negociación a favor de sus intereses.

El Banco concede préstamos a Gobiernos Federales, Estatales y Municipales, así como a Instituciones Públicas Autónomas, de la misma manera se emprenden proyectos para su financiamiento a las organizaciones de la sociedad civil y en menor grado a las empresas privadas.

El Banco tiene un Fondo de Operaciones Especiales (FOE), el cual provee financiamiento blando a los países miembros más vulnerables. Los recursos del FOE ascendieron a US 9 mil 800 millones de dólares, los cuales fueron utilizados como préstamos concesionales a los países más pobres de la región: Bolivia, Guayana, Honduras y Nicaragua; el caso de Haití quien ha sido tradicionalmente beneficiado con recursos del FOE recibe donaciones exclusivas desde 2007, bajo el esquema de la *facilidad de donaciones del BID*. Bajo éste mismo esquema Guatemala y Paraguay también han recibido financiamiento en menor escala por parte del FOE.

El BID cuenta con una serie de estrategias para llevar a cabo sus fines institucionales, están incluidas en el Informe sobre el Noveno Aumento General de recursos del BID, formulando así estrategias para cinco prioridades sectoriales (ver tabla 1):

- A) Política social para la igualdad y la productividad.
- B) Infraestructura para la competitividad y el bienestar social.
- C) Instituciones para el crecimiento y el bienestar social.
- D) Integración Internacional competitiva a nivel regional y mundial y
- E) Protección del medio ambiente y respuesta al cambio climático y aumento de la seguridad alimentaria.

De manera adicional, el BID, (2013) lleva a cabo junto con cada uno de los países miembros estrategias de país. Para el caso de México, la estrategia de país elaborada con el BID comprendió por el periodo de 2013-2018⁹, en su apartado C, inciso b) Desarrollo rural, el BID presenta la justificación basada principalmente en lo que representan las zonas rurales en la actividades económicas, como es la agricultura, así como aspectos de pobreza y desarrollo rural, de la misma manera la producción agrícola, etc.

⁹ <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=38276070>

Las Políticas Operativas Sectoriales del BID ofrecen disposiciones o normas generales aplicables a los préstamos que el BID financia en los diferentes sectores económicos o áreas especiales, tales como:

A) Políticas multisectoriales

Estas políticas están compuestas por doce tópicos diferentes, dentro de ellos los más importantes es el 1) financiamiento para las exportaciones intraregionales de bienes y servicios, 2) medio ambiente y cumplimiento de salvaguardias, 3) las tecnologías en el área de la informática y el desarrollo y 4) preinversión.

B) Sectores productivos

Los sectores productivos están compuestos por seis rubros 1) sector agropecuario, 2) desarrollo industrial, 3) desarrollo forestal, 4) desarrollo pesquero, 5) minería y 6) turismo.

Tabla 1

Las Prioridades Sectoriales, objetivos y actividades a realizar

Prioridades Sectoriales	Objetivo de las prioridades sectoriales	Actividades a realizar.
Política social para la igualdad y la productividad.	Redes de protección para los pobres.	Ampliación y mejoramiento de los programas de transferencia condicional de efectivo; programas de empleo temporal.
	Mercados laborales	Capacitación, servicios de intermediación laboral.
	Educación	Ampliación de la cobertura en los niveles preescolar y secundario
	Salud	Ampliación del acceso a servicios básicos de salud y nutrición
	Género y diversidad	Ampliación de servicios básicos y redes de protección social, haciéndolos aplicables a los afrodescendientes y a las comunidades indígenas
Infraestructura para la competitividad y el bienestar social	Servicios Básicos	Inversiones en infraestructura para ampliar el acceso a servicios de agua y saneamiento
	Infraestructura Productiva	Ampliación de la infraestructura de transporte y energía
Instituciones para el crecimiento y el bienestar social.	Servicios Financieros	Fortalecimiento del financiamiento para PYME a través de vehículos de segundo piso
	Eficiencia y Sostenibilidad Fiscal	Fortalecimiento institucional a nivel nacional y subnacional; continuo apoyo al programa de descentralización
	Seguridad Ciudadana	Rehabilitación social; modernización de la justicia penal
Integración Internacional competitiva a nivel regional y mundial y	Comercio e Integración	Negociación e implementación de acuerdos de comercio; facilitación del comercio y procedimientos aduaneros; administración y armonización de reglamentación de comercio exterior; promoción de las exportaciones y las inversiones extranjeras; corredores de infraestructura regional, bienes públicos regionales
Protección del medio ambiente y respuesta al cambio climático y aumento de la seguridad alimentaria.	Medio ambiente y cambio climático	Creación de marcos institucionales y normativos que permitan la realización de inversiones en transporte sostenible, combustibles alternativos, energía renovable y eficiencia energética
	Seguridad alimentaria	Desarrollo agropecuario; tenencia de tierras.

Fuente: elaboración propia con datos de Banco Interamericano de Desarrollo¹⁰

C) Sectores de infraestructura económica

¹⁰ <http://www.iadb.org/es/acerca-del-bid/nuestros-objetivos-metas-y-prioridades-sectoriales,7914.html> página web consultada el día 20 de mayo de 2011.

El sector de la infraestructura económica cuenta sólo con cuatro secciones 1) transportes, 2) telecomunicaciones, 3) energía y 4) energía eléctrica.

D) Sectores de infraestructura social

De la misma manera, los sectores de infraestructura social están compuestos por seis aspectos 1) población, 2) salud pública, 3) educación, 4) ciencia y tecnología, 5) saneamiento básico ambiental y 6) nutrición.

E) Programa de desarrollo integrado

El programa de desarrollo integrado sólo está compuesto por dos áreas 1) desarrollo urbano y vivienda y 2) desarrollo rural.

F) Política para áreas especiales

Por último en la política para áreas especiales se identifican dos segmentos 1) las mujeres en el desarrollo y 2) pueblos indígenas.

En especial conviene revisar las políticas del sector agropecuario que esta Institución promueve. De acuerdo a lo apreciado en los incisos anteriores, el tema de la agricultura lo podemos encontrar en el inciso b) identificado como sector productivo y considerado de relevancia para el BID. De la misma manera, el desarrollo rural está dentro de los programas de desarrollo integrado, otro aspecto que estamos estudiando.

Para el BID, el sector agropecuario, tiene gran potencial productivo en América Latina y las necesidades de desarrollo a corto, mediano y largo plazo de la población agrorural debe recibir atención y apoyos prioritarios para acelerar dicho desarrollo en este sector. Es política del Banco alentar a los países miembros a que presten mayor atención al desarrollo agrícola y apoyar a la formulación de sanas políticas agrícolas y de estrategias nacionales; la prioridad principal dentro

de este sector es el mejoramiento del sistema alimenticio. Los objetivos amplios del Banco en el sector agropecuario, en orden de prioridad, son los siguientes:

- A) Apoyar los esfuerzos de los países miembros para aumentar la productividad agrícola, poniendo el acento en la producción alimenticia, en especial por parte de los productores agrícolas de ingresos bajos y medianos y, mejorar la distribución y comercialización de los alimentos, con la mira de reforzar la estabilidad del abastecimiento de alimentos y la seguridad alimenticia de los países.
- B) Respalidar las actividades que mejoran el bienestar socioeconómico de las poblaciones agro-rurales, atribuyendo especial importancia al abastecimiento alimenticio local, la adaptación de tecnología, la diversificación, la tenencia y la titulación de la tierra, el empleo productivo; la mayor participación económica de los estratos de ingresos más bajos del sector y el crecimiento autónomo por conducto de la generación de ahorros.
- C) Apoyar los esfuerzos que aumenten la productividad y amplíen la producción agrícola y alimenticia en rubros de ventaja comparativa para la exportación, tanto dentro de la región como al resto del mundo, así como respecto a las materias primas para la industrialización nacional.
- D) Respalidar la planificación y promoción del uso racional de la tierra y el agua, estimular las prácticas de conservación que protejan los recursos naturales esenciales para un sistema agrícola continuo y autónomo que alienten una protección apropiada de los sistemas ecológicos.
- E) Estimular y apoyar nuevas iniciativas encaminadas a aumentar la futura participación de la agricultura en la producción de recursos energéticos basados en el agro.

Para el BID el objetivo general de la política de desarrollo rural es el mejoramiento sostenido de la calidad de vida de la población rural sobre todo los de bajos ingresos, procurando asegurar una efectiva y eficiente contribución de la economía rural al proceso de desarrollo nacional, para ello, el Banco apoya de manera decidida el desarrollo de las economías campesinas y otros sectores de menores ingresos de las áreas rurales a través de diversas combinaciones de esfuerzos.

- a) Promover la economía rural mediante el mejoramiento de la producción y la situación de empleo y los ingresos de la población rural por intermedio de:
 - a. el incremento del rendimiento económico de las unidades campesinas a través de aumentos de la productividad agropecuaria (apoyadas entre otras medidas con asistencia técnica, investigación especializada y crédito para el pequeño productor) y el mejoramiento de los precios de insumos y productos que mejoren las relaciones de intercambio de las unidades campesinas con el sistema económico nacional.
 - b. El desarrollo de nuevas actividades rurales no agropecuarias (como agroindustrias, servicios de apoyo, etc.) que, debido a su escala, puedan recibir un respaldo más adecuado mediante estructuras asociativas que permitan niveles superiores de productividad y competencia.
 - c. el mejoramiento de las condiciones laborales, de capacitación e ingreso de los trabajadores rurales.
 - d. la ocupación ordenada de nuevas tierras de frontera agropecuaria, atendiendo la naturaleza de los sistemas ecológicos, la posibilidad de rendimientos económicos y la integración física y económica con el mercado nacional.

- b) Fomentar la creación de ahorros y facilitar un mayor nivel de inversión en el área rural.
- c) Robustecer la eficacia de las instituciones nacionales y locales responsables de la formulación e implementación de políticas y proyectos de desarrollo rural y, apoyar una efectiva participación de la población en la planificación y ejecución de actividades locales.
- d) Contribuir a ampliar el acceso de la población rural a los servicios básicos, incluyendo entre otros los de educación y salud.
- e) Fortalecer la programación del desarrollo rural así como la adopción de medidas que promuevan una mejor y más equitativa integración de los sectores rurales con el resto del sistema económico nacional.

El Banco Interamericano de Desarrollo Rural (1998) propone cinco estrategias con el objetivo de reducir la pobreza rural: 1) contexto político-institucional favorable, 2) la discriminación positiva a los sectores pobres, 3) la sustentabilidad, 4) la inversión en el capital humano y 5) la heterogeneidad y participación de las comunidades en la definición e implementación de estrategias.

El BID refiere que la corrección del problema de la pobreza rural debe comenzar por la neutralidad de las políticas macroeconómicas, las cuales han discriminado el sector agropecuario a través de intervenciones directas e indirectas del Estado, mediante las políticas fiscales en las inversiones públicas y repartición de rentas.

El BID considera también que el desarrollo rural sustentable se refleja en el mejoramiento permanente en los niveles de vida de las regiones rurales, que no requiere de apoyos financieros externos además que no degrada la base de recursos naturales. El Banco estima que entre 1990 y

2020 la población de América Latina se incrementará de 441 a 670 millones de habitantes, mientras que la población rural se mantendrá en 125 millones de personas.

Para lograr la sustentabilidad del desarrollo rural refiere que el programa de empleo rural tiene dos elementos: 1) un estímulo de largo plazo a la familia campesina por cada unidad de superficie que deja de utilizar incorporándola al programa en áreas de recursos de deterioro y 2) financiamientos especiales para inversiones y reconversiones del área no utilizada.

Por otra parte, en cuanto a la inversión en el capital humano, los organismos internacionales han luchado para que en muchos de los países todos los niños y niñas tengan condiciones de acceder a una educación de calidad básica en un ciclo de seis años. La calidad de la educación rural en la mayoría de los países es inferior a la urbana. Una segunda meta es reducir la alta mortalidad materna en zonas rurales mediante el aumento de la cobertura y calidad de la educación en los infantes esencialmente indígenas.

Además de las diferencias culturales, de potencialidades de los recursos naturales, de institucionalidad y ambiente político se agregan diferencias nacionales, regionales y microrregionales, las cuales son significativamente importantes en el interior de cada país. Esta heterogeneidad tiene varias implicaciones en las estrategias de desarrollo rural, las cuales las podemos observar con diferentes niveles: 1) a nivel del banco, 2) a nivel país, 3) a nivel de región o microrregión y 4) a nivel de comunidad.

Asimismo, se proporciona un resumen de tres opciones o estrategias con el objetivo de la reducción de la pobreza, así como los instrumentos a utilizar para llevarlas a cabo:

- I. Estrategia general para reducir la pobreza rural.
 - a) Políticas macroeconómicas y sectoriales propicias.

- b) Inversión en capital humano (educación, salud y otros servicios sociales)
 - c) Inversión en infraestructura.
 - d) Recuperación y manejo de recursos naturales y generación de empleos.
- II. Estrategias específicas para pequeños agricultores con potencial agropecuario.
- a) Titulación de tierras.
 - b) Inversión de riego.
 - c) Investigación y transferencia tecnológica.
 - d) Desarrollar mercados financieros rurales.
 - e) Promoción de nuevas articulaciones en el mercado.
- III. Estrategias específicas para la generación de empleo e incremento de ingresos para pequeños agricultores con escaso potencial agropecuario y otros pobladores rurales.
- a) Desarrollar mercados de tierras.
 - b) Desarrollo de la micro y pequeña empresa rural y mercados financieros.
 - c) Incentivos para atraer inversión privada rural.
 - d) Capacitación para mejorar inserción laboral.

3.2.2. El Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

En julio de 1944 en la conferencia celebrada en Bretton Woods (E.U.), se adoptó la decisión de establecer el Fondo Monetario Internacional (FMI); jurídicamente nace el 27 de diciembre de 1945 con la firma de su convenio constitutivo, sin embargo las operaciones financieras iniciaron hasta el 01 de marzo de 1947. Esta institución es una organización internacional, los países miembros se encuentran obligados, bajo contrato a cumplir determinadas reglas y normatividades, a participar en cuestiones de política monetaria internacional y a cooperar financieramente entre sí para superar el déficit de pago.

De acuerdo al artículo 1 del convenio constitutivo, la misión del FMI es fomentar la cooperación monetaria internacional, facilitar la expansión y el crecimiento equilibrado del comercio internacional, fomentar la estabilidad cambiaria, coadyuvar a establecer un sistema multilateral de pagos y poner a disposición de los países miembros con dificultades de balanzas de pagos los recursos generales de la institución.

El principal objetivo del FMI es la supervisión del Sistema Monetario Internacional y el seguimiento de las políticas económicas y financieras de esos países miembros. A ésta actividad se le conoce como supervisión. El FMI está constituido actualmente por 187 países miembros¹¹, de los cuales 24 están considerados como industriales; 130 países son subdesarrollados, de estos 130, 51 pertenecen a África, 29 a Asia incluida China, 3 países de Europa (Malta, Turquía y Chipre), 15 países del Oriente Medio y 32 países de América; asimismo hay 27 países que tuvieron economías centralmente planificadas.

Podemos comentar que la política neoliberal es una doctrina económica que surge después de la Segunda Guerra Mundial y que pretende renovar el liberalismo del siglo XIX, en el cual, el individuo es el que decide con su actividad lo que pasa en el plano económico, limitando la actividad económica del Estado Zorrilla y Méndez, (1997) y el haber sido implantada en las economías de América Latina son fruto de las políticas del FMI y del Banco Mundial.

Por ello, en 1983 se dio una orientación económica neoliberal, que transfería a los agentes privados y al mercado el papel anteriormente asignado al Estado. Se vio al mercado como mecanismo de asignación óptima de recursos, maximizador de la producción, corrector de los desajustes económicos, atracción para la inversión y promotor del desarrollo económico. Todo esto desencadenó la reducción de la injerencia del Estado, la liberalización de precios internos, la

¹¹ <http://www.econlink.com.ar/economia/fmi/miembrosfmi.shtml>

apertura comercial externa, la liberalización del sistema financiero, la privatización de la mayor parte de las empresas estatales. Esto abrió cauce a la formación de monopolios y oligopolios y redujo o canceló los programas de fomento económico de varios sectores como el agrícola y el de manufacturas, entre otros.

En 1995 se eliminaron los precios de concertación establecidos en el año de 1989 y en su lugar fueron reemplazados por los llamados precios de indiferencia que tienen como referencia los precios internacionales, de tal manera que al comprador le fuera indiferente comprar un producto importado o el equivalente nacional. Para el maíz se sustituyeron los precios de garantía por precios mínimos o precios piso, sustentados también en los precios internacionales.

El modelo neoliberal estuvo basado en apertura comercial unilateral y en la reducción de la participación del Estado en el desarrollo económico. El PIB per cápita creció a una tasa de 0.39 por ciento anual, la inversión fija bruta decreció en 0.12 por ciento anual y los salarios mínimos perdieron el 69.9 por ciento de su poder adquisitivo. Los pasivos externos de México crecieron desde 91 mil 753.6 millones de dólares en 1982, después de la crisis de deuda que estalló en agosto a 270 mil 196.9 millones de dólares en 1994, cuando se registró la crisis financiera más grave de México. En el año 2001 los pasivos externos eran 371 mil 999.9. Todo esto dio como resultado que la evolución de la pobreza fuera diametralmente opuesta tanto al modelo keynesiano-cepalino como en el neoliberal. En el primer modelo, de acuerdo con Boltvinik y Damian (2004), el porcentaje de población pobre disminuyó del 77 por ciento en 1963 al 48.5 por ciento en 1981. En el segundo la población pobre pasó de 69.8 por ciento en 1984, al 75.8 por ciento en 1994 y al 81 por ciento después de la crisis económica de 1995 y se redujo a 76.9 en el año 2000.

El programa neoliberal de estabilización y ajuste estructural aplicado desde 1982 hasta el presente se caracterizó por: 1) un proceso de liberalización, 2) apertura unilateral y abrupta, 3) una severa reducción de la participación del Estado en la promoción del desarrollo sectorial y 4) reforma de la legislación agraria de la propiedad de la tierra.

Se dejó a las fuerzas del mercado y a los agentes privados la asignación de los valores productivos. Se pensó que todo lo anterior conduciría al aumento de la inversión privada en la agricultura, se elevaría la eficiencia y se desarrollaría la producción de materias primas y alimentos. Sin embargo los resultados no fueron los esperados. El valor per cápita, el PIB agropecuario y forestal del año 2001 resultaron ser de 14.3 por ciento menos respecto al de 1981. En 2001 la producción de los ocho granos principales fue de 21.8 por ciento menor que en 1981. Las importaciones de alimentos se han disparado de mil 790 millones de dólares en 1982 a 7 mil 274.4 en 1994 y 11 mil 77 en 2001 Sánchez, (2009).

3.2.3. GATT y Organización Mundial de Comercio (OMC)

Después de la Segunda Guerra Mundial los países de occidente acordaron un tratado que proporcionaría reglas generales para los productos, aranceles y normas de comercio. A dicho acuerdo se le denominó Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés). El GATT se creó una vez de que se llegó al acuerdo de que homologar normas y trato entre los países participantes del acuerdo incrementaría el acuerdo comercial, que a su vez redundaría en beneficio para todos. Lo que quedó fuera del supuesto es que los recursos, producción y capacidad comercial variaban de país a país. El contexto histórico, la madurez política y el desarrollo social también desempeñan un papel crítico para el bienestar económico de un país.

A la creación del GATT siguieron otro tipo de acuerdos: los pactos comerciales regionales. En este caso, se encuentran a la fecha: la Unión Europea (UE), el Tratado de Libre Comercio para América del Norte (TLCAN), la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN), por sus siglas en inglés, y el Mercado Común del Cono Sur (MERCOSUR). Vinculados a los regímenes de comercio internacional más importantes están la Organización Mundial de Comercio (OMC) y el Fondo Monetario Internacional (FMI).” Manuel, et.al, (2001).

“La Organización Mundial de Comercio resultó del acuerdo del GATT de 1994. Es una institución permanente que vigila los acuerdos comerciales, hace cumplir las normas comerciales y soluciona controversias. Dado que esta institución fue propuesta por Estados Unidos durante la reunión del GATT, se esperaba que dicho país estuviera a la cabeza. El Congreso de Estados Unidos aprobó la organización en 1995, con una afiliación inmediata de 110 países; para 1997 el número había ascendido a 129 miembros, aunque China no lo era de manera formal. Recientemente esta organización ha sido blanco de ataques políticos por su tendencia a favorecer ciertos países, aspecto que, de acuerdo con el espíritu de la organización, no es aceptable. Asimismo, ha sido criticada por su insistencia en acelerar las reformas y el acceso a los mercados, sobre todo en los países en desarrollo. Estas naciones han buscado cumplir con los requisitos de la OMC, aplicando reformas, pero sin la red de seguridad social apropiada, lo que es causa de mayores desigualdades y desequilibrios regionales.” Manuel, et.al, (2001).

3.2.4. Organización de las Naciones Unidas.

De acuerdo a datos de la FAO (1988), los pequeños productores representan la mayor parte de los pobres rurales con un 66 por ciento, esto es 47 millones de pobres, asimismo asegura que los ciudadanos rurales sin tierra y los grupos indígenas entre otros, representan el 30 y el 4 por ciento respectivamente, es decir, 21 y 3 millones de personas, también sugiere buscar soluciones

efectivas para reducir la pobreza rural en aquellos casos donde los países tienen una proporción considerable de habitantes rurales.

Para la FAO el crecimiento económico es vital para la reducción de la pobreza rural, apostándole principalmente a la demanda de mano de obra y la consecuente migración, sin embargo, la FAO puntualiza que existen ciertas regiones en los países de América Latina donde la condición de pobreza extrema rural puede mejorar únicamente con intervenciones específicas por los Gobiernos Nacionales.

Además la volatilidad de los precios de los productos agrícolas en los últimos años se ha sumado a los múltiples factores que agravaron más aún los índices de pobreza en el mundo, y América latina no es la excepción, por lo que es urgente que los gobiernos nacionales y locales se coordinen para diseñar políticas que incentiven la producción del campo. Es por ello que actualmente “tenemos cambios frecuentes, imprevisibles e intensos en los precios de las materias primas agrícolas, que generan diversos impactos en los países, los cuales varían según las condiciones nacionales.

Para los países especializados en la exportación de materias primas alimentarias, por ejemplo, un alza en los precios representa importantes oportunidades para mejorar sus términos de intercambio, mientras que para otros puede representar un riesgo para su seguridad alimentaria, especialmente para los importadores netos de alimentos.

“La gran fluctuación de precios llegó para quedarse, por lo que la región debe prepararse. El trabajo que hoy presentamos puede ayudar a los países a implementar y combinar los mejores instrumentos de política tomando en cuenta las realidades nacionales”, dijo la Secretaria Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Alicia Bárcena.

Desde el segundo semestre de 2010 CEPAL, (2011) y durante los primeros meses de 2011, los precios internacionales de los alimentos han vuelto a repuntar, sobrepasando incluso los niveles alcanzados durante la crisis de 2008.

“La persistencia de la volatilidad en los precios de los alimentos seguirá representando una gran fuente de incertidumbre para los productores agrícolas, por ello es necesario crear herramientas que puedan regularla y así fomentar el desarrollo agrícola en la región”, coincidió el Oficial a cargo de la Representación Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, Alan Bojanic.

Por su parte, el Director General del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), Víctor Villalobos, dijo que “la inestabilidad es la constante del escenario global y frente a esto es importante generar información que permita a nuestros países anticiparse y tomar las decisiones apropiadas; eso es lo que estamos haciendo conjuntamente los tres organismos. Ante la actual situación es crucial innovar e invertir más en agricultura.”

Entre las posibles consecuencias de la volatilidad de los precios figuran pérdidas en la eficiencia económica, reducción de la seguridad alimentaria y aumento de la desnutrición, así como efectos negativos sobre la balanza comercial, señalan en el documento la CEPAL, la FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación) y el IICA.

La inestabilidad, además, acarrea riesgos elevados para los productores, especialmente para los pequeños agricultores, pues se incrementa la incertidumbre sobre sus ingresos esperados. Tampoco cabe descartar la posibilidad de que los fenómenos de volatilidad desencadenen movilizaciones sociales de descontento, como ocurrió durante la crisis alimentaria de 2007-2008. Aunque el boletín advierte que no existen recetas universales para hacer frente a este escenario,

sí destaca los beneficios de aumentar la producción de alimentos en los países, principalmente apoyando a los pequeños productores.

Según las tres agencias, éstos tienen un gran potencial para incrementar su producción de alimentos, lo que puede contribuir a mejorar la seguridad alimentaria no sólo a nivel de hogares sino también en los ámbitos locales e incluso nacionales. En sus respuestas a la alta volatilidad, los países de la región generalmente han dado más importancia a la inflación y al consumidor, que al productor y a la estructura productiva agrícola, señala el boletín.

Asimismo, las medidas de política, en términos generales, se han centrado principalmente en el corto plazo, pese a que la búsqueda de soluciones a los problemas estructurales podría reducir significativamente la vulnerabilidad de los países. El informe también destaca el rol que pueden jugar los programas de transferencias condicionadas en dar apoyo a las poblaciones más vulnerables, los cuales incluso pueden ser un factor detonante de la actividad productiva en las zonas de extrema pobreza.

CEPAL, FAO e IICA consideran que es fundamental invertir en el desarrollo institucional del sector agrícola, y asignar mayores presupuestos al agro. En el largo plazo es vital desarrollar mercados nacionales y territoriales, reduciendo los costos de transacción para pequeños productores y creando canales eficientes de comercialización de alimentos frescos, que conectan de forma más directa la producción con la demanda local.¹²

Si más de la mitad de los beneficios netos del proyecto se canalizan a los ciudadanos de bajos ingresos, el país solicitante puede agregar un 10 por ciento adicional al porcentaje máximo de

¹² Tomado del boletín “Volatilidad de precios en los mercados agrícolas (2000-2010): implicaciones para América Latina y opciones de políticas”: <http://www.rlc.fao.org/es/politicas/pdf/boletines/bol01.pdf>, consultado el día 09/03/2011).

financiamiento, siempre y cuando no supere el 90por ciento del total. Por norma cada año el BID debe utilizar más del 40por ciento de sus recursos en programas que mejoren la equidad social en la región.

China se integró al Banco Interamericano de Desarrollo como país donante, fortaleciendo sus crecientes vínculos con América Latina y el Caribe, convirtiéndose en el 48º país miembro. El gobierno chino se comprometió a contribuir US\$ 350 millones para el desarrollo en América Latina y el Caribe.

3.2.5. La Unión Europea y su Política Agrícola Común (PAC)

La PAC es la Política Agrícola Común de la Unión Europea. Sus objetivos principales son garantizar un nivel de vida adecuado para los agricultores y proporcionar a los consumidores una oferta de alimentos estables, seguros y a precios asequibles.

La PAC se creó en 1962 y ha cambiado mucho desde entonces. En la actualidad, estas son sus prioridades:

- Garantizar la calidad y seguridad de los alimentos.
- Proteger el medio ambiente y el bienestar de los animales.
- Lograr que los agricultores europeos sean competitivos en los mercados internacionales, sin distorsionar el comercio mundial.
- Proteger las comunidades rurales y fomentar su dinamismo y sostenibilidad.

Las reformas de la PAC de los últimos años responden a una política bien definida: Mantener un apoyo a la agricultura europea que responde a las necesidades y expectativas del ciudadano, el contribuyente y el consumidor, sin distorsionar el comercio mundial.

El gasto se destina principalmente a los pagos directos a los agricultores que cumplen las estrictas normas europeas de medio ambiente, salud animal, seguridad alimentaria y calidad de los alimentos. Cerca del 20 por ciento del presupuesto de la PAC se destina al desarrollo rural. El objetivo es que los agricultores puedan modernizar sus explotaciones y hacerlas más competitivas, al tiempo que se protege activamente el medio ambiente y las comunidades rurales.

El 20 por ciento de los agricultores reciben el 80 por ciento de las ayudas. Sin embargo, esto se explica por varias razones. En primer lugar, el 20 por ciento de los agricultores son propietarios del 80 por ciento de las tierras. Además, cuando en 1999 la Comisión propuso que se impusiera un límite a las ayudas, varios Estados miembros se opusieron. A pesar de ello, la Comisión mantuvo su convicción de que era necesaria una PAC más equitativa y propuso la introducción de un elemento de “progresividad” en la modulación, lo cual le valió un amplio respaldo de la opinión pública. Este principio se acabó incorporando en 2008, con motivo de la revisión de la reforma de la PAC.

Por otra parte, el importe de las ayudas concedidas se determina según diversos factores: pagos recibidos por el agricultor durante un periodo de referencia, número de hectáreas cultivadas, política de ayudas de cada Estado miembro, etc. La reforma de 2003 dio a los Estados miembros la oportunidad de redistribuir las ayudas directas a los agricultores, aplicando para ello un “modelo histórico”, un “modelo regional” o un “modelo híbrido” que fuera una combinación de ambos. Tanto el “modelo regional” como el modelo híbrido pueden utilizarse para corregir, en su caso, la falta de equidad.

Es necesario que realicemos un abandono progresivo del “modelo histórico”. La revisión de la PAC permitirá incrementar el porcentaje de modulación aplicado a los pagos directos de mayor

cuantía. De este modo, los agricultores que reciban pagos directos elevados aportarán más al presupuesto de desarrollo rural.

Hoy día, los agricultores tienen más incentivos que nunca para modernizar sus explotaciones, transformar y comercializar sus productos, mejorar la calidad de los alimentos y utilizar métodos de explotación sostenibles y respetuosos del medio ambiente.

La Política Agrícola Común (PAC) es una de las políticas más importantes y uno de los elementos esenciales del sistema institucional de la Unión Europea (UE). La PAC gestiona las subvenciones (apoyo económico), que se dan a la producción agrícola en la Unión.

La PAC ha contribuido al crecimiento económico, garantizando el suministro de una amplia gama de productos alimenticios de calidad intentando que los precios sean razonables. Con ello la UE se convirtió en el primer importador y el segundo exportador de productos agrícolas a nivel mundial.

La PAC acapara cerca de 50 mil millones de euros anuales, el 50 por ciento del presupuesto comunitario, aunque está descendiendo su peso en el PIB de la UE (43 por ciento en 2004) y se espera que disminuya más en los próximos años (33 por ciento en 2013).¹³

Svoboda, J., Lososová, J., & Zdeněk, R. (2015), realizaron un análisis transversal haciendo un comparativo de las subvenciones agrícolas en los Estados miembros de la UE en el período 2004-2012 apoyándose en la base de datos de la Red de Datos de Contabilidad Agrícola (RICA). Durante el período observado se advierte un ligero aumento de los subsidios operacionales durante los primeros años del análisis, con el hecho de que la variabilidad muestra una tendencia

13

http://mx.search.yahoo.com/search;_ylt=A0oG758IX4FNqDABcFnD8Qt.?p=politica+agricola+comun&ei=utf-&&type=827316&fr=greentree:ff1&xargs=0&pstart=1&b=91

decreciente para los últimos años. En la estructura de las subvenciones se puede observar una clara transición a los pagos separados de la producción con diferencias significativas entre los estados miembros que conformaron originalmente la UE y los estados que se han adherido posteriormente donde sus medias de subvenciones son claramente inferiores. Concluyen estos autores que si bien las subvenciones agrícolas han disminuido últimamente su parte en el presupuesto de la Unión Europea a aproximadamente. 40 por ciento desde 2004 a 2012, sigue representando una política clave de la UE.

Por su parte Svoboda et al (2016) dijeron que el bajo nivel de inversión afecta el costo y la eficiencia de la producción agrícola y, por tanto, la competitividad general de la producción agrícola de la UE. Para ello se han implementado los programas europeos de apoyo a las inversiones en la agricultura con el desarrollo de subsidios a la inversión, se promueve la propiedad y el Ingreso Neto Agrícola ajustado al tamaño económico de la empresa. Sin embargo existen diferencias muy significativas entre los países de la UE sobre la relación entre las subvenciones a las inversiones y la inversión bruta. Por lo que en varios países de la UE el apoyo por subvenciones a la inversión no cumple su objetivo de representar posibilidades de ampliar nuevas propiedades, entre los países con este escenario encontramos a Polonia, la República Checa y Bulgaria, quienes cuentan con tasas de inversión bruta por debajo del 18 por ciento, siendo la inversión en estos países muy dependiente de los subsidios comparados con Irlanda y Reino Unido (recientemente separado de la UE) los cuales cuentan con la fortaleza económica para no depender de los subsidios y aun así mantener tasas de inversión neta positivas y crecientes.

Concluyen que la correlación entre los subsidios a la inversión y la inversión bruta de los países de la UE no es tan significativa y se encuentra más bien vinculada a la capacidad de las

economías internas de cada país, por otro lado el coeficiente de correlación de la influencia de los subsidios a la inversión en el Ingreso Neto Agrícola es bajo y presenta una tendencia a la baja en los últimos años. Por lo que es posible afirmar que el tamaño de los subsidios a la inversión no influye considerablemente el ingreso neto de las granjas.

Como podemos apreciar en las aportaciones señaladas la UE se ha visto desde su origen en un proceso constante de cambio en relación a sus políticas de subsidios y apoyos a la actividad agrícola, lo cual les ha representado un gran reto debido a la diversidad de variables que presenta cada país miembro.

El PAC ha evolucionado mucho desde su creación, para Von y Holst (2014), ha cambiado considerablemente en las dos últimas décadas. Sin embargo, las medidas de reforma adoptadas durante este período han sido mal entendidas o subestimadas por el público en general. El sistema de subvenciones tuvo su primer reforma radical en 1992 ya que promovía precios de intervención para la mayoría de los importantes productos agrícolas en el supuesto que los precios debían garantizar un nivel de vida de los agricultores y reducir la necesidad de un cambio estructural, con la preocupación de que muchos pequeños productores de UE no podrían sobrevivir a la crisis ni a la competencia y se verían obligados a cesar la producción si no recibieran los precios soportados.

Tal política de intervención de precios generó un aumento de la producción provocando excedentes que sólo se podían exportar fuera de la UE con la ayuda de subvenciones (creando dumping). Muchos otros exportadores como Australia, Canadá y Estados Unidos estaban molestos por el hecho de que la UE estaba compitiendo injustamente por dumping de productos agrícolas en el mercado mundial. Los más afectados fueron los países en desarrollo, ya que las exportaciones subvencionadas de los UE estaban socavando sus esfuerzos para desarrollar sus

propios sectores agrícolas nacionales. Por ello, a finales de la década de los ochenta, la UE fue presionada en la Ronda de Uruguay de la Conferencia Acuerdo sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, conocida hoy como la Organización Mundial del Comercio, OMC) para reducir sus niveles de apoyo que repercutieran en la exportación.

Aunado a esto, los precios del mercado de muchos productos agrícolas habían aumentado sustancialmente durante los 90's en muchos países de la UE lo que hacía cuestionar si los agricultores necesitan algún apoyo, incluso el desacoplo de pagos directos. Los pagos directos fueron propuestos hace 20 años por el comisario MacSharry para compensar a los agricultores por las pérdidas en que incurrían cuando los precios de apoyo (intervención) se redujeron. Pero en los últimos años los precios que los agricultores de la UE han recibido en los mercados a menudo son superiores a los precios de apoyo que recibida en los años ochenta.

Por lo tanto, algunos preguntan si los agricultores deben ser "compensados" por pérdidas que han sido eliminadas desde entonces por la evolución del mercado. El PAC tuvo reformas muy importantes en 2013, dentro de las propuestas principales surgió la de eliminar o suprimir gradualmente los pagos directos. Pero al final, los sindicatos de agricultores y otros grupos de interés lograron sostener el sistema de pagos compensándolo con los programas de "redistribución" y "ecologización", y dejando con vida el sistema de pagos directos hasta 2020, cuando será la próxima reforma del PAC, los agricultores recibirán por el programa de ecologización 40 mil millones de euros al año.

Sin embargo desde un enfoque ambiental y la perspectiva económica, el vínculo entre el nivel de pagos directos que un agricultor recibe una hectárea de tierra y el medio ambiente y sus beneficios sociales no justifica la existencia de este programa. Por último, es criticable que los pagos directos los reciban los propietarios de tierras, y no necesariamente a los agricultores, que

a menudo alquilan la tierra que cultivan. Situación muy parecida a lo que ocurre en México con el programa PROCAMPO. Por lo tanto, en muchos casos, los pagos se dirigen a las personas de alto nivel de ingresos y que no necesitan "compensación". Todas estas áreas de oportunidad seguirán sin respuesta hasta la próxima reforma del PAC en 2020.

La reforma acordada en 2003, cambió la forma en que la UE apoya al sector agrícola a partir de 2005, ya que establece un pago desvinculado de la producción –*desacoplamiento*-, es decir, una ayuda que se abona independientemente de que el agricultor produzca o no y que se denomina *régimen de pago único*. Este pago está sujeto al cumplimiento de la condicionalidad: *buenas condiciones agrarias y medioambientales y requisitos legales y de gestión*.

Tres elementos fundamentales contextualizan una nueva reforma de la PAC en la actualidad: en primer lugar, la entrada en vigor del Tratado de Lisboa determina un nuevo marco institucional en el que el Parlamento adquiere mayores poderes a través de la codecisión; a su vez el marco presupuestario acordado por los Estados miembros finaliza en 2013 y la posición de la PAC en los nuevos presupuestos deberá ser redefinida para el periodo 2014-2020; finalmente, resulta necesario una realineación de la política agrícola común con la nueva estrategia Europea 2020 destinada a favorecer el crecimiento económico de la UE en la próxima década.

Además del contexto institucional, nuevos retos que se plantean en el previsible medio plazo han impulsado a la Comisión Europea a iniciar el proceso de reforma. La reciente crisis económica ha golpeado de lleno al sector agrícola, afectado por una excesiva variabilidad de los precios y una constante disminución de su renta en términos reales. Como consecuencia, los agricultores europeos deben asegurar la seguridad alimentaria bajo una creciente presión competitiva y debiendo cumplir con elevados estándares.

Los retos medioambientales y climáticos son también evidentes. Si bien los gases de efecto invernadero procedentes de la agricultura han sido reducidos en más de un 20 por ciento en los últimos 20 años y la eco-condicionalidad liga desde 2003 los pagos únicos al cumplimiento de determinados estándares medioambientales, las perspectivas del inminente cambio climático plantean nuevos y diversos retos en las diferentes zonas de Europa. Finalmente, en una Unión Europea de 27 países¹⁴, las zonas rurales y las explotaciones agrícolas son extremadamente variadas: la PAC debe promover la cohesión y tener en cuenta las diversas necesidades territoriales. Teniendo en cuenta estos elementos, la Comisión Europea ha comenzado un proceso de reforma que incluye diversas fases.

En abril de 2010 el Comisario Europeo de Agricultura y Desarrollo Rural lanzó un debate público sobre el futuro de la PAC y se invitaba a ciudadanos y organizaciones a contribuir con su opinión sobre los principios y fundamentos de la PAC, sobre las posibilidades de reforma y los instrumentos para mejorar la política agrícola en el futuro. La iniciativa generó un debate con más de 5.500 contribuciones, convirtiéndose en el mayor organizado por la UE hasta el momento. Los resultados fueron presentados en un informe realizado por expertos independientes en la Conferencia sobre ‘La PAC post 2013’ organizada en Bruselas en julio.

La PAC ha recibido críticas porque parte de la producción subvencionada se desecha o se exporta a países pobres. Esto provoca que los productos de origen europeo que han recibido una subvención que baja el precio del producto por debajo de su costo, sean vendidos a un precio artificialmente bajo, hundiendo las economías de los países pobres.

¹⁴ Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria; Chipre, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España; Estonia, Finlandia, Francia, Grecia; Hungría, Irlanda, Italia, Letonia; Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos; Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa; Rumania, Suecia.

Esta política de apoyo a través de subvenciones a los productores agrícolas de la Unión Europea afecta directamente a los productores de México y Sinaloa; porque no pueden competir con estos productores debido a que con los apoyos que reciben en sus países de origen distorsionan el precio de los productos (precios más bajos que los productos nacionales), siendo irredituable para el productor mexicano producir, ya que en el mercado sus productos competirán con precios más altos que los que vienen del exterior –mediante importaciones-.

Por ello, es necesario que nuestro gobierno implemente una política de apoyos directos a los productores del campo de manera urgente. La producción de alimentos debe ser tratada como un asunto de seguridad nacional o de supervisión de la especie humana, no es posible que aún se siga discutiendo por nuestros políticos si se va a apoyar o no al campo, mientras que los países desarrollados hace mucho tiempo que apoyan sin discusión a la agricultura y cada vez más perfeccionan sus apolíticas tendientes a garantizar la alimentación de sus pueblos sin dañar – ahora-, el medio ambiente; por la urgencia de cuidarlo ante el cambio climático inminente.

Sin embargo, sin la PAC, los agricultores europeos no podrían competir con los de otros países cuyas condiciones laborales son pésimas –salarios bajos, explotación laboral, ausencia de seguridad social-, y que podrían mejorar en ausencia de la PAC. Además, en algunos casos, también reciben subvenciones de sus propios países y no lo comunican a la OMC, de manera que hay poca transparencia en las subvenciones que los países pobres dan a sus agricultores, a diferencia de las ayudas europeas, cuyo monto económico siempre se conoce.

Sin embargo, los últimos acuerdos sobre comercio de mercancías tratados en la ronda de Uruguay, en el seno del GATT (después OMC), pone sobre la mesa el compromiso de la UE de reducir aquellos mecanismos de la PAC que dan lugar a esta competencia desleal respecto a aquellos países que no conceden subsidios, a saber: a) reducción de las ayudas internas a los

agricultores, b) reducción de los aranceles (impuestos en frontera a las importaciones), y c) reducción de las subvenciones a las exportaciones de la UE hasta otros países.

También es criticada por la forma en que se asignan las subvenciones. Algunas veces se ha asignado por superficie poseída y no por producción. Lo que podía provocar que un agricultor que no produjese, recibiera la subvención o incluso que le resultase más rentable no producir por que el producto lo va a vender por debajo de su costo real.

No obstante, a partir de la década de los noventa, para cobrar las ayudas de la PAC es obligatorio desempeñar una serie de trabajos destinados a mantener el medio ambiente, a proteger el ecosistema y a mejorar la calidad y la salubridad de los productos, es lo que a partir de la reforma de 2003 se ha venido llamando “*condicionalidad*”, por lo que los agricultores también trabajan aunque no produzcan, consiguiéndose de este modo el mantenimiento sostenible de las tierras de cultivo.

Otra crítica es que se reparte el 70 por ciento de las subvenciones entre el 20 por ciento de los agricultores. Para evitar esto, a partir de los 5 mil euros de ayuda, se reduce en un 5 y 4 por ciento en 2006- la cantidad a cobrar, es la llamada *modulación*, también adoptado en la reforma de la PAC de 2003. Este dinero reducido se dedica a proyectos de desarrollo rural principalmente.

No obstante, casi no se han reducido las desigualdades sociales –por ser tan bajo el porcentaje de la modulación- entre grandes terratenientes –los que menos ayuda necesitan- y pequeños agricultores, que son quienes verdaderamente necesitan la ayuda de la PAC.

3.2.6. Los Estados Unidos y sus políticas agresivas sobre el agro.

La agricultura de los Estados Unidos se rige fundamentalmente por la Ley Agrícola la cual se renueva periódicamente. La forma de gobierno es un tanto federal y local en corresponsabilidad con el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos. Los americanos pro-agricultura forman un poderoso grupo de interés en la política americana y esto se ha venido dando desde la fundación de los EU.

Tabla 2.
Subsidios a la agricultura en países seleccionados. 2001

Países	Millones De USD (\$)	por ciento Del PIB	\$/habitante	\$/agricultor	\$/hectárea agrícola	*
UE	105 624	1,4	281	16	676	35
EE.UU.	95 259	0,9	346	20	117	21
Japón	59 126	1,4	467	23	9709	59
México	7 892	1,3	81	1	60	19
Canadá	5 145	0,7	168	9	53	17
Suiza	4 672	1,9	650	27	2667	69
Noruega	2 385	1,4	531	35	2086	67
Australia	1 177	0,3	61	2	2	4

(*) por ciento del valor de los productos agrícolas.

Fuente: Tomado de

http://mx.search.yahoo.com/search;_ylt=A0oG758IX4FNqD8Qt.?p=politica+agruicultura+comun&ei=utf-8&type=827316&fr=greentree_ff1&xargs=0&pstart=1&b=91

Una gran parte de la mano de obra agrícola en los EU, está compuesta por migrantes y por los trabajadores de temporada, muchos de ellos inmigrantes recientes de América Latina o los extranjeros que trabajan con los permisos de trabajo. Otras leyes se aplican a estos trabajadores y sus viviendas que a menudo es proporcionada por el granjero.

El Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (en inglés, *United States Department of Agriculture*, USDA) es una unidad ejecutiva del Gobierno Federal de EU. Su propósito es desarrollar y ejecutar políticas de ganadería, agricultura y alimentación. Su meta es atender las necesidades de los productores (granjeros, rancheríos), promoviendo el comercio y la producción agrícola, trabajando para garantizar la seguridad alimentaria, protegiendo los recursos naturales, mejorar las comunidades rurales, poner fin al hambre. Fue creado el 15 de febrero de 1889, en jurisdicción del Gobierno Federal de Estados Unidos. Posee una plantilla de 105 mil 778 empleados a junio de 2007; con un presupuesto de \$94.000 millones de USD (2006).

La economía de los Estados Unidos ha tenido una larga historia económica agraria desde el comienzo de la nación. Los primeros funcionarios del gobierno federal importaron nuevas y mejoradas especies y variedades de semillas, plantas y animales. En 1836, Henry L. Ellsworth, interesado en mejorar la agricultura, siendo “Comisionado de Patentes”, un cargo en el Departamento de Estado. Comenzó colectando y distribuyendo nuevas variedades de semillas y plantas a través de miembros del Congreso y sociedades de agricultura. En 1839 el Congreso establece la División de Agricultura en la Oficina Federal de Patentes y establece USD 1.000 para “colectar estadísticas agrícolas y otros propósitos agrícolas”.

El interés de Ellsworth en mejorar la agricultura era evidente en sus reportes anuales, que pedía un depósito público para preservar y distribuir las nuevas semillas y plantas, realizaba trabajos para reunir estadísticas agrícolas, preparaba reportes por Estado acerca de los cultivos en diferentes regiones y la aplicación de químicos a la agricultura. En los siguientes años, hubo agitación para separar el bureau de agricultura a un Departamento o en uno nuevo.

El 15 de mayo de 1862, el presidente Abraham Lincoln establece el independiente Departamento de Agricultura con un Comisionado sin gabinete, y la ley que estableció el

Departamento fue la 12 Stat. 387. Cabe señalar que fue en esta fecha cuando empezaron a darle auge a las políticas del sector agropecuario estadounidense con la creación del Departamento de Agricultura, de instituciones de investigación y extensión en la materia de la creación de escuelas agrícolas.

En los 80's, varios grupos hacían presión para lograr una representación de Gabinete. Los granjeros trataban de lograr un status de gabinete en el Departamento de Agricultura. En 1887, los representantes y los Senadores aceptaron darle estatus de Gabinete al Departamento de Agricultura pero agregándole “de trabajo”, pero fue objetado lo de “Trabajo”, y la ley abortó. Finalmente, el 9 de febrero de 1889, el presidente Grover Cleveland sancionó una ley elevando al Departamento de Agricultura al nivel de Gabinete.

Durante la Gran Depresión, el campo dio un modo de vida para millones de estadounidenses. El Departamento de Agricultura fue crucial en dar asistencias necesarias en ese difícil periodo, ayudando a asegurar que se siguiera sembrando, cosechando y distribuyendo a quienes lo necesitaban, asistiendo con pequeños préstamos, y contribuyendo a la educación de la juventud rural. Así, el Departamento de Agricultura fue una fuente de confort para la gente que sobrevivió en áreas rurales.

Hoy, muchos de los programas de distribución de alimentos, nutrición a ciudadanos y educación están dirigidos por el USDA, Servicios de Alimentos y de Nutrición. En la actualidad el USDA está administrado por el Secretario de Agricultura y es una de las representaciones políticas más importantes de los Estados Unidos de América.¹⁵

¹⁵ http://en.wikipedia.org/wiki/united_estates_department_of_agriculture_foreign_agricultural_service

Como nos podemos dar cuenta los Estados Unidos de América siempre han protegido a sus agricultores, pues desde el siglo XIX emergieron como un exportador neto de alimentos, pero fue en la década de 1930 cuando empezaron a otorgar subvenciones. Después de 1862 cuando se crea el Departamento de Agricultura se le dio mayor impulso al sector agrícola y quedó demostrado durante la Gran Depresión de 1929, cuando mediante la Ley Farm Bill de 1933 se creó el sistema de Soporte de Precios para proteger a los agricultores de la incertidumbre de los mercados. Desde esa época los EE.UU se han preparado para competir en los mercados y han sido prudentes en promover a su conveniencia la liberalización agrícola, puesto que ellos otorgan soportes y precios de garantía hasta la actualidad y han creado instituciones que apoyan con créditos a los agricultores.

Posteriormente con la revolución tecnológica y el uso de capital intensivo en las granjas, los agricultores se vieron afectados por los grandes excedentes de producción (1950-1960) y la baja demanda de productos después del término de la II Guerra Mundial. Dichos excedentes el gobierno se los compraba a los agricultores y otra parte se exportaba, lo que empezó a generar distorsiones del mercado mundial de productos agrícolas, pues dicha producción estaba fuertemente subvencionada por el gobierno de los EE.UU. Lo que genera un problema de competencia para miles de productores de países del resto del mundo.

Es claro que desde la perspectiva estadounidense, los mercados no se corrigen por sí mismos, es por ello que siempre se han negado a dejar su agricultura a las fuerzas del mercado, y con ello defienden su política de fuertes apoyos a este sector con el argumento de que de esta manera ayudan a conservar una creciente estabilidad interna de sus mercados, además de que es una manera de que sus productos ganen mercados fuera de su país, sin importarles el problema de competencia que generan alrededor del mundo, pues debido al exceso de producción subsidiada

estadounidense que inunda los mercados mundiales, los productores de los países pobres quiebran de manera masiva porque no pueden cubrir ni sus costos de producción. Con este tipo de política ellos practican una agricultura de integración vertical y así coadyuvan a la industrialización de este sector. Es tan importante la agricultura (desde la visión de EEUU), que la consideran dentro del esquema de seguridad nacional, esto se ha logrado con el empuje y cabildeo en el Congreso de grandes grupos de poder económico y político que viven de esta actividad.

“Es importante mencionar que desde que se dictó la Ley de Seguridad del 2002 se aumentaron los soportes oficiales con pagos anticíclicos y programas de préstamos. Los pagos de urgencia complementan los pagos oficiales y los seguros de cosechas también tienen apoyo oficial del gobierno. Y en los años 2003 y 2004 este tipo de pagos representaron un promedio de 62 por ciento de los pagos oficiales totales a los productores de productos agropecuarios estadounidenses. También se otorgaron apoyos por pagos de urgencia y seguro de las cosechas. Es tan importante su producción que los datos más recientes de la Organización Mundial de Comercio, valoran la producción agropecuaria de los EEUU en \$217,000 millones para el año 2002, de la cual el 43 y 45 por ciento correspondió a los productores agrícolas y ganaderos respectivamente”. Sánchez, (2009).

Para Goodman y Redclift los programas de protección de precios para los agricultores iniciaron en los años 30's en la mayoría de los países industrializados con el propósito de reducir la volatilidad de los precios de los productos agrícolas y con ello estabilizar los ingresos de las granjas. En los países exportadores de alimentos como Estados Unidos y Francia los subsidios agrícolas fueron diseñados para incrementar los ingresos de las granjas pero además para incrementar los niveles de precios en los mercados en el largo plazo, operando esta estrategia

mediante pagos directos a los productores. Como consecuencia para los países en desarrollo la venta de productos agrícolas por debajo de los precios de mercado ha traído consecuencias devastadoras para que sus productores, en particular para los pequeños y medianos, no sólo en su capacidad de prosperar sino al representarles barreras para comerciar internacionalmente en países con granjas agrícolas muy subvencionadas.

La primera vez que los Estados Unidos asistió directamente a la agricultura fue en 1920 como un mecanismo de motivar a los agricultores a incrementar la producción, esto ocurría en el marco de la Primera Guerra Mundial, al sostenerse esa política en la postguerra se produjo una saturación del mercado con la consecuente caída de los precios, situación que se trató de solucionar sin éxito hasta que en 1929 se creó el Buró Federal de Agricultura con un fondo de 500 millones de dólares para dar soporte financiero a las cooperativas con la finalidad de estabilizar los precios de libre mercado de los granos y del algodón. Tal mecanismo solo sirvió para que los productores aumentaran aún más su producción con miras a incrementar sus ganancias, por lo que este programa fracasó con grandes pérdidas.

En el año de 1933 se celebró el acta de ajuste agrícola, la cual promovía el control de los precios de los productos agrícolas retirando del mercado la sobreproducción y otorgando dinero a los productores que accedieran a estar en su programa de control de producción, esta medida fue secundada por el Commodity Credit Corporation, un sistema de financiamiento a los productores que los condicionaba para que firmaran los acuerdos de control de producción, situación que en el corto plazo causó descontento y debido a la presión social la suprema corte declaró inconstitucional lo contenido en la AAA.

Para los años de la Segunda Guerra Mundial y un poco después, entre 1941 y 1948, los excedentes de producción fueron fácilmente vendidos y los precios de soporte se usaron para

incrementar la producción, sin embargo ya para 1949 la agricultura Europea y de Asia se encontraba en franca recuperación y la demanda de productos de Estados Unidos cayó dramáticamente al tiempo que la producción subía rápidamente, esto trajo como resultado la caída de los precios, por lo que a mediados de los 50's se estableció un programa de pagos directos a los productores en pro de que redujeran su producción. Sin embargo los objetivos de los programas de control no se cumplieron durante esta década porque el desarrollo tecnológico hizo posible que incrementara la producción por acre.

La década de los 60's se vio caracterizada por una disminución en los precios de garantía para acercarlos a los precios de mercado, y los ingresos de los productores fueron protegidos por pagos directos, éstos se incrementaron grandemente durante esta década.

Los autores sostienen que una vez activados los subsidios para mantener los precios es muy difícil su eliminación. En Francia por ejemplo, los productores protestaron enérgicamente cuando a principios de los 90's se les disminuyeron sus subsidios agrícolas, aun siendo éstos los segundos más grandes exportadores de alimentos después de Estados Unidos. En 1996, el Congreso de los Estados Unidos intentó terminar con la larga historia de los precios de garantía pero falló en su intento por reducir los pagos y no sólo eso, sino que debido a las presiones de los grupos de interés se incrementó el gasto para sostener la política agrícola a 22 billones de dólares en 2000, y ya para 2002 el gasto se incrementó en 80 por ciento, debido en gran medida a la Política Común Europea que presenta también niveles de asistencialismo muy altos. Desde entonces los subsidios agrícolas en los Estados Unidos, la UE, Japón y China han sido temas de controversia en la Ronda de Uruguay (1986-94) en el GATT y en la OMC. Por ejemplo en 2005, la OMC demanda contra la exportación de algodón y azúcar estadounidense alegando que el exceso de subsidios distorsionaba el libre mercado.

Es claro darnos cuenta que los Estados Unidos nunca han dejado de lado su política proteccionista a la agricultura. Siete décadas de subvenciones nos muestran que los programas de apoyo estadounidenses son causantes de fuertes distorsiones en los mercados tanto a nivel doméstico como en el mercado mundial. Las medidas de política han dado prioridad a los grandes productores estadounidenses, provocando que los pequeños agricultores salgan del mercado y generando el canibalismo de las granjas, esto es, la absorción de las pequeñas granjas por las más grandes debido a la política del gobierno tendiente a proteger a estas últimas y a desproteger a las pequeñas para que este proceso se llevara a cabo y de ésta manera aumentar la productividad agrícola.

Buckner (2016) comparte esta postura, para él, a medida que el seguro de cosecha en Estados Unidos se ha expandido con programas de redes de seguridad para los agricultores de productos básicos, ha contribuido a la consolidación de las granjas, pero brindando preferentemente una ventaja competitiva a las granjas más grandes a expensas de los pequeños y medianos agricultores.

Ese problema surge porque los subsidios de seguros son ilimitados. Asimismo, denuncia que el seguro de cultivos subsidiado por el gobierno federal no proporciona un acceso justo a los agricultores diversificados, orgánicos y con ello desalienta prácticas de conservación que podrían beneficiar al medio ambiente y aumentar la resistencia de las granjas al cambio climático. Tales productores tal vez, no reciban estos beneficios porque no tienen competencia de productores de otros países por no tener éstos la capacidad económica de incursionar en estos ramos agrícolas.

Señala también Buckner (2016), que la batalla por los subsidios agrícolas lleva más de 40 años, y aunque se han logrado algunas reformas exitosas las más importantes han fracasado al no lograr los objetivos originales de su creación, entre otros garantizar el nivel de ingresos de los

pequeños y medianos productores a través de la productividad y el desarrollo tecnológico, sino más bien se ha logrado beneficiar a los grandes productores dueños de la agroindustria estadounidense concentrándose el beneficio del costo fiscal de las subvenciones en pocas manos, y aniquilando poco a poco a la pequeña granja estadounidense. Y aunque se han realizado numerosos esfuerzos con un éxito limitado para mitigar este problema promoviendo limitar el subsidio a las productores agrícolas de tamaño pequeño o mediano, en 2014 la nueva Ley de Agricultura aprobada por el Congreso de los Estados Unidos, empeoró la situación, ya que en lugar de imponer límites más estrictos a los subsidios en la legislación, eliminó los límites existentes, y aumentó los pagos directos de subsidios para seguros contra pérdidas de cosechas y riesgo de ingresos. La nueva ley no sólo proporciona una ganancia inesperada a los grandes propietarios agrícolas, sino que también fomenta el arado de suelos frágiles o poco productivos, ya que los riesgos ahora son pagados principalmente por los contribuyentes.

La premisa subyacente en la que deberían estar basadas las políticas de subvenciones al campo estadounidense es que a cambio de dólares federales de subvenciones agrícolas, los contribuyentes tengan el derecho a esperar que la distribución de las subvenciones se lleve a cabo de tal manera que ayude, y no socave la economía de los pequeños agricultores y rancheros, así como de las comunidades rurales que siempre han estado retórica y políticamente posicionados como los beneficiarios de esas subvenciones.

Complementa este análisis lo aportado por Fennell (2015), quien expresa que la Government Accountability Office (GAO) encontró que sólo alrededor del 1 por ciento de los participantes en el seguro de cultivos se habrían visto afectados si los subsidios a las primas de aseguramiento agrícola hubiesen sido retiradas para los participantes con mayores ingresos durante 2009 a 2013,

basado en el análisis de la GAO de los datos de la Agencia de Manejo de Riesgos (RMA) y de la Agencia de Servicio Agrícola (FSA) del Departamento de los Estados Unidos.

Los participantes con mayor ingreso fueron aquellos con ingresos que superaron los límites establecidos para los programas agrícolas y de conservación, y fueron quienes aseguraron más tierras aseguradas con primas de seguro subsidiadas durante los años de 2009 a 2013, quienes además de asegurar los cultivos de maíz, la soja y el trigo, considerados como estratégicos, también aseguraron cultivos especiales como frutas, verduras, y cultivos de vivero, los cuales no son trabajados por los agricultores de clase media estadounidenses.

Por otro lado, los participantes con mayores ingresos representan sólo el 1 por ciento de las primas del programa. Como resultado, sus decisiones de permanecer o abandonar el programa probablemente no afectaría la solvencia de los cultivos ni la solvencia actuarial del programa de seguros a nivel nacional. Por ejemplo: si las subvenciones se hubieran reducido en 15 puntos porcentuales para los agricultores de ingresos más altos de 2009 a 2013, el gobierno federal habría ahorrado más de 70 millones de dólares en el período de cinco años, según el análisis de datos de agencias. Sin embargo los límites de ingresos para ser beneficiario de los programas de apoyo para la agricultura y la conservación fueron incrementados en 2014, por lo que ahora será menos probable generar ahorros a las finanzas públicas estadounidenses reduciendo subsidios a primas de seguro a los productores con mayores ingresos, y con ello generando otro abanico de posibilidades para apoyar a los agricultores con menores ingresos.

En este campo de análisis se debe recordar que la política y el quehacer de los políticos han estado íntimamente ligados a las actividades agrícolas por ser un mercado electoral muy rentable. Tal como lo señala Jensen (2014), quien reconoce la capacidad de los políticos estadounidenses para enmarcar las propias políticas agrícolas como menos generosas a las de otros países. Jensen

(2014) además pone al descubierto la maleabilidad de los votantes a la formulación comparativa de políticas agrícolas lo cual genera la suma de un 12por ciento adicional de votantes que apoyan los pagos a los agricultores estadounidenses. De esta manera incluir en el discurso político la protección a la agricultura es sinónimo de apoyo masivo y rentabilidad electoral. Esto es posible dado que los votantes tienen información limitada sobre los beneficios y los costos de la compleja política agrícola, desconocen realmente quienes terminan siendo los beneficiarios de tales políticas y el gran costo económico y social que ellas acarrearán.

Muchas políticas comparten características similares como los apoyos a la agricultura, como las políticas de salud u otras de afectaciones comerciales, donde un pequeño grupo de interés se beneficia, la complejidad del instrumento de política hace difícil a los votantes evaluar los costos y sólo las observan desde el punto de vista nacionalista.

Subraya el autor que este utilitarismo político ha limitado la reforma de la política comercial agrícola estadounidense, lo cual es clave para romper el estancamiento de las negociaciones comerciales multilaterales, punto que ya es reconocido como prioritario en la agenda del comercio mundial.

Es tan evidente el gran apoyo que se le da a los agricultores de los EU, que actualmente los pagos para el apoyo al ingreso de los productores van desde los pagos directos, los pagos contracíclicos, pagos de deficiencia por préstamos y préstamos para asistencia a la comercialización, programas de asistencia en casos de desastres, subvenciones a los seguros agrícolas, subvenciones para el ingreso de los productores, etc.

“La Organización Mundial de Comercio (OMC) reconoce que las políticas de soporte estadounidense tienen fuertes repercusiones en los mercados mundiales, dado que su producción

representa una proporción muy grande de la producción mundial y exporta a otros países la mayor parte de su producción agropecuaria. Con la promulgación de la Ley Agrícola del 2002 la asistencia oficial estadounidense ha tenido un aumento sin precedentes desde la puesta en marcha de esta ley, ya que aumenta las ayudas ligadas a los precios, apartándose por tanto del objetivo inicial pactado en el Acuerdo de Agricultura de la Ronda de Uruguay y de reducir gradualmente la ayuda con efectos de distorsión del comercio. De igual manera se han presentado retrasos en las notificaciones de la política agrícola estadounidense en la OMC, lo que reduce la transparencia y ha ocasionado molestias en el resto de los miembros de la OMC.” Sánchez, (2009).

Los EU son el segundo productor mundial de biocombustibles (después de Brasil), ello ha propiciado que grandes volúmenes de maíz se destinen a la producción de etanol generando con ello que se deje de exportar este grano al resto del mundo, lo que ha ocasionado que el precio de la tonelada de maíz se vaya a la alza y se mantenga alto en la actualidad; el gobierno de los Estados Unidos ha anunciado que eliminará las subvenciones de préstamos para mercadotecnia y contracíclicos, y también se ha anunciado que se reducirá el presupuesto en general para otro tipo de subvenciones del maíz. De esta manera se empieza a ver una luz en el camino de la lucha en contra de las subvenciones que se aplican en este país (EEUU), gracias al impacto que ha generado el uso del maíz en la fabricación de biocombustibles generando que los precios de los gramos aumenten y sea rentable el cultivo de estos productos en países subdesarrollados.

3.2.7. La política de EU y sus efectos en el sector agrícola del mundo.

En el siglo XIX, los Estados Unidos se convirtieron en exportadores netos de productos alimenticios, pero fue la década de 1930 cuando empezaron a otorgarse subsidios a los

productores. Sin embargo, fue en 1862, con la *Ley Morrill*¹⁶, cuando ésta nación inició con políticas de fomento para el sector agropecuario. Con esta ley fueron creados el Departamento de Agricultura, Instituciones de investigación y extensión y las escuelas agrícolas entre otras. Con esto, la presencia de las políticas públicas dirigidas al sector agrícola y de manera especial al desarrollo rural fue diversificándose y aumentando su presencia Sánchez Cano, (2009).

En 1933, fue creada la *FarmBill* iniciando el sistema de soporte de precios para proteger a los agricultores de la incertidumbre de los mercados, sistema que a la fecha sigue vigente. Asimismo, se crearon problemas para el control de la producción, donde el gobierno adicionalmente adquiriría los excedentes para almacenaje y colocación, generándose así, para los años 1950 a 1960, un problema crónico de sobreproducción, el cual el gobierno trató de controlar con los siguientes instrumentos; 1) Pagos a los agricultores para no producir mediante programas de control de producción y 2) Adquisiciones de los excedentes de producción, los cuales eran almacenados por el gobierno, para luego disponer de ellos mediante ciertos programas de excedentes.

De manera simultánea al otorgamiento de dichos soportes, se fundaron instituciones crediticias, con el objeto de dar apoyos mediante créditos a un importante flujo de capital.

Las instituciones creadas para estos efectos, son las siguientes:

- I. La *Farm Credit Administration* para todos los créditos federales concedidos a las actividades de las granjas agrícolas.

¹⁶ La Ley Morrill de 1862, conocida como *The Morrill Land Grant Act*, promulgada por Abraham Lincoln el 2 de junio del mismo año, fue propuesta por primera vez en 1857 por Justin Smith Morrill.

- II. La *Emergency Farm Mortgage Act*, con el objeto de refinanciar créditos de hipotecas y de los *Federal Land Banks* para reducir las tasas de interés de los préstamos con bancos federales y creando un fondo de 200 millones de dólares.
- III. El *Farm Credit Act Passed* que estableció dos tipos de agencias de crédito:
 - a) Un banco central y doce bancos regionales para los préstamos a cooperativas.
 - b) Un sistema de doce corporaciones crediticias de producción regional para organizar, supervisar y financiar la producción local, las cooperativas y las asociaciones locales.

En la misma década de 1930 sostiene Sánchez Cano (2009), Estados Unidos tiene una sobreproducción de productos agrícolas desarrollada con la implementación de nuevas tecnologías y la sustitución de capital por trabajo humano, con un consecuente aumento de la producción total del 25 por ciento para 1940. Y para el año 1950, el aumento fue de un 20 por ciento. Los excedentes de producción generan un fuerte problema para éste país americano y al exportarse dichos excedentes, los cuales son altamente subsidiados, se genera además un problema de competencia para miles de productores del resto de países en el mundo.

Mucho se ha revisado de las consecuencias en el mercado de las políticas agrícolas de los Estados Unidos (EU) para el resto del mundo, es muy recurrente encontrar estudios donde el resultado es generalmente agravante para los agricultores, sobre todo de los países con economías emergentes, sin embargo, los agricultores americanos pueden enfrentar serios problemas, pero es probable que no tengan la misma magnitud para los agricultores de los otros países. Uno de estos problemas es que los agricultores estadounidenses no están en condiciones de competir con las corporaciones agrícolas nacionales o extranjeras a pesar de los fuertes subsidios que se reciben por parte del gobierno, quien ha justificado estos apoyos al sector para compensar los precios bajos.

Un ejemplo de lo agravante que puede ser el Programa de Subsidios Agrícolas Estadounidense ocurrió en 2014 en relación a Pagos Contra-Cíclicos (PCC) que no atendían los lineamientos de las Negociaciones de Doha. Para Sharma (2014), Estados Unidos no había cumplido los compromisos de la Ronda de Doha al considerar que su programa de Pagos Contracíclicos sí era un modo importante para apoyar a los agricultores en los Estados Unidos, y con ello lograr distorsionar el mercado. Situación que los Estados Unidos ha estado defendiendo argumentando que los PCC no son un apoyo distorsionador del comercio sino un apoyo disociado. Notificando a la Ronda a las CCP como soporte de la Caja Ámbar, pero no como un apoyo específico al producto, es decir no como un desestabilizador de mercado. Las notificaciones de los Estados Unidos sobre el apoyo interno han dado una imagen distorsionada del apoyo específico a determinados cultivos. Dado que las disposiciones de las contrapartes centrales en las leyes agrarias de 2002 y 2008 son específicas para cada producto, deberían incluirse en el marco de Amber Box como un apoyo específico a la agricultura en lugar de un apoyo no específico de productos. No conformes con eso en las negociaciones de Doha, Estados Unidos busca más flexibilidades para poder seguir apoyando a su sector agrícola. Con este propósito, Estados Unidos busca ampliar la definición de apoyo de la Caja Azul al sector agrícola. La nueva definición de Caja Azul socavará la agenda de la Ronda de Doha y ofrecerá una ventaja comparativa a los Estados Unidos en el comercio agrícola.

Debido a esta definición, Estados Unidos podría colocar su subvención que distorsiona el comercio bajo la Caja Azul y así podría continuar apoyando a los agricultores con un enorme subsidio bajo los PCC. Este es un claro caso de cambio de caja en las negociaciones de la Ronda de Doha, violatorio de los principios del libre comercio internacional. Este es sólo un ejemplo de

como la política de proteccionista de subsidios de Estados Unidos distorsiona el mercado en perjuicio principalmente de los pequeños productores de los países emergentes.

Las recomendaciones hechas por los críticos del tema delimitan que, con el solo hecho que se disminuyan los pagos directos a los agricultores, los ingresos subirían por conducto del mercado. La política agrícola gubernamental debe hacer inversiones en investigación, servicios de extensión, tecnología, sistema de crédito y mercadotecnia.

Los diseñadores de las políticas agrícolas de EU son los culpables de las deplorables condiciones de la agricultura en el mundo, estos mismos protagonistas son los que deberán rediseñar estrategias para orientar el rumbo del agro, aseveración hecha por Ray, de la Torre Ugarte, & Tiller. (2013)

Este estudio hecho por la University of Tennessee, asevera además que la política agrícola estadounidense es un disfraz, como política pública, consistente en un alto nivel de subsidios a los agricultores por parte del gobierno, donde al mismo tiempo promueve la reducción de pagos directos en otros países. Los agricultores de los países en desarrollo son los que están soportando el fuerte impacto de los precios bajos de bienes o servicios agrícolas, debido a que sus gobiernos no ofrecen los subsidios suficientes para sostener esta anomalía, a diferencia de lo recurrido por el país anglosajón; no obstante, en la UE donde los subsidios están al mismo nivel, existen quejas por parte del sector al considerar que se generan ventajas no justas como competidores.

1994 año que marca un parte aguas para el comercio de los productores agrícolas, la liberalización comercial entre EU, Canadá y México, con la firma del Tratado de libre Comercio (TLC) impulsado enérgicamente por los Estados Unidos, donde, el gran ganador es él mismo al liberar todas las fronteras y así posicionar sus productos agropecuarios en el resto del mundo a

muy bajos precios, incluso menores a los productos nacionales generando y aumentando el nivel de *dumping*. Un estudio de 2003 del Instituto de Agricultura y Políticas de Comercio (IATP) calcula los altos niveles de *dumping*, al grado que las exportaciones se encuentran por debajo del costo de producción de un 25 a 30 por ciento para el maíz, 40 por ciento para el trigo y un 57 por ciento para el algodón.

La relación precio-subsidio es un tópico ya analizado y complejo, desde 1996 a 2003 han aumentado casi hasta triplicarse. La mayoría de los analistas del tema aseguran que el incremento de los pagos directos a los agricultores genera una mayor producción y esto a su vez disminuye el precio. Pero, un estudio del Centro de Análisis de Políticas Agrícolas (APAC¹⁷), proporciona un resultado diferente, es decir, demuestra que la relación entre el precio y los subsidios no es lineal y que la relación entre estas dos variables es mucho más compleja.

Para los defensores de subsidiar a la agricultura justifican a los apoyos para propiciar el equilibrio de la oferta y la demanda, pero a juicio de Ray, De La Torre Ugarte, & Tiller (2013), no es así, ya que la tecnología de producción, entre otros aspectos, mejora la productividad de las tierras y eso a su vez es negativo, porque el tratar de mejorar la producción vía tecnología y la firma de contratos de producción por los corporativos agrícolas nacionales e internacionales, se tiene como resultado la desaparición de pequeñas fincas agrícolas, pero no necesariamente una disminución en el importe de tierra que se trabaje. De esta manera, el horizonte se percibe muy oscuro para los pequeños agricultores en particular, pero en lo general, esto tiene una afectación a 2.5 mil millones de personas de los países en desarrollo.

El objetivo principal, de acuerdo a una teoría lógica, es la eliminación de los subsidios y con ello se forzaría a que los agricultores estadounidenses entren y respondan adecuadamente a la

¹⁷ Por sus siglas en inglés The Agricultural Policy Analysis Center. www.agpolicy.org

disciplina del mercado. Resultados de estudios hechos por la University of Tennessee probando dos modelos diferentes, arrojan como resultado que la eliminación de los subsidios causaría repercusiones significativas en los ingresos de los agricultores de los EU, pero no se reduciría en forma significativa la producción total de los Estados Unidos, tampoco habría precios más altos ni en el mercado interno ni en el mundial. Con esto, la institución, concluye que la eliminación de los subsidios no representa ninguna ventaja o mejora para los agricultores más pobres del mundo. Con lo anterior, los ingresos netos de los agricultores anglosajones se reducirían entre un 25 al 30 por ciento, esto se sumaría a la ya existente crisis agropecuaria mundial.

The University of Tennessee hace una propuesta de política alternativa viable involucrando a tres instrumentos con el objeto de dar fin a la crisis agrícola, estas herramientas incluyen una combinación de (1) el retiro de tierras a corto plazo y la creación de reservas de tierra a un largo plazo, (2) una reserva de seguridad de alimentos donde los productores sean los dueños y (3) precios soportes:

- A) Retiro de tierras. El objetivo principal es reducir la tenencia de precios bajos, incentivando a los agricultores a retirar una parte de la tierra productiva.
- B) Reservas en inventario. Este es un programa que consiste en retirar del mercado los productos agrícolas cuando los precios empiecen a bajar a causa del fuerte inventario, los productos seguirían perteneciendo a los agricultores.
- C) Precios soportes. Esta política está orientada a prever una medida para evitar el desmoronamiento de los precios, es decir, cuando los precios caigan por debajo de un determinado nivel, o bien, cuando el desvío de tierras no sea suficiente el gobierno intervendrá en la compra de los productos para retirarlos del mercado y almacenarlos.

Los resultados de estas políticas darán como resultado, primero la disminución de 14 millones de acres¹⁸ para el primer año, luego aumentaría los precios de los principales productos agrícolas, el 2 por ciento para la soja, 30 por ciento para el maíz y similar para el trigo, asimismo, los pagos directos hechos por el gobierno vía subsidio, ahorrarían entre los 10 a 12 mil millones de dólares al año.

Ahora bien, la política agrícola está orientada hacia los agricultores, porque los precios serían más justos contribuyendo menos a la concentración y consolidación de corporativos agrícolas. Los ingresos netos de los agricultores estarían a la par con los precios que se generan por las políticas actuales. Dichos ingresos estarían sustituyendo y, mejor aún, superando los obtenidos por subsidios. Los gastos de gobierno bajo el nombre de subsidios se reducirían en 10 mil millones de dólares al año, se disminuiría también el *dumping* de los productos estadounidenses a otros países en vías de desarrollo.

3.2.8. El consenso de Washington y la Ronda de Doha.

El consenso de Washington tiene sus orígenes en 1989, impulsado por John Williamson, quien tuvo una visión (para bien o para mal) en el cambio de las estructuras, sobre todo, económicas de EU las cuales tendría sus impactos en muchos países. Después de la segunda guerra mundial y específicamente con el fenómeno denominado la gran depresión, donde se inicia la aplicación de un modelo Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) y que se fortaleció en la década de los 90's, sobre todo con los diez puntos que contenía el documento por Williamson como parte de las políticas económicas Casilda, (2004) que sugería:

¹⁸ Un acre es una medida de superficie, usada en agricultura tanto en el Reino Unido como en sus antiguas colonias, incluyendo los Estados Unidos. Equivale a 4.046,8564224m², 40,468564224 áreas, 0,40468564224 hectáreas.

Disciplina presupuestaria.

1. Reordenamiento de las prioridades del gasto público.
2. Reforma Impositiva o fiscal.
3. Liberalización financiera.
4. Un tipo de cambio de la moneda competitivo.
5. Liberalización del comercio internacional.
6. Eliminación de las barreras a las inversiones extranjeras directas
7. Privatización de las empresas públicas y de los monopolios estatales
8. Política desregulación de los mercados
9. Protección de la propiedad privada.

De estas 10 políticas propuestas, se retoman dos de ellas, A) las prioridades del gasto público y B) la liberalización del comercio entre los países. En el primer caso, donde se incluían recomendaciones para eficientar el gasto, incluyendo el renglón de los subsidios como apoyo para diversos sectores productivos, donde uno de ellos de mayor soporte en EU es el agrícola, aquí la mayor recomendación es que los subsidios improductivos que se estén otorgando se canalicen a la educación, infraestructura y sanidad.

Para el segundo caso, el impacto de la liberación de los productos, los cuales ya vienen subsidiados, y en consecuencia, los países con los que se tienen esta relación comercial se verían afectados respecto al consumo nacional de los productos domésticos por no poder competir en precios. Ello, con fuertes impactos negativos en lo denominado distorsión de los mercados.

3.3. La pobreza. Conceptualización, medición y desigualdad

3.3.1. Conceptualización de la pobreza

Desde hace varias décadas el tema de la pobreza tiene gran importancia en todos los países del mundo, especialmente en los países en vías de desarrollo, este tema se encuentra dentro de los principales documentos y políticas públicas que cada país elabora cuando lleva a cabo, entre otros documentos, su Plan Nacional de Desarrollo, México no es la excepción, cada una de las administraciones públicas federales ha hecho énfasis y ha tratado de llevar a cabo funciones encaminadas a la reducción de la pobreza por diferentes vías, unos han tenido más resultados que otros.

El Gobierno de la Republica Mexicana, (2013) encabezado por Enrique Peña Nieto en su Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 tiene con objetivo general “*llevar a México a su máximo potencial*” para ello identifica 5 objetivos de políticas públicas o metas nacionales: I) México en Paz, II) México Incluyente, III) México con Educación de Calidad, IV) México Prospero y V) México con Responsabilidad Global; considerando también la implementación de tres ejes estratégicos aplicados transversalmente a cada una de las políticas públicas: 1) Democratizar la Productividad, 2) Gobierno Cercano y Moderno y 3) Perspectiva de Género. Es en el segundo objetivo, México Incluyente, donde retoma –principalmente– el objetivo de reducción de pobreza, hambre, entre otros aspectos de desarrollo social.

Tabla 3.

México. Meta México incluyente. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

Meta 2.	México Incluyente
Objetivo 2.1.	Garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda la población
Estrategia 2.1.1.	Asegurar una alimentación y nutrición adecuada de los mexicanos, en particular para aquellos en extrema pobreza o con carencia alimentaria severa
Líneas de acción:	<ul style="list-style-type: none"> • Combatir la carencia alimentaria de la población a través de políticas públicas coordinadas y concurrentes, priorizando la atención de las familias en extrema pobreza. • Propiciar un ingreso mínimo necesario para que las familias tengan acceso a suficientes alimentos inocuos y nutritivos. • Facilitar el acceso a productos alimenticios básicos y complementarios a un precio adecuado • Incorporar componentes de carácter productivo a las acciones y programas sociales, con objeto de mejorar los ingresos de los mexicanos, proveerles empleo y garantizar el acceso a los alimentos indispensables para el ejercicio de sus derechos • Adecuar el marco jurídico para fortalecer la seguridad alimentaria y el derecho a la alimentación

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

Este problema social de la pobreza no es ajeno en las principales asambleas o foros internacionales, así como de las principales instituciones a nivel mundial, la CEPAL, la ONU, el FMI, el BM, etc., son ejemplo de ellos, cada una de estas instituciones realiza sus propios estudios con metodologías muy similares y nos ofrecen estadísticas no muy alentadoras a pesar de los esfuerzos que cada nación hace para la reducción de la pobreza.

En el debate sobre la pobreza, las mediciones se pueden clasificar en cuantitativas y cualitativas, las primeras pueden estar en función de las segundas, la medición de la pobreza bajo

una óptica cualitativa puede ser muy relativo, lo cual tendría mucho que ver con los accesos a los recursos necesarios para satisfacer necesidades prioritarias o básicas, tales como acceso a la alimentación, salud, vivienda, etc.

El problema de la pobreza se ha vuelto tan agudo e importante, tanto que en México tenemos el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), organismo que tiene su origen en 2004 con la creación de la Ley General de Desarrollo Social¹⁹ por el Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, (2004) su principal objetivo es generar información objetiva sobre la situación de la política social y la medición de la pobreza.

De acuerdo con Dirven, (2007) este aspecto social tomó relevancia en el año 2000, en la Cumbre de Milenio, la cual fue organizada por la ONU, en ella los dirigentes de 189 países ofrecieron su apoyo a los denominados Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), entre estos objetivos y en apariencia el más importante, es la reducción de la pobreza y la pobreza extrema.

Ofrecer una definición exacta o única de la pobreza sería difícil, por ser un fenómeno que se puede abordar de diferentes perspectivas, por diferentes actores de la sociedad o bien por la relatividad del mismo efecto. Por ello, solo se plantea, la visión de ciertos organismos internacionales y principalmente como este definido para México.

La pobreza como tal, es definida por Altimir (1979) como “un síndrome situacional en la que se asocian el infra consumo, la desnutrición, las precarias condiciones de vivienda, los bajos niveles educacionales, las malas condiciones sanitarias, una inserción inestable en el aparato productivo, actitudes de desaliento y anomia, poca participación en los mecanismos de integración social y quizá la adscripción a una escala particular de valores, diferenciada en

¹⁹ La Ley General de Desarrollo Social tiene como objetivos centrales, entre otros, garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

alguna medida del resto de la sociedad”. Como es de observarse, esta apreciación toma una serie de factores que al estudiarse en una población puede presentar dificultades en su medición por su posible relación de causa – efecto.

La ONU, en 1990 definió a la pobreza extrema como los ingresos per cápita inferiores a \$1 dls por día, esta definición de pobreza extrema ha sido adoptada por la mayoría de las instituciones estudiosas de este problema mundial, incluyendo al CONEVAL, sin embargo, este último ha identificado su propia metodología para la medición de la pobreza²⁰

Para México²¹, la definición social de la pobreza está definida a partir de tres aspectos o espacios: 1) el bienestar económico, 2) los derechos sociales y 3) el contexto territorial. Cada uno de estos aspectos proporciona un diagnóstico de las limitaciones y restricciones que enfrentan las personas, para ello, se establecen criterios diferenciados para observar la presencia o ausencia en cada uno de estos aspectos, sobre todo de los dos primeros.

La pobreza es definida por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, (2009) con enfoque multidimensional cuando *“Una persona se encuentra en situación de pobreza multidimensional cuando no tiene garantizado el ejercicio de, al menos, uno de sus derechos para el desarrollo social y sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades”*.

De lo anteriormente expuesto podemos derivar que si un individuo tiene asegurada su inserción estable al aparato productivo, tal vez como consecuencia de ejecución de las líneas de acción del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 en su Meta 2, no tendría por qué migrar a otras geografías en la búsqueda salir de la pobreza, sin embargo este objetivo ha permanecido

²⁰ Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México. CONEVAL. 2010.

²¹ http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/especiales/revista-inter/RevistaDigital2/Doctos/RDE_02_Art3.pdf

recurrente en la historia contemporánea mexicana sin poder aún emitir resultados favorables. En ese sentido Cortina (2014), vincula las teorías de la migración con el papel que los Estados desempeñan en sus políticas de asistencia y de subsidios vía transferencias monetarias, particulariza en el caso de México y sostiene que las transferencias monetarias directas e incondicionales, en los programas agrícolas como Procampo, en lugar de proporcionar los incentivos necesarios para que los habitantes de las zonas rurales permanezcan productivos en su país de origen, pueden proporcionar los recursos necesarios para migrar, particularmente si el monto de la transferencia es insuficiente para estimular la inversión. En lugar de desalentar la migración mejorando las oportunidades económicas y reduciendo la pobreza, estas políticas pueden estimular que sus beneficiarios migren.

Señala Cortina (2014) que el Procampo (programa sustituido recientemente por Proagro) está positivamente correlacionado con más migración a los Estados Unidos hasta cierto umbral, después de lo cual la relación se convierte en negativo. A nivel individual, integrantes de hogares que recibieron Procampo migraron más a Estados Unidos en comparación con aquellos que no recibieron dinero en efectivo por estas transferencias.

Este efecto fue notablemente más fuerte entre los hogares más pobres que entre los más ricos. Para los hogares pobres, las transferencias en efectivo aumentan el ingreso de los hogares, pero no lo suficiente para garantizar la rentabilidad de la actividad agrícola, pero sí les permite cubrir parte de los costos de la emigración. Además y como los ingresos por las transferencias tampoco les asegura a los hogares una calidad de vida digna, sus miembros tratan de compensar la diferencia buscando oportunidades de trabajo en los Estados Unidos.

El análisis de las implicaciones de las acciones estatales en materia agrícola que se manifiestan a través de la asistencia pública sugieren que la condicionalidad de la transferencia

determina el impacto potencial de dichas políticas sobre la migración, tal condicionalidad debería obligar a los destinatarios a llevar a cabo determinadas acciones para recibir las transferencias monetarias, los receptores potenciales de la subvención deberían demostrar el cumplimiento de las condiciones que los hacen elegibles para recibirlo. Trabajos previos (Angelucci, 2004, 2005, Stecklov et al., 2003), han demostrado que esta condicionalidad se traduce en una menor probabilidad de migración.

Mientras que Procampo (recientemente llamado Proagro), al ser incondicional promueve la migración, especialmente cuando las cantidades de transferencia son pequeñas, ya que no proporcionan incentivos para que algunos beneficiarios permanezcan en su lugar, y por lo tanto tienden a una mayor migración dada la falta de compromiso previo y los riesgos de mercado asociados con la sector privado, por lo que los individuos procurarán maximizar su propia utilidad en lugar de cumplir con la finalidad prevista de la subvención. A nivel individual, los agricultores pobres que reciben Procampo tienen más probabilidades de migrar que sus homólogos de mejores condiciones económicas en una suerte de efecto de sustitución.

Cortina (2014) sustenta sus conclusiones realizando el siguiente análisis sobre cifras de producción y comercialización en México. Señala que el costo promedio de producir una hectárea de maíz en regiones altamente productivas y ricas del país durante el período del estudio de su artículo fue de alrededor de 8 mil 500 pesos (US \$ 850) (Vega-Valdivia & Moreno, 2004), mientras que el costo de producir una hectárea de maíz en regiones pobres del país, como Oaxaca, era de alrededor de 2.750 pesos (US \$ 275) (Colegio de Postgraduados, 2001).

Por lo tanto, el costo promedio de producir una hectárea de maíz fue de unos 5 mil 600 pesos (US \$ 560), y el precio al productor (el precio que los productores se pagan por su producción) fue de alrededor de mil 600 pesos (US \$ 160) por tonelada (FAOSTAT, 2007). En promedio, un

productor rural puede cosechar tres toneladas de maíz por hectárea; asumiendo que el productor puede vender toda su producción, él o ella ganarían alrededor de 4 mil 800 pesos (US \$ 480) por hectárea. Si el productor recibe el subsidio, él o ella obtendría 708 pesos en 2000 o 963 pesos en 2010 (US \$ 70 y US \$ 76, respectivamente) por hectárea, lo que reduciría el costo a alrededor de 4 mil 600 a 4 mil 900 pesos (US \$ 370 en 2010 y US \$ 490 en 2000) por hectárea de maíz.

Por lo que el productor rural, incluso después de la subvención, obtendría una pérdida de alrededor de 10 pesos (alrededor de US \$ 1 para 2000 y US \$ 0,79 para 2010) por hectárea de maíz cosechadas y vendidas por ciclo agrícola. Lo que desmotiva enormemente la incursión en la actividad, además es importante mencionar la diferencia de ingresos de los migrantes en Estados Unidos de lo que puede percibir en México.

Ante esta realidad Cortina (2014) señala que sin embargo el impacto de Procampo en la migración ha disminuido con el tiempo, debido primero, a que entre 2000 y 2010 el subsidio por hectárea aumentó en un 36 por ciento, lo que, proporcionó más incentivos para reducir la tasa de migración general y segundo, debido a la intensificación de la aplicación de las leyes de inmigración en los Estados Unidos, lo que ha provocado que cruzar la frontera ilegalmente sea más difícil, caro y peligroso. Adicionalmente, la lenta economía estadounidense desmagnetizó el imán de empleos, el cual, junto con el crecimiento económico de México, redujo el atractivo de los Estados Unidos en los últimos cinco años.

Cortina (2014) concluye proponiendo que los montos del PROCAMPO deberían de ser significativamente superiores, condicionados y supervisables para que lleguen al umbral de disminuir la presión migratoria de la zona rural mexicana.

Es relevante precisar que no se han hecho diferenciaciones ni en la conceptualización ni en la medición de la pobreza en estudios aplicados a la población rural y a la urbana, únicamente se han determinado. Para efectos de este estudio será necesario hacer diferenciaciones de estos dos aspectos, debido a que las condiciones socioeconómicas son muy diferentes y a su vez muy subjetivas.

3.3.2. Metodología para la medición de la pobreza en México.

De acuerdo a lo comunicado por Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, (2012), el objetivo estratégico de CONEVAL es “brindar. . . el análisis y recomendaciones sobre el estado de desarrollo social”, para ello estableció seis ejes estratégicos, en primer lugar señala “Medir la Pobreza”, puntualizando que el combate a la pobreza es una de las prioridades de desarrollo para México. Considera que la medición de la pobreza representa la estimación de eficacia que han tenido las diferentes políticas públicas aplicadas por el gobierno federal, focalizadas a mejorar el bienestar de la población, para así cambiar sus condiciones de vida. Por ello, el CONEVAL trabaja la medición de la pobreza bajo un enfoque social, tomando como fuente de información la generada y proporcionada por el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI), paralelamente el CONEVAL establece la medición de otros indicadores directamente relacionados a la pobreza; A) el índice de rezago social y B) el índice de tendencia laboral de la pobreza.

Para llevar a cabo la medición de la pobreza, el CONEVAL traza una línea de acción: *La generación de resultados de la medición de la pobreza a nivel nacional, estatal y municipal, el índice de rezago social y el índice de tendencia laboral de la pobreza.*

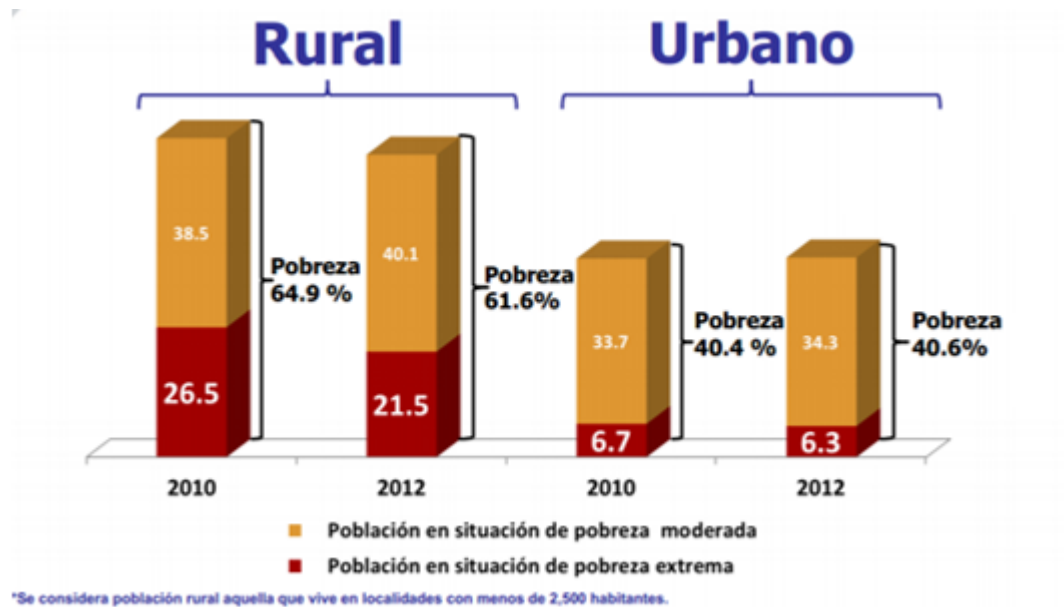
De acuerdo con Sen, (1976), para resolver una metodología de medición de la pobreza existen dos problemas básicos, el primero la identificación y el segundo el de medición o agregación; el

primero debe buscar el establecimiento de los criterios que deberán utilizarse para determinar si una persona es pobre o no y el segundo se resuelve estableciendo los parámetros de medición de las carencias de cada persona; con esto, es posible crear una medida general de pobreza para determinada población. En las aportaciones de Sen, (1976) respecto a la identificación de los pobres ha consistido en adoptar una visión unidimensional, caso contrario, Bourguignon & Chakravarty, *The Measurement of Multidimensional Poverty*, (2003) donde señalan que es necesario que se observe este fenómeno social con un enfoque multidimensional, esto implicaría, que la metodología de medición deba establecer criterios que den margen a comparaciones entre dimensiones cualitativas distintas, como: salud, educación o vivienda.

Con base al enfoque abordado por Bourguignon y Chakravaty (2003), el CONEVAL retoma las principales aportaciones y métodos para ser aplicados en México y en especial aquellos que se han empleado recursos monetarios en los hogares como un indicador indirecto del bienestar Secretaría de Desarrollo Social, (2002).

Figura 1.

México. Distribución de la pobreza rural y urbana. 2010-2012.



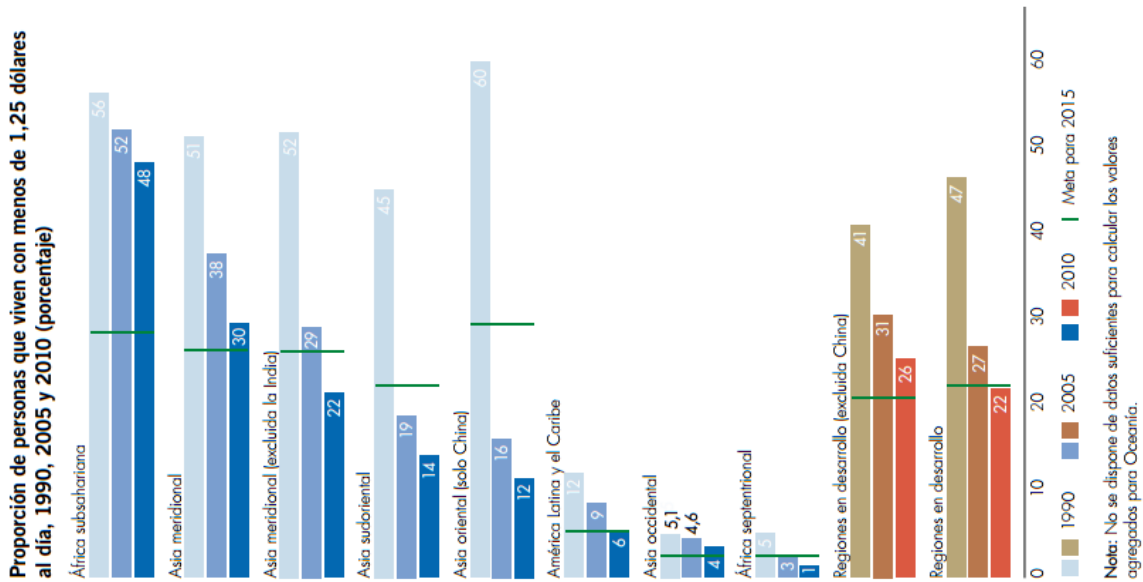
Fuente: CONEVAL. 2012

El Banco Mundial, (2013) en su informe respecto a sus aportaciones a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, identificó puntualmente los objetivos o metas a lograr respecto a la reducción de la pobreza: Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día. Asimismo, puntualiza que ya se ha alcanzado la primera meta del primer Objetivo de Desarrollo del Milenio, pero todavía hay 1.200 millones de personas que viven en la pobreza extrema.

En resumen, solo China, Asia Sudoriental, América Latina y el Caribe y África Septentrional han logrado cumplir con dicho objetivo a 2013, pero para 2005 solo habían cumplido sus metas Asia Sudoriental, África Septentrional y China; ahora que las regiones en desarrollo, en lo general, ya cumplieron con la meta a 2013, es decir, reducir más de la mitad de los pobres de 1990, cuyos ingresos eran inferiores a 1 dólar por día, incluyendo a China.

Figura 2.

Población por debajo de la línea de bienestar. 1990-2010.



Fuente: OCDE. 2010

Para la OCDE, (2010), nuestro país ha avanzado en el combate a la pobreza, -a pesar de un retroceso que hubo entre 2004 y 2008- este progreso se debe a los programas sociales que fueron implementados, sobre todo el Programa Oportunidades, con ello el avance se ha dado en la escolarización (sobre todo en el cambio entre primaria y secundaria para mujeres), la salud infantil, reducción en la mortalidad materna, etc., otro programa importante incentivador de la disminución de la pobreza, y que en su interior ha ofrecido débiles resultados, es el Seguro Popular, programa dirigido a todos los mexicanos que no tienen acceso a la seguridad social en las instituciones oficiales; si bien es cierto, que hay frágiles resultados en el programa, también es cierto el fuerte beneficio que reciben los ciudadanos por la atención brindada bajo este esquema.

Las aportaciones de este tipo de programas sociales se debe a que los más pobres son lo más beneficiados, incluyendo el Seguro Popular, sin dejar de reconocer que hay ciertas fallas en los

beneficiados objetivos, sobre todo en programas con apoyos económicos (Oportunidades, setenta y más, etc.).

3.3.3. Desigualdad y distribución del ingreso

Tanto la desigualdad como la distribución del ingreso -económica del bienestar-, son temas nodales que deben de estar intrínsecos en los ejes de política pública nacional, a la par con los ejes de disminución de la pobreza, entre otros de naturaleza análoga. Ospina y Giraldo (2005), hacen referencia a un antes y a un después respecto a las investigaciones teóricas de la distribución del ingreso y de la pobreza, comentan que Sen, (1976) es precursor de las nuevas metodologías para dichos estudios, asimismo, John Rawls tiene importantes aportaciones con la *teoría de la justicia* en el siglo XX, sus aportaciones están centradas en el análisis de cómo se deben de repartir los frutos de cooperación social.

Al abordar las diferentes teorías sobre la distribución del ingreso depende de una serie de aspectos a considerar, sobre todo económicos y sociales, por ello estamos frente a una justicia distributiva, donde el objetivo es que todos las personas que componen la sociedad en general tengan acceso a los bienes de que dispone la misma sociedad. Bajo la óptica económica, para Ospina y Giraldo (2005), hay acuerdos generales sobre logros y realizaciones que se deben de ubicar en una sociedad, sin embargo, en lo que no hay un acuerdo es en cómo lograr dichas metas o logros. Estos mismos autores realizan un análisis de las cuatro principales teorías.

En primer lugar, hacen una revisión de los utilitaristas, quienes aportaron que el bienestar de una persona está en función de las satisfacciones a lo largo de toda su vida y el bienestar de la propia sociedad, depende de la suma de satisfacciones de todos los individuos que conforman la propia sociedad. La Teoría de la Justicia, propuesta por Jhon Rawls contraviene a lo propuesto por los utilitaristas. Para ello observa dos importantes principios: 1) cada persona ha de tener un

derecho igual al esquema más extenso de libertades básicas y 2) las desigualdades sociales y económicas habrán de ser conformadas de modo tal que a) se espera que razonablemente sean ventajosa para todos, b) se vinculen a empleos y cargos asequibles para todos.

En resumen, la distribución del ingreso no necesariamente tiene que ser igual para todos, pero si tiene que ser ventajoso para todos, es decir, dichas desigualdades deben de beneficiar a todos los seres humanos. Para Rawls, se aceptan las desigualdades cuando benefician al conglomerado de la sociedad. El sistema propuesto es de un *modelo de economía de libre mercado*, en donde se valoran las capacidades y talentos de los individuos; la distribución de la riqueza y del ingreso está determinada por una situación especial, en la que todos los individuos de la sociedad tienen la misma oportunidad de acceder equitativamente a los satisfactores, sin importar su situación social. Lo anterior es característica plena del capitalismo puro.

La tercera teoría es aportada por Sen (1976), y la plantea de la siguiente manera:

“Las teorías políticas modernas coinciden al decir que la sociedad en ciertos aspectos debe de tratar en forma igual a todos su miembros, pero discrepan en que aspectos y sobre que prioridades. Para algunos habituados a las formas de igualdad ante la ley y a la igualdad de la ciudadanía que se mantienen en primer lugar a la democracia liberal, la cuestión natural es en qué medida es deseable o posible extender la norma de igualdad a las áreas de las relaciones económicas y sociales”.

Con lo aportado por Sen (1976), el bienestar de una persona depende de las actividades que determine lo que la persona hace y es, contrario a los utilitaristas, quienes aseveran que el bienestar de una persona depende de la maximización de una función de utilidad. Para Sen, (1976) la pobreza está directamente relacionada a muchos factores, no solo a la obtención de

ingresos, en síntesis, la capacidad de las personas es un factor que identifica visiblemente la pobreza que los propios ingresos.

Por último, analizaremos las contribuciones de Robert Nozick (1974) en su obra *Anarquía, Estado y Utopía*, donde identifica a tres temas de justicia distributiva: 1) la adquisición original de las pertenencias, 2) la transmisión de las pertenencias de una persona a otra y 3) la ratificación de injusticias en las pertenencias. Para Nozick una distribución es justa de acuerdo con la forma como se produjo la distribución, es decir, si estos tres principios son justos, la distribución es justa.

Las estadísticas nacionales e internacionales nos indican que los seres humanos pobres están en aumento, a pesar de las diversas políticas públicas implementadas por los gobiernos y auspiciadas por organismos no gubernamentales internacionales, tales como el FMI, la ONU, entre otras; Stiglitz citado por Boltvinik & Damián, (2004) asegura que dichas políticas fallaron en su objetivo por la inflexible adhesión a la ortodoxia de la economía neoliberal, Stiglitz identifica a cuatro etapas en esa ortodoxia: 1) privatización, 2) liberalización del mercado de capitales, 3) precios basados en el mercado y 4) el libre comercio.

Sin embargo, la Unión Europea (UE) según Boltvinik y Damian (2004) estableció políticas muy diferentes basadas en ideas de inclusión y calidad social apoyándose en las siguientes bases: 1) intervención activa en el mercado de trabajo para ayudar a la generación de los empleos y mejorar las condiciones laborales y 2) una progresiva carga fiscal y redistribución de fondos a cargo, estrategias de salarios mínimos, garantías de ingreso para que el trabajo reditué y fuertes esquemas de generación de empleo respaldados por el gobierno.

Congruente con lo anterior y con el esquema implementado en la UE, acotan Gordon y Townsend (2000) las investigaciones han demostrado que las medidas de inclusión social que han arrojado políticas eficientes y eficaces en el combate a la pobreza deberían incluir:

- A) Un programa de generación de empleos, exclusivo para la introducción de la fuerza de trabajo, contrario a los modelos de recortes de empleo. Asimismo, reglamentar internacionalmente las condiciones laborales de quienes perciban salarios bajos.
- B) La regeneración de un seguro social colectivo de servicios públicos (de necesidades básicas).
- C) Una mayor fiscalización, control social y democrático de instituciones internacionales.

El trabajo de Grammy y Assane (2006) con referencia en Bourguignon (2004) demuestran, entre otras variables, que la reducción de la pobreza absoluta es posible gracias a la mejora en la distribución del ingreso, así como la variable del crecimiento. En resumen, identifican a tres principales factores que contribuyen en la reducción de la pobreza:

- La mejora en la distribución del ingreso es fundamental para reducir la pobreza.
- El crecimiento acompañado de una mejora en la distribución del ingreso es más eficaz que crecimiento y la distribución solos.
- La disposición de las libertades civiles y los derechos políticos permiten a las personas de manera más activa participar en la reducción de la pobreza.

De acuerdo con Esquivel, (2011) citado por Camacho & Cortez, (2012), la desigualdad del ingreso en México ha tenido una tendencia decreciente desde los 90's, contrario a los indicadores de los años 80's.

3.4. El estado y la agricultura. Los subsidios y sus programas sociales

3.4.1 La economía agrícola. Política económica y agricultura

Al abordar el papel del comercio agrícola en el mundo, es imprescindible recordar la llamada Ronda de Uruguay, reunión en la que se tomaron importantes acuerdos sobre este punto. En ella proponen la restricción a las ayudas internas (transferencias o subsidios), así como subvencionar las exportaciones. La liberación del comercio como uno de los principales acuerdos ofrece aspectos importantes, la disminución en los ingresos públicos, ya que en los países en desarrollo estos pueden representar un 30 por ciento del total de su recaudación.

Los criterios de política agrícola que un país adopte en la actualidad tienen sus orígenes en las directrices de la comunidad internacional, organismo tales como la FAO, OCDE, CEPAL, entre otros, han precisado factores que pueden ofrecer fuertes beneficios económicos a los agricultores, una de las principales sugerencias es el impulso al comercio de los productos agrícolas a escala mundial. Para ello, el comercio es una variable importante en la inclusión de la economía mundial, la Organización de las Naciones Unidas, (2005) ha señalado que el la tasa de crecimiento del comercio agrícola en la década de los 2000 se ha posicionado en un 3 por ciento, sin embargo, cifra muy superior a la tasa de crecimiento de las producción agrícola en el mismo periodo.

La liberación del comercio agrícola puede tener una serie de reacciones, algunas positivas y otras no tanto, el incrementar los sueldos de los asalariados no calificados o poco calificados

3.4.2. Los apoyos al sector agrícola y sus consecuencias económicas.

Desde la década de 1980 México empezó un proceso para transformar la economía, de la protección al comercio y la mirada hacia adentro, hacia la apertura de mercado. Uno de los primeros pasos para abrir las fronteras al comercio se dieron al adherirse al Acuerdo General

sobre Aranceles de Aduanas y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) en 1986. Pero este cambio de política de apertura de mercados se acentuó en la década de los noventa con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994. Con ello México emprendió un giro importante hacia políticas orientadas al mercado –y la agricultura no es la excepción-. Entre estos cambios se señalan cuatro muy relevantes en la política agropecuaria OCDE, (2007).

1. Se inició un proceso hacia la liberalización del mercado de productos agropecuarios.
2. Se introdujo un nuevo pago sujeto a un derecho histórico para el apoyo al ingreso.
3. Se inició un proceso de desregulación de los mercados de insumos, con más apoyo para la introducción y el uso de mejoras técnicas.
4. Se introdujeron reformas al sistema de tenencia de la tierra.

Cabe señalar que muchas de las políticas agropecuarias, se están orientando a activar el desarrollo económico en las zonas rurales, así como a limitar la migración, por un lado, y por el otro, a incrementar la productividad individual del sector. Para ellos es imprescindible señalar que al promulgar la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS), en diciembre de 2001, se dio un gran paso en este sentido. Se trata de un importante marco legal, mediante el cual se busca crear una estructura unificadora y armoniosa, en las que se conjunten las políticas orientadas hacia el desarrollo productivo, la mejoría del bienestar social y la preservación del medio ambiente. En esta ley se indican varios objetivos que buscan impulsar el desarrollo económico del medio rural:

1. Asegurar que las zonas rurales sean capaces de asumir su papel de proveedores de una alimentación suficiente y segura.

2. Asegurar que las zonas rurales ofrezcan una cierta calidad de vida todos sus habitantes, y a la vez reconocer la necesidad de que se operen programas de bienestar social para satisfacer las necesidades de los grupos más vulnerables. También establece la importancia de apoyar toda clase de actividades productivas que generen empleo e ingreso en las zonas rurales.
3. Asegurar la preservación a largo plazo de los recursos naturales promoviendo su uso racional en actividades de producción primaria.

Con esta ley, lo que se busca es darle un gran impulso a las actividades que se desarrollan en el medio rural y así incentivar a la población que radica en este medio a que no abandonen sus lugares de origen, promoviendo para ello el desarrollo de actividades productivas que les reditúe un cierto nivel de bienestar a través del impulso de diversas actividades agrícolas, orientadas a abastecer de los alimentos necesarios a los grandes centros de población de nuestro país.

Contrario a ello, la comunidad internacional hace recomendaciones que pueden dar al traste lo antes expuesto. Por ejemplo, la FAO (2005) en su obra *El estado mundial de la agricultura y la alimentación*, hace recomendaciones a los diferentes países, principalmente en desarrollo, que forman la OCDE tales como el fin de la ayuda al sector agrícola, accesos a los mercados agrícolas, más participación en la esfera del comercio e inversión, etc., todo ello son acciones difíciles de llevar a cabo por la comunidad agrícola rural.

En conclusión, el propósito general de la LDRS es coordinar las acciones de las varias dependencias en las zonas rurales para evitar la duplicidad de esfuerzos, eliminar posibles contradicciones y crear sinergias entre los sectores privado y público para lograr un mejor desarrollo de las actividades que se desarrollan en el medio rural de nuestro país.

Otro importante cambio institucional que ha venido a cambiar las políticas agropecuarias y rurales en años recientes ha sido la descentralización. El papel del gobierno federal ha disminuido. Podemos señalar los siguientes cambios:

1. Descentralización de estructuras operativas: los programas ahora son administrados por dependencias localizadas en las zonas en donde se llevan a cabo las actividades y las decisiones, por lo que se toman en nivel local.
2. Un cierto número de poderes derivados de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que antes estaban a cargo de la SAGARPA, se han delegado a los estados y municipios, y donde la ley lo permite, a las organizaciones de productores.
3. Los gobiernos estatales manejan directamente ciertos programas, que antes manejaba la SAGARPA, transfiriendo estos recursos a los gobiernos estatales.
4. Cuando es posible, los municipios también reciben sumas de dinero que antes se destinaban a la SAGARPA. Esto con el fin de estimular el desarrollo rural.

Podemos incluir lo siguiente:

- La reforma del ejido y las instituciones asociadas creadas para regular los derechos de propiedad agraria, no han generado un incremento significativo de la productividad agropecuaria y menos del 1 por ciento de los ejidos han optado por salir del régimen de propiedad social.
- Los principales programas agropecuarios de producción e insumos (PROCAMPO; alianza, ingreso objetivo y subsidios en agua y electricidad, mecanismos de apoyo a los precios), no se dirigen en forma directa a la mitigación de la pobreza, por lo que no contribuyen a aliviarla.

- Con excepción de PROCAMPO, los beneficios de estos programas están abrumadoramente concentrados en la parte más rica de la población.
- La conclusión más amplia debería de cuestionar la pertinencia de la política agropecuaria en la mitigación de la pobreza rural. Las sugerencias en el sentido de que las políticas agropecuarias promueven el crecimiento del sector que indirectamente reduce la pobreza, plantean más preguntas que respuestas.
- Hay tres hechos concretos que sugieren una respuesta: los salarios del sector agropecuario son los más bajos, el papel de las actividades no agropecuarias en el ingreso rural es más importante para el ingreso rural que el de las actividades agropecuarias, el ingreso ganado juega un papel fundamental en el alivio de la pobreza.
- Si bien el alcance de las políticas agropecuarias para mitigar la pobreza es cierto, PROGRESA/Oportunidades ha demostrado tener éxito al brindar alivio a la pobreza con requisitos de cumplimiento que buscan mejorar el capital humano, mediante más educación y mejor salud.

Incluso, “...podemos comentar que la economía mexicana se ha transformado significativamente en los últimos 15 años, al abrir sus mercados cada vez más. Al mismo tiempo la estabilidad macroeconómica ha mejorado de manera notoria; se tienen niveles de inflación relativamente bajos, pequeños déficits fiscales y en cuenta corriente, tasas sólidas y relativamente estables de crecimiento del PIB. Sin embargo, el crecimiento del PIB es bajo para cerrar con rapidez el diferencial con respecto a otros miembros de la OCDE. Podemos agregar que la panorámica global actual favorable, combinada con entorno macroeconómico estable, proporciona una plataforma sólida para que México introduzca un amplio rango de reformas

estructurales requeridas con urgencia. Dichas reformas son necesarias para preparar a México para enfrentar el aumento de la competencia global, elevar las tasas de crecimiento del PIB y los estándares de vida, así como mejorar el desempeño del sector agropecuario y pesquero²² para ayudar a empezar a reducir la pobreza en la que está inmersa la población rural.

²² Política Agropecuaria y Pesquera en México, logros recientes, continuación de las reformas, OCDE pág. 38

CAPÍTULO IV. ELEMENTOS Y FUNDAMENTOS PARA EL ANÁLISIS EMPÍRICO

4.1. Enfoque Metodológico

Esta tesis doctoral está basada en un estudio de los efectos de la política presupuestaria en el sector agrícola desde el componente de gasto público programable y más específicamente desde el apartado de subsidios, y su relación de impacto en la disminución de la pobreza en los productores de la zona rural en México.

Derivado de la estructura de programación y presupuestación hacendaria para el sector agrícola, el PROCAMPO, de ser un programa presupuestario pasó a ser un componente del programa de apoyo al ingreso agropecuario, manteniéndose así desde el año 2012, transfiriendo su administración y manejo a la Subsecretaria de Agricultura (SAGARPA; 2012).

Por esto, se considera una metodología mixta para realizar esta investigación, en virtud que se parte de una hipótesis causal con base en los propósitos de asignación y aplicación del gasto público no programable, dado que se abordaran métodos de análisis de información cualitativos respecto a las características y condiciones de apoyo del PROCAMPO como parte de esa política presupuestaria sectorial, así como de sus comparativos con programas homólogos a nivel internacional y el logro de sus objetivos, para ello recurriremos al herramental que proporciona el Modelo del Marco Lógico (MML), así como el procesamiento y análisis de datos estadísticos que denotan el enfoque cuantitativo mediante el uso de las herramientas de Análisis Correlacional y Tratamiento Espacial de datos.

Considerando que El PROCAMPO hoy tiene como objetivo según el Artículo 2 de las Reglas de operación del Programa de fomento a la agricultura de la Secretaria de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) para el ejercicio de 2017, “incrementar la productividad de las Unidades Económicas Rurales Agrícolas (UERA) mediante incentivos económicos focalizados preferentemente en zonas con potencial productivo medio y

alto, en cultivos prioritarios y con potencial de mercado (DOF, 2016). Se establece la hipótesis causal que conduce esta investigación:

La aplicación de PROCAMPO es una política sectorial compensatoria a los ingresos de los productores agrícolas, con elevadas características de inequidad y desproporcionalidad, dado que los apoyos al campo son más significativos para los productores agrícolas ricos, y son menores para el sector rural con pocas hectáreas de producción, lo que ha tenido impactos significativamente adversos en la reducción de la pobreza rural, debido a que obedece a deficiencias, inequidades y desigualdades, tanto en el diseño como en su aplicación, lo que conduce a una notable concentración de los apoyos en unos cuantos productores agrícolas.

4.1.1. Tipo de Investigación

La investigación realizada es de corte macroeconómico, de tipo no experimental, que por su naturaleza es descriptiva y explicativa; dado que, reseña las características o rasgos del impacto del gasto público programable en su categoría de subsidios y transferencia, dando mayor especificidad a los subsidios al sector agrícola.

En ese sentido se utilizaron técnicas de investigación de gabinete, mediante las cuales se recolectaron datos de fuentes estadísticas oficiales, nacionales e internacionales, así como de estudios realizados previamente.

Con la consulta de datos estadísticos, y las técnicas de gabinete nos enfocamos a clasificar los datos mediante la codificación y tabulación de los mismos, así también, nos enfocamos a analizar e interpretar los datos, para finalmente redactar el informe de la investigación y las conclusiones de la misma.

La unidad de análisis de esta investigación, son los datos económicos y fiscales referentes a los componentes del ingreso, el gasto, los resultados presupuestales: déficits o superávits, así como, el crecimiento económico.

En la realización de lo anterior se atendieron las consideraciones de Kerlinger y Lee (2002:394), “al tratarse de una indagación empírica y sistemática en la que no se tiene un control directo sobre las variables independientes (crecimiento económico, ingreso de las familias agrícolas) porque sus manifestaciones ya han ocurrido o porque son inherentemente no manipulables”, esto no significa que las variables no se puedan operar.

Es importante puntualizar que para efectos del trabajo realizado, estadísticamente no fueron conducidas y operacionalizadas; es decir, fueron retomadas tal como lo expresan las bases de datos estadísticas nacionales y regionales (México y América Latina), de organismos nacionales e internacionales (SAGARPA, SHCP, CONEVAL, CEPAL, FAO, OCDE).

En este sentido, al no manipular las variables independientes debido a que los hechos ya han ocurrido, las inferencias sobre la realidad, se realizaron sin la intervención o influencia directa en los hechos estudiados. La importancia de esta investigación, estriba, en que el conocimiento no surge de forma aislada, dado que la problemática socioeconómica abordada, tiene en su marco teórico, investigaciones de la misma disciplina y área de estudio que respaldan sus hallazgos, investigaciones de las cuales nace la intencionalidad de descubrirlo.

3.3 Método de Investigación (Método de Marco Lógico)

En relación con este apartado, el propósito es mostrar los aspectos generales del método utilizado²³ para examinar y explicar el conjunto de problemas que motivaron la preocupación

²³ Es importante tener en cuenta que los métodos en ciencias sociales (economía, sociología, derecho etc.), emplean técnicas cuantitativas para contrastar argumentos, explicaciones e hipótesis esencialmente cualitativas.

por realizar esta investigación, aspectos que nos proporcionaron los medios para alcanzar los objetivos propuestos.

De manera general, el método que se utiliza es el método de marco lógico (MML), que permite identificar el problema, las causas por las que se manifiesta y los factores indirectos que agravan la situación-problema, para después identificar los efectos que tiene el problema objeto de este estudio. Por último se construye un modelo causal que se deriva de un árbol de causas en el cual se establecen los actores participantes y las relaciones entre ellos. Además de revisar y analizar un marco conceptual y una serie de postulados que expresan las relaciones entre las variables estudiadas de forma deductiva.

Cabe destacar que en el contexto de los programas presupuestales, donde intervienen los sistemas de programación de inversiones, los sistemas de gestión y presupuesto asociados al ciclo del presupuesto público y los sistemas de indicadores de desempeño, el método del marco lógico cobra relevancia; dado que, representa una herramienta que enriquece la información en las decisiones presupuestarias, permite aportar argumentos que seguramente contribuirán a mejorar la gestión del PROCAMPO.

Con base a Aldunate y Cordoba (2011) y Ortegón, Pacheco y Prieto (2015), en el método o metodología de marco lógico, los programas presupuestarios articulan la acción de la administración pública y son procedimientos que generan valor público a la economía, dado que se relacionan el Plan Nacional de Desarrollo con los Programas y las Políticas Públicas derivadas de este, accionando actividades desde cada una de las entidades federativas y dependencias de gobierno (secretarías o ministerios de gobierno).

Las acciones que se derivan de políticas públicas descritas en programas de gobierno, son apartados relacionados con las bases presupuestarias, por lo que se considera que la formulación

de los programas presupuestarios son la clave para la generación de valor público a la economía; a su vez, la MML, representa una actuación relevante en el proceso de la formulación de programas presupuestarios, dado que su principal función es explicar la conducción, control y evaluación de la aplicación y asignación de recursos públicos (gasto público), según sea el programa del que se trate.

La definición del MML, facilita el proceso de conceptualización, diseño, ejecución y evaluación del programa presupuestario, que para este caso se trata del PROCAMPO, actualmente PROAGRO. El uso del MML es cada vez más generalizado como herramienta de administración de programas y proyectos públicos, pues con base en ella es posible: presentar de forma sistemática y lógica los objetivos de un programa y sus relaciones de causalidad; para identificar y definir los factores externos al programa que pueden influir en el cumplimiento de esos objetivos; evaluar el avance en la consecución de los objetivos; y, examinar el desempeño del programa en sus etapas, ya sea de manera parcial o total.

Elegir desarrollar el MML, corresponde propiamente a lo que argumentan Aldunate y Cordoba (2011) y Ortegón, Pacheco y Prieto (2015:9), dado que “por lo regular las tareas de identificación, preparación, evaluación, seguimiento y control de programas públicos se desarrollan sin un marco de planeamiento estratégico que permita ordenar, conducir y orientar las acciones hacia el desarrollo integral de un país, región, municipio o institución. Por esto, al no tener explícitas las metas de los programas públicos, la asignación de los recursos se determina de manera caprichosa y se encamina hacia múltiples direcciones que no siempre están en sintonía con las prioridades o necesidades de un sector económico o social.

En este proceso de asignación y aplicación de recursos hacia un sector de la economía, traducido en un programa específico que parte de la planificación de arriba hacia abajo y de

abajo hacia arriba, el MML podría realizar un importante aporte, articulando las piezas y conceptos del programa, entrelazando las etapas del ciclo presupuestal con la aplicación de los beneficios (productores agrícolas) que fortalecerán un sector económico (agrícola).

En otras palabras, la aplicación del método del marco lógico es en todas las etapas de la gestión y aplicación de un programa presupuestario consiste en:

Tipificación de acciones que contribuyen a la creación de valor público, en el marco de la planeación nacional, sectorial y de las dependencias y entidades (estructuración o alineación estratégica);

Diseño de los programas presupuestarios de manera sistemática y lógica, con orientación hacia resultados;

Valoración del diseño de los programas presupuestarios (lógica vertical) y su contribución a objetivos de carácter superior;

Implementación de los programas presupuestarios aprobados; y,

Monitoreo y revisión del progreso y desempeño de los mismos (resultados), con base en información objetiva y oportuna.

De acuerdo a Aldunate y Cordoba (2011), las ventajas que presenta la MML, son entre otras,

1. Que los involucrados en la gestión del programa presupuestario lleguen a acuerdos acerca de los objetivos, indicadores, metas y riesgos del programa; 2. provee elementos comunes para el diseño, asignación y aplicación de los programas presupuestarios, por ejemplo, una terminología uniforme que facilita la comunicación y reduce confusiones; además que brinda la oportunidad para incorporar a la planeación enfoques transversales como el de género o de población con capacidades diferentes y proporciona información para organizar y preparar en forma lógica la

ejecución del programa presupuestario, generando información necesaria para el monitoreo y evaluación del programa presupuestario, así como para la rendición de cuentas.

Así, dentro del MML secuencialmente se puede expresar en: a) Identificación de problemas, b) construcción de mapas de involucrados (donde aparecen todos los que participan o tienen que ver con el programa, sus intereses y expectativas, ya sean personas, instituciones, empresas u organizaciones tanto públicas como privadas, c) identificación de juego de roles o simulación de reacciones para comprender mejor la reacción de los involucrados, d) creación de tablas expectativas-fuerza con la finalidad de medir la combinación de las expectativas y el peso del programa económica y socialmente hablando, e) diseño del árbol de problemas y objetivos, mediante el cual se busca identificar los efectos, las causas y las posibles soluciones al problema analizado, f) las técnicas georeferenciales para apoyar la localización del programa, g) métodos estadísticos tradicionales de valoración y análisis, o análisis de costo-beneficio con el objetivo de conocer la conveniencia de la aplicación del programa, h) métodos de Gantt, de análisis de mallas, técnicas gráficas de evolución, tendencia y correlación, entre otras.

4.1.2. Identificación de juego de roles

En la idea básica de que los programas sectoriales son aplicados para atender una problemática existente en el grupo de personas meta o beneficiarios y así atender sus necesidades, en esta etapa, con base a lo que exponen Ortega, *et al.* (2015:15) “existen cuatro tipo de análisis para realizar: el análisis de involucrados, el análisis de problemas (imagen de la realidad), el análisis de objetivos (imagen del futuro y de una situación mejor), y el análisis de estrategias (comparación de diferentes alternativas en respuesta a una situación precisa)”.

Es importante analizar a cualquier persona, grupo, institución o empresa que se vincule con el programa. El análisis de los involucrados permite más claridad y detalles de los beneficios

sociales e institucionales del programa, dado que al analizar sus intereses y expectativas se aprovecha y potencializa el apoyo mayor número de beneficiarios con intereses coincidentes, se disminuye la oposición de quienes tienen intereses opuestos al programa y se logra el apoyo de quienes son indiferentes. Es claro que todo programa público sectorial tiene una estructura para comprender la información más importante sobre su base presupuestaria: identificación de actores-beneficiarios del programa. Es muy importante destacar la participación de actores externos que sin lugar a dudas ejerce un rol de influencia muy importante en la consecución o no de las políticas y Programas de apoyo a la agricultura como el PROCAMPO, cabe mencionar que el análisis de todos estos actores y su interacción ya fueron expuestos en el análisis teórico referencial.

Tabla No. 4

Análisis de involucrados

GRUPO	INTERESES	PROBLEMAS PERCIBIDOS	POLÍTICA PÚBLICA (MANDATOS Y RECURSOS)
Beneficiarios (Agricultor)	Incremento de ingresos	Decremento de los apoyos de PROCAMPO	Política Hacendaria (Gasto Público Programable en su apartado de subsidios y transferencias) Política Agrícola
	Financiamiento de su proceso productivo	Falta de condiciones para incrementar la productividad	
	Recibir el pago de PROCAMPO de manera oportuna	Falta de condiciones para competir en el mercado nacional e internacional	
	Mejora de las condiciones de vida	Inequidad del ingreso y poca mejora en las condiciones de pobreza	
Proveedores (SHCP-SAGARPA)	En teoría, incentivar el sector agrícola mediante apoyos al campo, traducido en programas como PROCAMPO	Que los productores aplican los recursos para otros fines distintos a sus reglas de operación.	Acuerdos (tipo contrato) para el destino del recurso
	En practica, limitar los recursos al sector		Cancelación del acuerdo de otorgamiento.
	Hacer más largo y engorroso el proceso de aplicación del recursos de PROCAMPO		
Organismos reguladores internacionales (OMC, FAO, BM, FMI, BID, OCDE)	Establecimiento y vigilancia de reglas de participación en el comercio y financiación de la actividad agrícola en el orden internacional	Aunque perciben problemas de sobre-proteccionismo y asistencialismo en los países desarrollados poco han podido hacer para frenar estas actividades	Pueden emitir recomendaciones, observaciones y sanciones económicas.
Sistemas de políticas agrícolas países de economías desarrolladas	Sostener su economía agrícola y la sustentabilidad de sus productores a costa incluso de distorsionar los elementos del comercio internacional justo en perjuicio principalmente de los pequeños productores rurales de los países en desarrollo.	Mal funcionamiento del programa Quejas y reclamos de los productores No se dan procesos de desarrollo que permita aumentar el desempeño y productividad agrícola	Ejercen presión mediante los liderazgos que representan en los organismos internacionales

Al analizar un programa sectorial bajo la metodología del marco lógico, se precisa de identificar el problema central que se desea resolver, así como las posibles causas y efectos. Si bien, ante la descripción de los actores involucrados, enseguida se describe la situación problemática.

4.1.3. Diseño del árbol de problemas y objetivos

Para tener claridad de la situación problemática se utiliza el árbol de problemas para representar la situación problemática ubicando sus causas en las raíces del conflicto y los efectos en las hojas.

En esta primera etapa se identifica el problema y las alternativas de solución en la que se analiza la disminución de los apoyos de PROCAMPO y básicamente la incapacidad del programa para mejorar los indicadores de calidad de vida de los productores del sector rural, para generar una visión de la situación deseada y para elegir estrategias y acciones que se podrían aplicar para lograr solucionar total o parcialmente las problemática.

Trasladando la situación de la pérdida de ingresos, incapacidad de incrementar la productividad, la inversión, y la competitividad vía apoyo de PROCAMPO como problemas centrales que afectan al sector agrícola en general, y en específico a los agricultores que desarrollan esta actividad con poca superficie de producción (no empresarial), se derivan como criterios prioritarios y selectivos, los efectos más importantes que consideran los agricultores.

Después de definir los efectos más importantes derivados de los problemas centrales, se registran las causas de los mismos, lo que significa identificar los elementos que podrían estar provocándolos. A continuación se presenta un gráfico explicativo de tales relaciones.

Tabla No. 5

Representación problemática

PROBLEMAS CENTRALES	CAUSAS	EFFECTOS
Insuficiencia de los recursos del PROCAMPO para financiar la actividad	Recortes presupuestales al programa Incremento a los precios de los insumos Incremento al tipo de cambio	Disminución de la rentabilidad de la actividad Pérdida de los ingresos per cápita Ralentización del ciclo económico rural
Uso de los recursos PROCAMPO para otros fines	Al no ser suficientes para financiar la actividad agrícola las familias de productores de poca superficie terminan usando los recursos para su subsistencia	Ineficiencia en el uso de la capacidad instalada del campo mexicano
Falta de productividad y de inversión en tecnología	Ni los recursos de PROCAMPO ni de ningún otro programa de la política agrícola de México han podido ser impulsos de estos factores de desarrollo, debido al poco y mal ejercicio presupuestal de los recursos destinados a estos rubros	Los grandes productores se sirven de los programas que desarrollan estos factores incrementando cada vez más la brecha de bienestar y calidad de vida entre ellos y los pequeños productores rurales.
Falta de competitividad en los mercados internacionales	Los países desarrollados implementar políticas agrícolas de subvenciones muy agresivas que distorsionan los precios de mercado internacional.	La producción nacional de los principales productos del campo mexicano no pueden competir en el mercado internacional por el diferencial de costos no subvencionados, y con ello haciéndolos más dependientes de programas como PROCAMPO.
Incapacidad del programa para mejorar los indicadores de pobreza en la zona rural mexicana	Al no ser una actividad con márgenes de utilidad altos, el ingreso familiar y per cápita ha ido disminuyendo con el tiempo afectando principalmente a los pequeños productores rurales	El incremento de los indicadores de pobreza en el sector rural mexicano.

Fuente: Elaboración propia, siguiendo a Ortegón, *et al.* (2015) y también a Aldunate y Córdoba (2011), atendiendo el área de programación de inversiones del ILPE de la CEPAL.

En este esquema, se pueden apreciar de manera general los efectos del problema central en la parte de arriba y las causas que lo generan en la parte de abajo. Cabe advertir que si en el árbol de causas y efectos se determinan inconsistencias, será necesario volver a revisarlo para identificar las fallas que se produjeron, dado que el MML tiene esa flexibilidad, lo que permite en su caso, modificar los planteamientos que no se consideren concretas. Consecuentemente con esto, se presenta el árbol de situación óptima que se ilustra a continuación.

4.1.4. Análisis de la posible situación óptima

En el también conocido árbol de soluciones, las causas se convierten en medios y fines con lo que se pueda pasar de un estado adverso a un estado deseado optimo y positivo.

Tabla No. 6

Representación de situación óptima

SITUACIONES ÓPTIMAS	MEDIDAS	OBJETIVOS
Suficiencia de los recursos del PROCAMPO para financiar la actividad	Incrementar el presupuesto al programa Subvencionar los precios de los insumos	Aumentar de la rentabilidad de la actividad Incrementar de los ingresos per cápita Acelerar del ciclo económico rural
Aseguramiento del compromiso de uso de los recursos destinados por el programa y suficiencia de los mismos	Al ser suficientes los recursos estos se aplicarán en la actividad agrícola de conformidad con las reglas de operación y el proceso de aplicación será sujeto a verificación permanente.	Eficientizar en el uso de la capacidad instalada del campo mexicano, además de la incentivación hacia la sostenibilidad de la actividad.
Incremento de la productividad y de inversión en tecnología	Mejorar el diseño y operación del PROCAMPO y de los demás programas de la política agrícola mexicana para que impulsen estos factores de desarrollo con eficiencia	Beneficiar más a los pequeños productores mexicanos de los programas que desarrollan estos factores disminuyendo cada vez más la brecha de bienestar y calidad de vida entre ellos y las grandes empresas agrícolas.
Contar con políticas de Estado que fortalezcan el campo mexicano	Establecimiento de una política integral de desarrollo del campo mexicano que homologue en lo posible las condiciones de competitividad en costo-precio-rentabilidad de los productores de los países desarrollados	Asegurar la competitividad en precios de los productos del campo mexicano, para promover la competitividad internacional del sector.
Que el PROCAMPO verdaderamente mejore los indicadores de pobreza en la zona rural mexicana	Que el PROCAMPO ayude a generar márgenes de utilidad altos a la actividad agrícola, para que con ello mejore el ingreso familiar y per cápita y que con ello mejore las condiciones de vida principalmente de los pequeños productores rurales	Mejorar los indicadores de pobreza en el sector rural mexicano.

Fuente: Elaboración propia, siguiendo a Ortegón, *et al.* (2015) y también a Aldunate y Córdoba (2011), atendiendo el área de programación de inversiones del ILPE de la CEPAL.

Pasar de un estado adverso a una prospectiva óptima, podría implicar que los problemas centrales cambien y apoyen hacia el logro del propósito central del PROCAMPO. De hecho, los planteamientos que se exponen en el análisis de situación óptima se presentan también en una tabla en donde se aprecia la jerarquía de los medios y de los fines, lo que permite tener una visión global y clara de la situación positiva que se desea.

En el método utilizado se ha partido de la generalidad; por tanto, es importante señalar que complementando la utilización del método deductivo para analizar los datos (información empírica), también se recurrió al método comparativo, que permitió realizar comparaciones de las variables independientes (causas) y las dependientes (efectos) para continuar con el análisis de objetivos, propios del método del marco lógico.

4.1.5. Identificación de alternativas de solución al problema

En este análisis, se identifican las alternativas o conjunto de medios que pueden ser significativos para el diseño de estrategias que darán solución a la problemática. Para lo cual, se toman los medios de la tabla de situación óptima para definir acciones que permitan llegar al fin.

De acuerdo con Ortegón, Pacheco y Prieto (2015) para analizar programas de inversión pública, sea de perfil económico o social, se deben proponer acciones probables que en términos operativos puedan significar el medio.

Es así como para los medios identificados en la tabla de situación óptima, que se pueden establecer las siguientes acciones:

Tabla 7.

Medios y acciones para situaciones óptimas

MEDIOS	ACCIONES
Presupuesto gubernamental	Incrementar los montos de apoyo vía PROCAMPO a los pequeños productores Rurales
Precios de garantía	Homologar los precios de garantía a los establecidos en los países desarrollados
Política comercial	Cerrar la frontera a los productos extranjeros cuyos precios vengán distorsionados con el efecto Dumping
Política agrícola	Rediseñarla para hacer más equitativos los apoyos y para dar cabida a la figura del compromiso -revisión-cumplimiento en el uso de los recursos
Política de productividad e innovación tecnológica	Establecer programas multidisciplinarios para desarrollar el campo mexicano en estos factores, y que sea a través del desarrollo del conocimiento donde se cimiente el futuro del campo.

Fuente: Elaboración propia

Esta relación entre las variables nos muestra su complejidad, misma que exige un grado de explicación de mayor generalidad y extensión. Sin embargo nos sitúa con claridad en la lógica de la relación causa-efecto que se aprecia en la configuración los problemas centrales del PROCAMPO y el campo mexicano, así como sus posibles acciones de solución y lo objetivos a lograr.

Posterior a este análisis cualitativo derivado de este análisis causal se presenta a continuación el análisis cuantitativo de las relaciones entre las variables que centran el interés del presente trabajo.

4.2. Elementos y fundamentos para el análisis empírico

La información teórica y empírica que se ha analizado permite determinar las estrategias de exploración para el diseño de la investigación en el análisis de las políticas públicas agrícolas en general y el programa de apoyo al campo (PROCAMPO) en particular.

En el caso de las valoraciones de impacto, la información disponible define el alcance del estudio en términos del poder explicativo del análisis y la generalización de los resultados que se obtengan, la metodología que es posible utilizar y los aspectos en los cuales se puede estimar el impacto del programa.

Cuando se emplean datos secundarios es importante verificar que el tamaño de la muestra tenga el suficiente poder estadístico para llevar a cabo los análisis precisos para el reconocimiento de los efectos.

Con la información disponible en las bases estadísticas, se determinan las estrategias de monitoreo o el diseño de evaluación de las políticas públicas agrícolas orientadas a los programas sociales que se puedan implementar.

En el caso de las valoraciones de impacto, la información disponible define el alcance de la evaluación en términos del poder explicativo del análisis y la generalización de los resultados que se obtengan, la metodología que es posible utilizar y los aspectos en los cuales se puede estimar el impacto del programa.

4.3. El PROCAMPO y la pobreza. Un análisis de correlación.

Para el análisis de la relación que existe entre la evolución del PROCAMPO y los indicadores de pobreza se cuenta con información a nivel nacional, por entidad federativa y a nivel estatal considerando los municipios de Sinaloa.

Para las entidades federativas, la información comprende el periodo de 1995 al 2009, y se refiere al importe de los apoyos otorgados por PROCAMPO, el número de beneficiarios y la

superficie apoyada, organizada para superficie de temporal y de riego, tanto para el ciclo primavera-verano como para el de otoño-invierno. Para el mismo periodo se dispone de similar información para los municipios del estado de Sinaloa.

Por otra parte, se dispone de información sobre los niveles de pobreza en las distintas modalidades, extrema y moderada, tanto para los municipios de la entidad como para las entidades federativas del país.

El análisis de la información comprenderá la identificación de las entidades federativas que mayores aportaciones han recibido del PROCAMPO, así como las tasas acumuladas y promedio por año en la evolución de los beneficios recibidos. De igual manera se analizará la evolución en el número de beneficiarios y se incorporará la identificación del promedio de beneficiarios por entidad en el periodo.

La evolución de las variables en mención permitirá elaborar rankings que harán posible visualizar las entidades mejor posicionadas en términos de recepción de beneficios y número de beneficiarios. Un ejercicio similar, para los mismos periodos, se realizará con los indicadores de pobreza a fin de estar en condiciones de poder comparar, a través del análisis de correlación, la evolución de la covariación de las variables en mención, para con ello medir la intensidad de la asociación existente entre las variables de estudio.

El análisis de correlación tiene como principal objetivo medir la fuerza o grado de asociación lineal entre dos variables Gujarati, (2003), en este caso entre beneficiarios de PROCAMPO y niveles de pobreza. La correlación estadística determina la relación o dependencia que existe entre las dos variables que intervienen en una distribución bidimensional. Es decir, estudia si la asociación entre dos variables es fuerte.

En caso de que así sea, se dice que las variables están correlacionadas o que hay correlación entre ellas. El coeficiente de correlación lineal se expresa mediante la letra r .

El coeficiente de correlación lineal, llamado coeficiente de correlación de Pearson, es en realidad un número real comprendido entre -1 y 1 de tal manera que si el coeficiente de correlación lineal toma valores cercanos a -1 , la correlación será fuerte e inversa, y será tanto más fuerte cuanto más se aproxime r a -1 , es decir, indicará que existe un alto grado de asociación inversa entre las variables, así pues, a valores altos de una variable corresponden valores bajos de la otra, y viceversa.

En cambio un valor que tienda a $+1$, señalará también la existencia de un alto grado de asociación, pero de manera directa, es decir, a valores altos de una variable corresponderá también valores altos de la otra. Por su parte, si el coeficiente de correlación lineal toma valores cercanos a 0 , se dirá que la correlación es débil.

Una vez que se ha calculado el coeficiente de correlación, debe determinarse si dicho coeficiente es estadísticamente diferente de cero. Para ello se aplica un test basado en la distribución de la t de student. Si el valor del r calculado supera al valor del error estándar multiplicado por la t de student con $n-2$ grados de libertad, diremos que el coeficiente de correlación es significativo o diferente de cero.

4.4. Tratamiento de datos espaciales. PROCAMPO y pobreza.

La estadística espacial es definida como una disciplina de la estadística que incluye un conjunto de técnicas de especificación, estimación, contraste y predicción necesarias para el tratamiento de datos cuya dimensión es espacial, originada por su naturaleza territorial, pudiendo referirse a datos municipales, estatales o regionales en general.

Los datos y modelos que poseen naturaleza espacio-geográfica se presentan de forma georreferenciada, lo cual significa que su ubicación en el espacio contiene información valiosa para interpretar las relaciones entre variables. Debe considerarse que el espacio geográfico está caracterizado por la multidireccionalidad de las relaciones establecidas sobre él, y por la multidimensionalidad, debido a que no es posible distinguir el pasado, presente o futuro en un área geográfica Chasco, (2003).

Estas características generan dos efectos espaciales fundamentales. El primero de ellos es la llamada dependencia o autocorrelación espacial. Chasco (2003) describe este efecto como la falta de independencia que se produce entre las observaciones de datos de corte transversal, o también, de acuerdo a Moreno y Vayá (2000), se definen como la relación funcional existente entre lo que ocurre en un punto determinado del espacio y lo que ocurre en otro lugar.

De esta manera, puede existir un conjunto de territorios vecinos donde todos tienen niveles altos de desarrollo (porque por ejemplo su PIB per cápita es alto) o niveles bajos (porque por ejemplo su PIB per cápita es bajo). Cuando así sucede, se dice que estamos en presencia de dependencia espacial positiva, mientras que si observamos un conjunto de territorios donde a uno de ellos le va bien, mientras que a los otros (los vecinos) les va mal, o viceversa, entonces se dice que estamos en presencia de dependencia espacial negativa.

El otro efecto espacial se conoce como heterogeneidad espacial, y se define como la ausencia de estabilidad en el espacio del comportamiento humano o de otras relaciones en estudio. Este efecto está relacionado con la diferenciación espacial o regional Chasco, (2003). Así pues, sucede que una variable independiente no explica de la misma manera a la variable dependiente en un lugar y en otro.

Generalmente el análisis de los datos espaciales se realiza en dos etapas. La primera de ellas es la que corresponde al Análisis Exploratorio de Datos Espaciales (AEDE), la segunda etapa se conoce como Análisis Confirmatorio.

El AEDE se refiere al tratamiento y comparación de un conjunto de variables mediante la utilización de técnicas gráficas y descriptivas que identifican patrones de comportamiento en tales variables. Además, el AEDE puede dividirse en dos fases, una en la que se construyen indicadores globales, y otra en la cual se construyen indicadores locales.

Por su parte, el Análisis Confirmatorio tiene que ver con el adecuado tratamiento de los efectos espaciales en el proceso de modelización espacial Chasco, (2003). En esta etapa se realiza el análisis de la presencia de dichos efectos a través de modelos de regresión.

En el presente análisis se tratará de rescatar una parte de la econometría espacial, particularmente la correspondiente al AEDE que tiene que ver con el llamado Análisis Univariante de datos espaciales, es decir, se analizará el comportamiento de cada variable por separado y combinada dentro de la región-país y región-estado en el periodo considerado, sólo con el fin de señalar la situación dentro de la región en el año más reciente. Para ello, se utilizarán herramientas referidas, primeramente, a la representación de la tendencia central y, enseguida, a la representación de puntos atípicos, también llamados outliers.

Como se acostumbra, para la representación de la llamada tendencia central nos apoyaremos en la construcción y análisis de mapas temáticos, los cuales permitirán observar el grado de asociación entre los valores que presenta cada entidad (municipio) del país (estado) en relación a las entidades (municipios) vecinas (os), con el fin de identificar concentraciones de éstos que muestren valores similares, o muy diferentes, en cada una de las variables de estudio, y así poder

hacer interpretaciones sobre la posibilidad de la existencia de dependencia espacial en las entidades y los municipios de Sinaloa, en relación con el otorgamiento de los beneficios de PROCAMPO y los niveles de pobreza.

Después, se procederá a construir y analizar los mapas de desviación típica, que agrupan los valores de las observaciones en categorías que corresponden a múltiplos de la desviación estándar de la variable. Estos mapas permitirán observar qué tan lejos se encuentran los valores de las variables en cada municipio de la región, del valor promedio correspondiente a cada variable.

Posteriormente se utilizarán, para la representación de puntos atípicos, los mapas de percentiles. Los puntos atípicos (outliers), representan elementos de discontinuidad en una variable, es decir, valores de la variable muy altos o muy bajos que pueden no ser representativos de la distribución general y afectar al comportamiento de los contrastes estadísticos Chasco, (2010).

Para el caso particular del mapa de percentiles, se realiza una agrupación de valores orientada a acentuar dichos valores extremos. En principio, se agrupan los valores de la variable de menor a mayor, para después crear seis grupos de categorías que corresponden a los percentiles <1, [1,10), [10,50), [50,90), [90,99), >99 Chasco, (2010). De esta manera, las (los) entidades (municipios) que se encuentren en el primer y último percentil, serán los que presenten los valores más bajos y altos de la distribución.

Dicho lo anterior, en el siguiente capítulo se presentan los resultados del trabajo empírico realizado utilizando la metodología que ha sido explicada en el presente capítulo.

CAPÍTULO V. RELACIÓN DEL PROCAMPO Y LA POBREZA

El presente capítulo tiene como objetivo analizar el comportamiento de las series históricas de los principales indicadores del PROCAMPO y determinar mediante análisis estadísticos, la posible relación entre este programa y los cambios en el nivel de pobreza de las entidades federativas de México. Para ello, se cuenta con los datos de los importes apoyados y del número de beneficiarios del PROCAMPO en el periodo de 1995-2009 y, con la base de datos de los principales indicadores de pobreza por entidad federativa obtenidos de los registros del CONEVAL.

5.1. PROCAMPO y pobreza en el ámbito nacional.

Como se indica en la tabla 4, el número de beneficiarios se ha mantenido en cierta medida constante en el periodo de tiempo de 1995-2009. La mayor parte de las entidades presentan variaciones en la tasa media de crecimiento anual (TMC) que fluctúan alrededor del 1 por ciento anual. Los estados que han perdido mayor número de beneficiarios son Baja California Sur, Tabasco y Querétaro. Mientras que la entidad federativa que se destaca por su incremento es Chihuahua.

Así mismo se observan grandes diferencias entre el número de beneficiarios promedio en las entidades federativas de México. Por ejemplo, Sinaloa tiene alrededor de 81 mil beneficiarios promedio en el periodo, mientras que Chiapas presenta más del doble, con más de 208 mil beneficiarios. Estas diferencias resultan fundamentales para identificar los efectos del PROCAMPO sobre el desarrollo económico, debido a que las cantidades apoyadas por entidad federativa son repartidas entre un número mayor de beneficiarios.

Tabla 8.

Beneficiarios del PROCAMPO. 1995-2009

Estado	Promedio	TMC	Estado	Promedio	TMC
Aguascalientes	14,970.93	-1.35	Morelos	22,270.60	-1.32
Baja California	4,697.80	-1.21	Nayarit	38,553.60	0.32
Baja California Sur	1,613.40	-3.70	Nuevo León	21,527.53	-0.25
Campeche	30,613.60	0.08	Oaxaca	253,574.47	-0.65
Coahuila	34,094.20	0.55	Puebla	174,320.67	-1.48
Colima	6,414.47	-0.69	Querétaro	34,584.00	-1.98
Chiapas	208,151.60	0.31	Quintana Roo	28,852.53	-0.29
Chihuahua	67,237.67	2.27	San Luis Potosí	89,915.80	0.80
Distrito Federal	2,158.80	-0.92	Sinaloa	81,244.60	-0.40
Durango	71,054.00	0.85	Sonora	21,641.87	-1.86
Guanajuato	130,504.47	-1.21	Tabasco	40,776.87	-2.22
Guerrero	163,104.00	-1.64	Tamaulipas	61,858.20	0.37
Hidalgo	129,963.20	-1.73	Tlaxcala	42,264.47	-1.37
Jalisco	101,777.13	-0.20	Veracruz	205,616.40	-0.97
Estado de México	164,642.80	-1.48	Yucatán	55,020.87	-1.87
Michoacán	142,189.73	-1.35	Zacatecas	98,158.47	-0.56

Fuente: Elaboración propia con base en datos de SAGARPA.

En concreto, se tiene que Oaxaca, Chiapas, Veracruz, Puebla y el Estado de México son los estados con mayor número de beneficiarios en el país. Sin embargo, existen grandes diferencias en cuanto a número de beneficiarios con respecto a otras entidades federativas especializadas en el sector agrícola, como lo son Sinaloa y Chihuahua.

En cuanto a los apoyos otorgados, los estados que presentan mayores tasas de crecimiento anual son San Luis Potosí y Quintana Roo, mientras que los estados que más han perdido apoyos son Baja California Sur y Sonora, la primera probablemente por su vocación comercial y

turística, y Sonora por su reciente especialización en actividades de mayor valor agregado como lo es la industria manufacturera (véase tabla 6).

Tabla 9.

Ranking de Beneficiarios del PROCAMPO. 1995-2009

Ranking	Estado	Promedio de beneficiarios	Ranking	Estado	Promedio de beneficiarios
1	Oaxaca	253,574	17	Yucatán	55,021
2	Chiapas	208,152	18	Tlaxcala	42,264
3	Veracruz	205,616	19	Tabasco	40,777
4	Puebla	174,321	20	Nayarit	38,554
5	Estado de México	164,643	21	Querétaro	34,584
6	Guerrero	163,104	22	Coahuila	34,094
7	Michoacán	142,190	23	Campeche	30,614
8	Guanajuato	130,504	24	Quintana Roo	28,853
9	Hidalgo	129,963	25	Morelos	22,271
10	Jalisco	101,777	26	Sonora	21,642
11	Zacatecas	98,158	27	Nuevo León	21,528
12	San Luis Potosí	89,916	28	Aguascalientes	14,971
13	Sinaloa	81,245	29	Colima	6,414
14	Durango	71,054	30	Baja California	4,698
15	Chihuahua	67,238	31	Distrito Federal	2,159
16	Tamaulipas	61,858	32	Baja California Sur	1,613

Fuente: Elaboración propia con base en datos de SAGARPA.

Tabla 10.

Apoyo otorgado por PROCAMPO. 1995-2009

Estado	Promedio	TMC	Estado	Promedio	TMC
Aguascalientes	78,331,892.52	5.34	Morelos	61,784,185.81	6.76
Baja California	106,146,205.13	5.09	Nayarit	162,557,791.28	7.40
Baja California Sur	19,375,078.41	3.40	Nuevo León	133,308,326.89	7.97
Campeche	133,266,114.76	7.91	Oaxaca	486,889,216.09	7.95
Coahuila	109,587,595.05	7.81	Puebla	495,352,883.35	6.30
Colima	33,123,547.75	7.69	Querétaro	109,552,796.10	5.46
Chiapas	808,622,202.47	7.87	Quintana Roo	72,799,429.48	8.11
Chihuahua	663,474,923.41	7.57	San Luis Potosí	380,573,794.86	8.37
Distrito Federal	4,101,367.58	7.40	Sinaloa	819,312,036.07	6.03
Durango	486,244,986.58	7.46	Sonora	371,477,529.41	4.65
Guanajuato	696,592,456.39	5.44	Tabasco	72,550,451.55	5.54
Guerrero	353,315,577.47	6.61	Tamaulipas	985,300,741.05	6.39
Hidalgo	311,587,042.33	6.17	Tlaxcala	162,174,674.24	6.28
Jalisco	774,664,949.38	7.06	Veracruz	511,540,079.79	7.50
Estado de México	397,343,967.29	6.28	Yucatán	97,890,729.74	6.62
Michoacán	597,638,659.48	6.32	Zacatecas	893,425,466.61	6.42

Fuente: Elaboración propia con base en datos de SAGARPA.

Para un mayor análisis, se construye el ranking del promedio del importe total de PROCAMPO por entidad federativa, con el fin de conocer cuáles han sido los estados que han concentrado la mayor cantidad de apoyos. En los primeros lugares se tiene a Tamaulipas, Zacatecas, Sinaloa, Chiapas y Jalisco respectivamente.

Tabla 11.

Ranking del Apoyo otorgado por PROCAMPO. 1995-2009

Ranking	Estado	Promedio del importe	Ranking	Estado	Promedio del importe
1	Tamaulipas	985,300,741	17	Hidalgo	311,587,042
2	Zacatecas	893,425,467	18	Nayarit	162,557,791
3	Sinaloa	819,312,036	19	Tlaxcala	162,174,674
4	Chiapas	808,622,202	20	Nuevo León	133,308,327
5	Jalisco	774,664,949	21	Campeche	133,266,115
6	Guanajuato	696,592,456	22	Coahuila	109,587,595
7	Chihuahua	663,474,923	23	Querétaro	109,552,796
8	Michoacán	597,638,659	24	Baja California	106,146,205
9	Veracruz	511,540,080	25	Yucatán	97,890,730
10	Puebla	495,352,883	26	Aguascalientes	78,331,893
11	Oaxaca	486,889,216	27	Quintana Roo	72,799,429
12	Durango	486,244,987	28	Tabasco	72,550,452
13	Estado de México	397,343,967	29	Morelos	61,784,186
14	San Luis Potosí	380,573,795	30	Colima	33,123,548
15	Sonora	371,477,529	31	Baja California Sur	19,375,078
16	Guerrero	353,315,577	32	Distrito Federal	4,101,368

Fuente: Elaboración propia con base en datos de SAGARPA.

Con el fin de representar de mejor manera la relación entre el número de beneficiarios y los importes apoyados, se muestra un indicador que permita conocer con mayor exactitud qué niveles de apoyo existen por parte del PROCAMPO en las entidades federativas de México.

Para ello, se toma el cociente entre el apoyo promedio de PROCAMPO y el número de beneficiarios promedio por entidad federativa, con el fin de construir un indicador per cápita que refleje en mejor medida la situación de los apoyos otorgados.

Los resultados de la tabla 8 son muy interesantes, ya que muestran que aunque se tienen entidades federativas con grandes niveles de apoyo como Oaxaca y Chiapas, al dividir los importes del PROCAMPO entre el total de beneficiarios, se encuentra que se posicionan en niveles bajos en el ranking del apoyo per cápita. Por tanto, es posible anticipar que los apoyos otorgados no son suficientes para mejorar la calidad de vida de las personas que los reciben debido a que son demasiados beneficiarios y la parte que les corresponde es demasiado pequeña. Por el contrario, estados como Sinaloa, presentan grandes apoyos y un número medio de beneficiarios por lo que el ingreso per cápita del PROCAMPO es de los más altos a nivel nacional.

Tabla 12.

Ranking del Apoyo otorgado Per Cápita. 1995-2009

Ranking	Estado	Valor	Ranking	Estado	Valor
1	Baja California	22,594.88	17	Michoacán	4,203.11
2	Sonora	17,164.76	18	Chiapas	3,884.78
3	Tamaulipas	15,928.38	19	Tlaxcala	3,837.14
4	Baja California Sur	12,008.85	20	Coahuila	3,214.26
5	Sinaloa	10,084.51	21	Querétaro	3,167.73
6	Chihuahua	9,867.61	22	Puebla	2,841.62
7	Zacatecas	9,101.87	23	Morelos	2,774.25
8	Jalisco	7,611.39	24	Quintana Roo	2,523.16
9	Durango	6,843.32	25	Veracruz	2,487.84
10	Nuevo León	6,192.46	26	Estado de México	2,413.37
11	Guanajuato	5,337.69	27	Hidalgo	2,397.50
12	Aguascalientes	5,232.27	28	Guerrero	2,166.20
13	Colima	5,163.88	29	Oaxaca	1,920.10
14	Campeche	4,353.17	30	Distrito Federal	1,899.84
15	San Luis Potosí	4,232.56	31	Tabasco	1,779.21
16	Nayarit	4,216.41	32	Yucatán	1,779.16

Fuente: Elaboración propia con base en datos de SAGARPA.

Lo anterior, indica un problema estructural en el PROCAMPO y en la forma en la que se encuentran organizados los sectores agrícolas en diversos estados de territorio nacional, y genera dudas en la eficiencia de este programa para combatir la pobreza.

Para continuar con el análisis de la relación de PROCAMPO y pobreza, es conveniente investigar sobre los principales indicadores de pobreza a nivel estatal.

Tabla 13.

Ranking del Porcentaje de la población en pobreza. 2010

Ranking	Estado	por ciento	Ranking	Estado	por ciento
1	Chiapas	78.5	17	Estado de México	42.9
2	Guerrero	67.6	18	Nayarit	41.4
3	Oaxaca	67	19	Querétaro	41.4
4	Puebla	61.5	20	Tamaulipas	39
5	Tlaxcala	60.3	21	Chihuahua	38.8
6	Zacatecas	60.2	22	Aguascalientes	38.1
7	Veracruz	57.6	23	Jalisco	37
8	Tabasco	57.1	24	Sinaloa	36.7
9	Hidalgo	54.7	25	Colima	34.7
10	Michoacán	54.7	26	Quintana Roo	34.6
11	San Luis Potosí	52.4	27	Sonora	33.1
12	Durango	51.6	28	Baja California	31.5
13	Campeche	50.5	29	Baja California Sur	31
14	Guanajuato	48.5	30	Distrito Federal	28.5
15	Yucatán	48.3	31	Coahuila	27.8
16	Morelos	43.2	32	Nuevo León	21

Fuente: Elaboración propia con base en datos de CONEVAL.

Se observa que los estados con mayor número de habitantes en situación de pobreza son Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla y Tlaxcala respectivamente. Sin embargo, se observa que estas entidades federativas presentan buenos estándares en sus niveles de apoyo por parte del PROCAMPO, por lo que se refuerza la hipótesis de que el programa en mención no ha funcionado en su objetivo de disminuir la pobreza.

Tabla 14.

Ranking del Porcentaje de la población en pobreza moderada. 2010

Ranking	Estado	por ciento	Ranking	Estado	por ciento
1	Tlaxcala	50.4	17	Aguascalientes	34.4
2	Zacatecas	49.4	18	Estado de México	34.3
3	Puebla	44.5	19	Querétaro	34
4	Tabasco	43.5	20	Tamaulipas	33.5
5	Hidalgo	41.2	21	Nayarit	33
6	Michoacán	41.2	22	Colima	32.2
7	Durango	41.1	23	Chihuahua	32.2
8	Chiapas	40.2	24	Jalisco	31.8
9	Guanajuato	40.1	25	Sinaloa	31.2
10	Veracruz	38.8	26	Quintana Roo	28.2
11	Oaxaca	37.7	27	Baja California	28.1
12	San Luis Potosí	37.1	28	Sonora	28
13	Campeche	36.7	29	Baja California Sur	26.4
14	Yucatán	36.6	30	Distrito Federal	26.4
15	Morelos	36.3	31	Coahuila	24.9
16	Guerrero	35.7	32	Nuevo León	19.2

Fuente: Elaboración propia con base en datos de CONEVAL.

El CONEVAL divide la pobreza en moderada y extrema dependiendo del nivel de ésta. En el ranking se destacan por encabezar los primeros lugares a Tlaxcala, Zacatecas, Puebla, Tabasco e Hidalgo.

Por el contrario, para el caso de la pobreza extrema destacan las entidades federativas de Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Veracruz y Puebla, por lo que existe una coincidencia entre los líderes de Pobreza con los de Pobreza extrema.

Tabla 15.

Ranking del Porcentaje de la población en pobreza moderada. 2010

Ranking	Estado	por ciento	Ranking	Estado	por ciento
1	Chiapas	38.3	17	Nayarit	8.3
2	Guerrero	31.8	18	Querétaro	7.4
3	Oaxaca	29.2	19	Morelos	6.9
4	Veracruz	18.8	20	Chihuahua	6.6
5	Puebla	17	21	Quintana Roo	6.4
6	San Luis Potosí	15.3	22	Sinaloa	5.5
7	Campeche	13.8	23	Tamaulipas	5.5
8	Tabasco	13.6	24	Jalisco	5.3
9	Hidalgo	13.5	25	Sonora	5.1
10	Michoacán	13.5	26	Baja California Sur	4.6
11	Yucatán	11.7	27	Aguascalientes	3.8
12	Zacatecas	10.8	28	Baja California	3.4
13	Durango	10.5	29	Coahuila	2.9
14	Tlaxcala	9.9	30	Colima	2.5
15	Estado de México	8.6	31	Distrito Federal	2.2
16	Guanajuato	8.4	32	Nuevo León	1.8

Fuente: Elaboración propia con base en datos de CONEVAL.

Para cumplir con los propósitos de la investigación se utiliza el análisis de correlación, con el fin de estudiar el nivel de asociación que existe entre diversas variables. Se decide utilizar la herramienta con tres distintas variables que se vincularon con la pobreza, con el propósito de tener un margen más amplio de análisis.

En principio se realizó el análisis relacionando la variable de número de beneficiarios por entidad federativa para determinar cómo se relaciona con los niveles de pobreza estatales.

Tabla 16.

Análisis de Correlación

	<i>Número de beneficiarios</i>
<i>Número de beneficiarios</i>	1.000
<i>Porcentaje de la población en pobreza 2010</i>	.741**
<i>pobreza moderada 2010</i>	.453**
<i>pobreza extrema 2010</i>	.788**

**Significativo al 0.01 por ciento.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de SAGARPA y CONEVAL.

Se observa que existe una relación positiva y significativa entre el número de beneficiarios y los distintos niveles de pobreza, por lo que se acepta la hipótesis que el mayor número de beneficiarios el programa de PROCAMPO está concentrado en las regiones en donde los niveles de pobreza son mayores.

Con el propósito de confirmar lo anterior, se utilizó nuevamente el análisis de correlación pero utilizando el importe promedio total recibido por las entidades federativas durante el período en su relación con los indicadores de pobreza obteniéndose los siguientes resultados.

Tabla 17.

Análisis de Correlación

	<i>Importe apoyado PROCAMPO 2009</i>
<i>Importe apoyado PROCAMPO 2009</i>	1.000
<i>Porcentaje de la población en pobreza 2010</i>	.388*
<i>pobreza moderada 2010</i>	.336
<i>pobreza extrema 2010</i>	.334

*Significativo al 0.01 por ciento.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de SAGARPA y CONEVAL.

En la tabla anterior se observan resultados muy similares al análisis de correlación previo, se muestra que existe una relación positiva y significativa entre el importe apoyado de PROCAMPO con la población en pobreza por entidad federativa, por lo que se muestra una asociación entre ambas variables y que, al igual que en el caso anterior, los beneficiarios y el importe total de los apoyos parecen estar concentrados en las regiones más vulnerables.

Tabla 18.

Análisis de Correlación

	<i>Promedio Importe apoyado per cápita (1995-2009)</i>
<i>Promedio Importe apoyado per cápita (1995-2009)</i>	1
<i>Porcentaje de la población en pobreza 2010</i>	-0.404
<i>pobreza moderada 2010</i>	-0.313
<i>pobreza extrema 2010</i>	-0.379

Fuente: Elaboración propia con base en datos de SAGARPA y CONEVAL.

Para disponer de una mejor apreciación en términos de la relación de la aplicación de los recursos del PROCAMPO y el comportamiento de los indicadores de pobreza, se construyó la variable importe per cápita de los apoyos, considerando que estos pudieran diluirse en el caso en los cuales la población en condición de pobreza y potenciales destinatarios de las aportaciones, fuera demasiado grande. El resultado es el que se muestra en la tabla 14.

Se encuentra que existe una correlación negativa y significativa de la variable del importe per cápita con la pobreza total y la pobreza extrema. No se encuentra relación estadísticamente significativa con la pobreza moderada. Esto indica que las variables del importe per cápita y la pobreza se asocian en forma inversa, por lo que se muestra con el análisis de correlación que el programa de PROCAMPO parece no funcionar para el combate a la pobreza cuando se relaciona

el importe promedio que recibe un beneficiario y la posibilidad de reducir con ello su nivel de pobreza. Dicho de otra manera, en las regiones donde los beneficiarios reciben más, son las regiones en las cuales los niveles de pobreza son menores.

Sin embargo, se observó en el análisis de los indicadores de pobreza que existían estados con altos niveles de apoyo PROCAMPO y con un gran número de personas en situación de pobreza, por lo que se afirma que para que el programa permita a las personas salir de la pobreza es necesario que el importe per cápita sea elevado, ya que aquellos que reciban bajos apoyos permanecerán en su misma situación económica.

En conclusión, el análisis descriptivo y de correlación muestra el mismo resultado, el programa PROCAMPO funciona en cierta medida para combatir la pobreza, pero únicamente en situaciones en que el apoyo per cápita es elevado y esto no se confirma en aquellas entidades federativas con mayor número de pobres.

5.2. PROCAMPO y pobreza en el estado de Sinaloa.

Para el análisis de la relación que podemos encontrar en el comportamiento del programa de PROCAMPO y los niveles de pobreza en Sinaloa, antes se hace necesario precisar que, en el período de análisis, la entidad ocupa el lugar 13 en cuanto a número de beneficiarios del Programa, el tercero en los importes recibidos por entidad federativa, el número 5 en relación con los importes per cápita recibidos, mientras que en los indicadores de pobreza ocupa la posición 24.

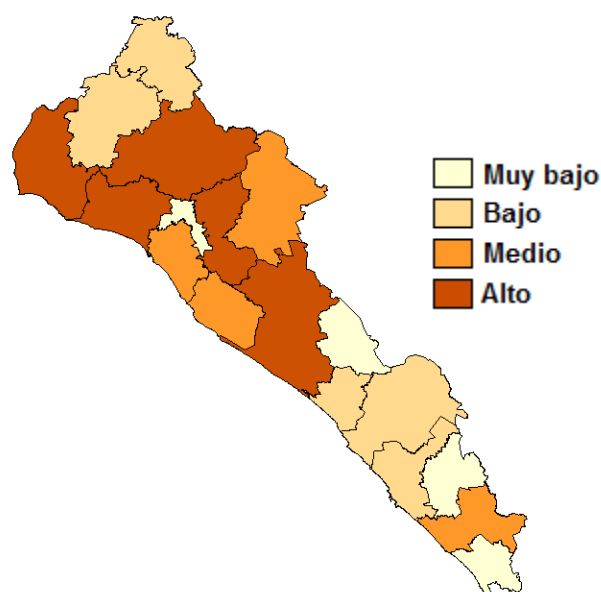
En este apartado se recurrirá a la estadística espacial, a fin de analizar, en los municipios de Sinaloa, el comportamiento y la distribución del número de beneficiarios del PROCAMPO, del importe total de los beneficios recibidos y del importe per cápita de estos últimos, así como su

relación con los niveles de pobreza a nivel municipal, considerando el porcentaje de pobres que aporta cada municipio al total de pobres de la entidad.

Con respecto al número de beneficiarios del PROCAMPO por municipio, puede apreciarse que la mayor parte de los mismos se concentra en los municipios ubicados en la región centro norte de la entidad (figura 3) y que, de acuerdo con el mapa de percentiles, se observa la presencia de un número particularmente alto de beneficiarios en el municipio de Guasave (figura 4).

Figura 3.

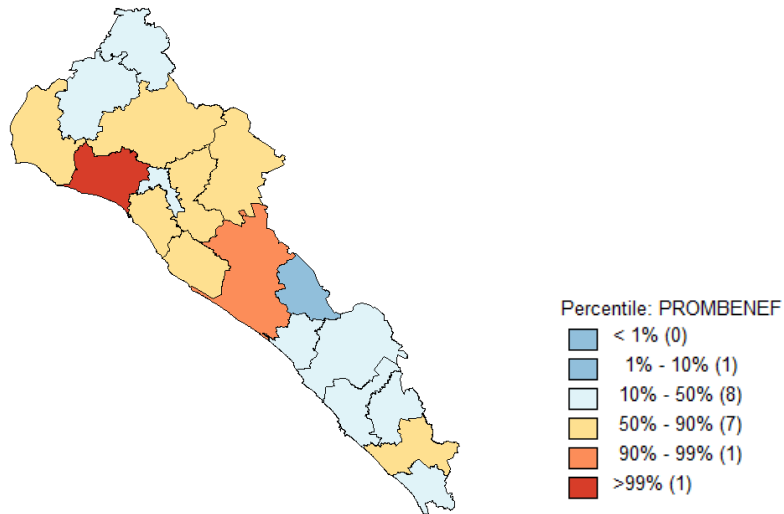
Sinaloa. Distribución territorial del número de beneficiarios del PROCAMPO por municipio. 1995-2009.



Fuente: Elaboración propia con base en datos de SAGARPA.

Figura 4.

Sinaloa. Percentiles de la distribución territorial del número de beneficiarios del PROCAMPO por municipio. 1995-2009.

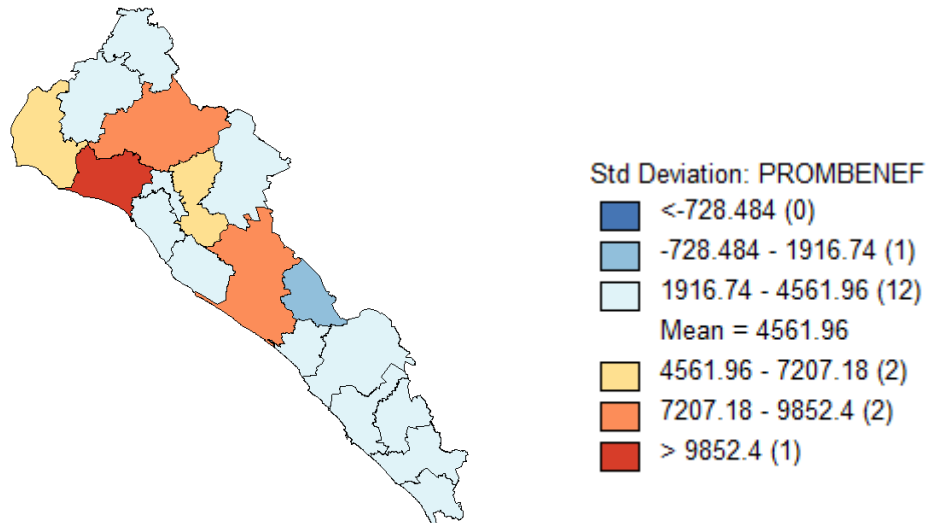


Fuente: Elaboración propia con base en datos de SAGARPA.

También resulta útil para disponer de una mayor claridad acerca de la distribución territorial de la variable, en este caso número de beneficiarios de PROCAMPO, observar la dispersión de la misma con base al número de desviaciones estándar que los separan del comportamiento promedio. Es así que puede apreciarse que los municipios de Culiacán y Sinaloa, con dos desviaciones por encima de la media, y Guasave con tres, aparecen como los municipios en donde mayormente se han concentrado los beneficiarios del Programa (figura 5).

Figura 5.

Sinaloa. Desviación estandar de la distribución territorial del número de beneficiarios del PROCAMPO por municipio. 1995-2009.



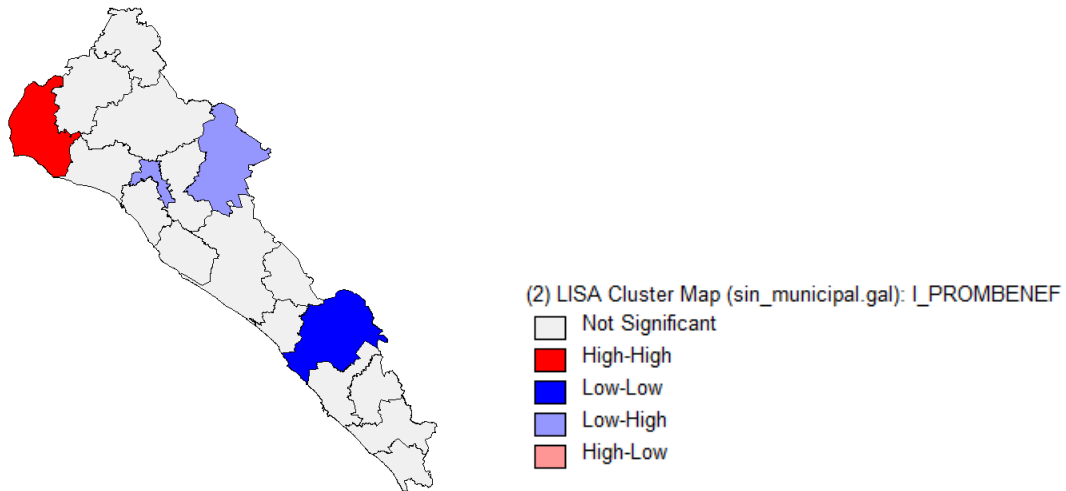
Fuente: Elaboración propia con base en datos de SAGARPA.

Puede observarse también un contraste que deriva de la existencia de clústeres de municipios, destacando el caso de San Ignacio que teniendo un número relativamente reducido de beneficiarios, se encuentra rodeado de municipios en igual condición, y el de Ahome que posee un número particularmente alto de beneficiarios y está acompañado de vecinos que también cuentan con un número alto de beneficiarios.

Como consecuencia de la existencia de un mayor número de beneficiarios, en general, el comportamiento en términos de la distribución territorial de la variable referida al importe del PROCAMPO recibido por el total de beneficiarios en cada municipio, es muy similar al presentado por la variable número de beneficiarios.

Figura 6.

Sinaloa. Mapa de clúster de la distribución territorial del número de beneficiarios del PROCAMPO. 1995-2009.

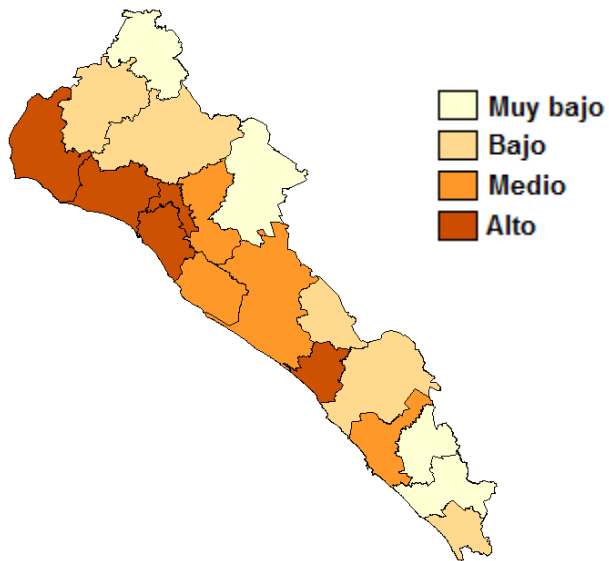


Fuente: Elaboración propia con base en datos de SAGARPA.

Por esa razón, se decidió recurrir al cálculo del importe per cápita del apoyo del PROCAMPO por municipio, encontrándose que en este caso los mayores importes se localizan en lo que podríamos llamar los municipios de la costa norte de la entidad. Se trata específicamente de Ahome, Guasave, Angostura y Salvador Alvarado (figura 7). Puede apreciarse también, que Salvador Alvarado posee un valor particularmente alto, al ubicarse en el mayor percentil (figura 8).

Figura 7.

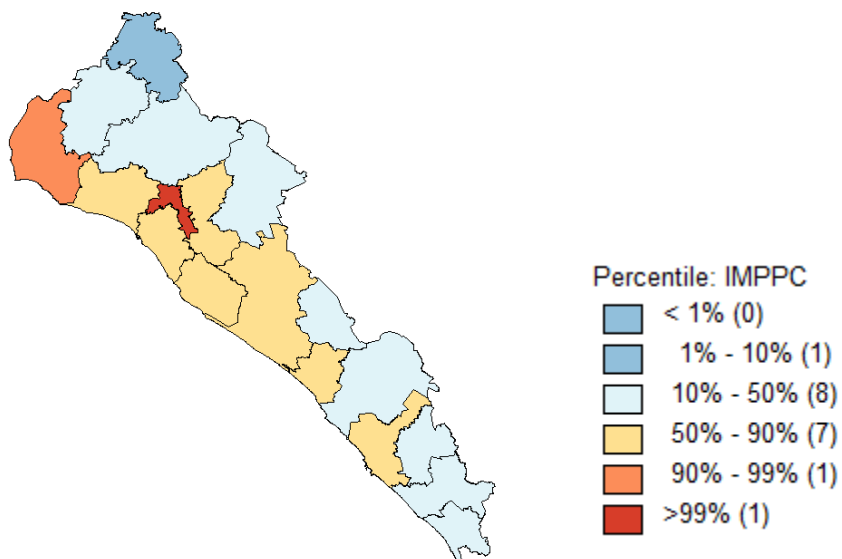
Sinaloa. Distribución territorial del importe per cápita del PROCAMPO. 1995-2009.



Fuente: Elaboración propia con base en datos de SAGARPA.

Figura 8.

Sinaloa. Percentiles del promedio del importe per cápita del PROCAMPO. 1995-2009.

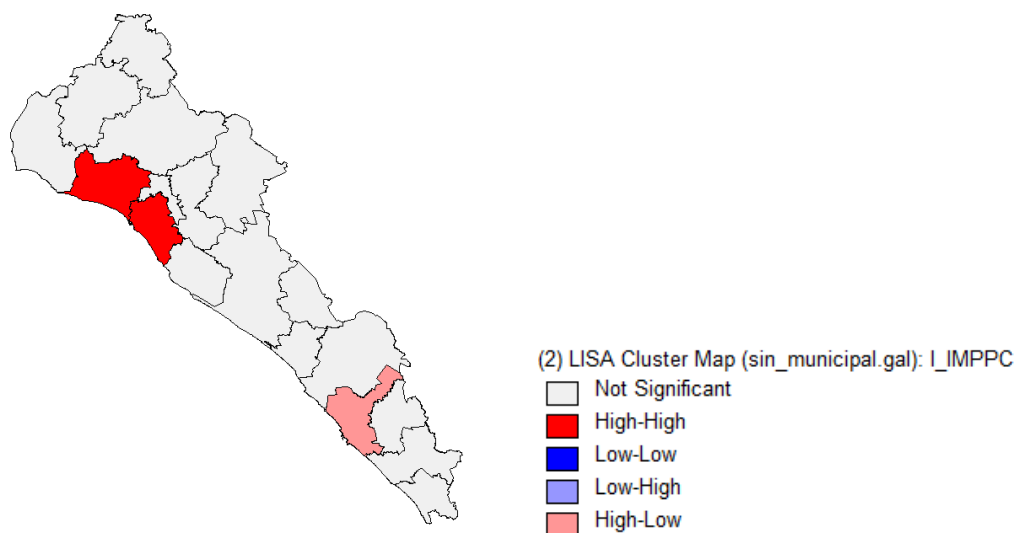


Fuente: Elaboración propia con base en datos de SAGARPA.

En la identificación de clústeres, puede apreciarse un clúster del tipo alto-alto, que se conforma por los municipios de Guasave y Angostura, correspondiendo a dos municipios que se caracterizan por un alto nivel de percepción per cápita de apoyos provenientes del PROCAMPO.

Figura 9.

Sinaloa. Mapa de clúster del importe per cápita del PROCAMPO. 1995-2009.



Fuente: Elaboración propia con base en datos de SAGARPA.

Con anterioridad se ha señalado que uno de los propósitos para los cuales fue creado el PROCAMPO, es combatir o aminorar la pobreza en las zonas rurales, por eso, bajo la consideración de que en Sinaloa, y en general en todo el país, la mayor concentración de pobres se asocia con la población que vive en las zonas rurales, donde precisamente se encuentran los beneficiarios del PROCAMPO, se realizó un análisis de correlación y otro llamado espacio temporal, con la finalidad de relacionar el comportamiento de las variables que hemos venido analizando con los niveles de pobreza a nivel municipal.

Tabla 19.

Sinaloa. Correlación entre indicadores del PROCAMPO y niveles de pobreza. 1995-2009.

VARIABLE	POBREZA MUNICIPAL
Número de beneficiarios.	0.713**
Importe total recibido por los beneficiarios	0.781**
Importe per cápita recibido por los beneficiarios.	0.464*

**Estadísticamente significativo al 0.01 por ciento.

*Estadísticamente significativo al 0.05 por ciento.

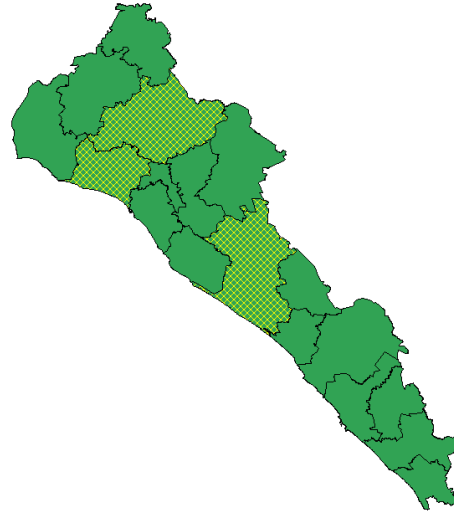
Fuente: Elaboración propia con base en datos de SAGARPA y CONEVAL.

Se observa que entre las variables en cuestión existe una correlación positiva y estadísticamente significativa, lo cual nos lleva a considerar que al menos en Sinaloa, en el período que se analiza, efectivamente los apoyos del PROCAMPO han sido recibidos por los municipios a quienes les caracteriza una mayor población en condiciones de pobreza.

En la búsqueda de los casos más representativos de este comportamiento, realizamos un análisis denominado espacio temporal, que permite identificar valores altos (bajos) de una variable determinada, con valores también altos (bajos) de otra de las variables incluidas en el estudio. En este sentido, para el número de beneficiarios del PROCAMPO y el importe recibido por estos, en su relación con los niveles de pobreza municipal, destacan los municipios de Guasave, Sinaloa y Culiacán.

Figura 10.

Sinaloa. Municipios con altos niveles de participación en la pobreza y un número alto de beneficiarios y de importe total recibido del PROCAMPO.

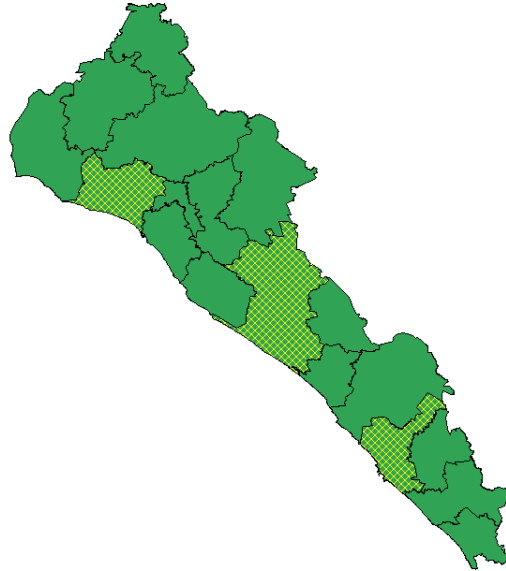


Fuente: Elaboración propia con base en datos de SAGARPA y CONEVAL.

En cambio, cuando la relación se establece entre el importe per cápita del PROCAMPO en su relación con los niveles de pobreza municipal, sobresalen los municipios de Guasave, Culiacán y mazatlán..

Figura 11.

Sinaloa. Municipios con altos niveles de participación en la pobreza y un alto importe per cápita del PROCAMPO.



Fuente: Elaboración propia con base en datos de SAGARPA y CONEVAL.

Finalmente cabe mencionar, que los cálculos para los indicadores de pobreza han sido realizados considerando el número de pobres en cada municipio o la aportación de cada municipio al total de pobres en la entidad y no el porcentaje de pobres que reporta el CONEVAL a nivel municipal, toda vez que hacerlo de esta manera complica la relación entre las variables en tanto existen municipios con un porcentaje muy alto de pobres, pero se trata de municipios relativamente pequeños, en cambio existen otros municipios en donde el porcentaje de pobres con respecto a la población total es relativamente bajo, sin embargo el número de pobres es alto debido a que se trata de los municipios con mayor población. Tal es el caso de Culiacán, Mazatlán, Ahome y Guasave.

También es conveniente precisar que el análisis permite identificar que los recursos del PROGRAMA en términos generales efectivamente están mayormente orientados a las regiones

en donde se concentra la mayor cantidad de pobres, sin embargo, no permite identificar si estos se distribuyen de manera adecuada y, menos aún, si realmente han contribuido a reducir los niveles de pobreza en el ámbito municipal.

5.3. El análisis del cumplimiento de los objetivos del PROCAMPO

El propósito de este apartado es mostrar las evidencias empíricas cuando se trata de confirmar el cumplimiento de los objetivos declarados con la aplicación de los recursos provenientes del PROCAMPO.

En refuerzo del análisis previo, conviene tener presente que la pobreza extrema es fundamentalmente un fenómeno rural, ya que aunque sólo una cuarta parte de la población mexicana vive en zonas rurales, cerca de dos terceras partes de la población en pobreza extrema habita esas áreas. Pero además, la pobreza rural es diferente de la pobreza urbana, en tanto las fuentes de ingreso entre los pobres rurales y los urbanos no son iguales y la presencia de grupos indígenas es mucho mayor en las zonas rurales.

Se sabe que en 2004, el 28 por ciento de los habitantes en zonas rurales se encontraba en niveles de pobreza extrema y el 57 por ciento en situación de pobreza moderada. Por eso, aunque sólo una cuarta parte de la población mexicana vive en zonas rurales, en estas regiones reside el 60.7 por ciento de la población en pobreza extrema y el 46.1 por ciento de los moderadamente pobres del país.

Por ello, aunque programas de apoyo agrícola como el PROCAMPO no se han diseñado específicamente para el combate o la reducción de la pobreza, bien podrían orientarse hacia los productores en pequeña escala y un poco menos al sector comercial. La idea es que una mejor orientación de los subsidios y servicios hacia los pequeños agricultores representaría la

posibilidad de los pequeños productores pudieran tener acceso a la investigación, la asistencia técnica y la difusión, si esta fuera adaptada a los pequeños agricultores.

Como se ha señalado, el PROCAMPO en realidad busca resarcir en alguna medida el ingreso de los productores agrícolas afectados por la apertura comercial a la que se ha visto sometido, particularmente, el sector agropecuario. El propósito es competir en mejores condiciones a partir de las distorsiones que generan los subsidios que se otorgan los socios comerciales a sus productores agrícolas en sus respectivos países.

En este contexto dos cuestiones son relevantes, por un lado, los subsidios otorgados en nuestro país vía PROCAMPO no son equiparables a los que reciben los productores agrícolas en los países miembros del TLCAN y por otro, en muchos casos el subsidio otorgado no compensa al subsidio equivalente previo, en referencia a los precios de garantía. En indudable que esto provoca desestímulos en los productores más eficientes.

Como consecuencia de ello, resulta evidente que el PROCAMPO no fomenta ni la productividad ni la competitividad, como se decía que sucedería. Esto se debe, entre otras causas, a que únicamente impacta los ingresos de los productores de rendimientos altos, mientras que en el caso de los productores de autosuficiencia, que debían ser los mayormente beneficiados con el subsidio, el incremento en el ingreso es realmente marginal.

Un estudio realizado por López (1994), revela que considerando que más del 50 por ciento de las explotaciones agrícolas tienen una extensión entre cero y cinco hectáreas, se tiene que existe un promedio nacional de 2.5 ha por productor. En consecuencia, el incremento del ingreso por efecto del PROCAMPO sería aproximadamente de 825 pesos, alrededor de 2.20 pesos por día, lo cual, como es evidente, resulta irrelevante.

Pero además, el potencial productivo de superficies con estas características es bastante limitado y, en consecuencia, la aspiración de que se presente una reconversión hacia cultivos más rentables es prácticamente imposible. Esto se debe, por un lado, a la incapacidad natural productiva de superficies de este tipo y, por otro, a la limitada capacidad financiera manifiesta en la pérdida de acceso al crédito, la asistencia técnica y al mercado. López, (1994).

Cacho (2015), para medir el impacto del PROCAMPO, utilizó un modelo econométrico con datos tipo panel con 72 regresiones a través de mínimos cuadrados ordinarios. En este estudio se realizaron 36 estimaciones para las variables en niveles y 36 estimaciones en su forma logarítmica. Cada conjunto se dividió a su vez en 6 regresiones por cada variable, incluyendo superficie sembrada, superficie cosechada, volumen de la producción total, valor de la producción, rendimiento y precio medio rural. En cada una se realizó la estimación por el método de diferencias en diferencias simples y diferencias con regresor adicional (incorporando los subsidios), añadiendo en cada uno de ellos el procedimiento con efectos fijos y efectos aleatorios.

El estudio en mención, destaca dentro de sus principales hallazgos, que con respecto a los subsidios en los cultivos tradicionales, estos no han contribuido a incrementar la producción. Más específicamente, que la superficie sembrada y cosechada mostró un decremento significativo ya que los estados del Norte-Occidente, a pesar de contar con recursos superiores, no reflejan fomento o ampliación de la frontera productiva.

Encuentra también que no existen evidencias en el sentido de que el PROCAMPO haya elevado el nivel de productividad en el campo. Más aún, se tiene la evidencia de que el volumen de la producción mostró impactos negativos en los estados del Norte-Occidente respecto a los del Sur-Centro. Este es un dato muy importante ya que la agricultura intensiva tiende a elevar el

nivel de producto; sin embargo, en el análisis de los cultivos seleccionados no se encontró un efecto positivo en el incremento de los volúmenes de cosecha. En consecuencia, no eleva las condiciones de vida de los productores ya que el valor de la producción presentó efectos negativos.

La evidencia señala que tampoco logró mejorar el nivel de ingreso de los productores, ya que el precio medio rural expuso un impacto negativo. Se reconoce que con las caídas de los precios mundiales de los productos se torna arduo el cumplir dicho objetivo dado que los precios internacionales no dependen de las medidas aplicadas por el Programa.

Por lo que toca a la reconversión y la diversificación de cultivos en tanto los subsidios otorgados influyen en la decisión de qué productos elegir, resulta evidente que históricamente un grupo reducido de cultivos son los seleccionados para acceder a los mejores esquemas de apoyo, evidenciando la escasa o nula diversificación de cultivos.

El trabajo de Cacho (2015), señala además, que el PROCAMPO no fomenta una mayor equidad en la entrega de apoyos al incentivar la participación y organización de los productores con menor escala; que por el contrario, se ha comprobado que existe una segregada asignación a nivel estatal y por productor en la repartición de los montos de apoyo.

Por otra parte, dado que los estados del Norte-Occidente concentran la mayoría de los recursos disponibles, no se promueve una estructura productiva más equilibrada a nivel nacional, debido a que los estados del Sur-Centro, a pesar de contar con la mayoría de las unidades productivas del sector, sus predios son los más pequeños en promedio.

De igual manera, se aprecia que la implementación del PROCAMPO ha conseguido incrementar la producción de granos y oleaginosas a pesar de que el país es altamente deficitario

en estos productos; lo anterior se observa en las caídas de la producción de los cultivos tradicionales.

Adicionalmente, se esperaba que el PROCAMPO tuviera efectos en la productividad y en la producción reduciendo las brechas existentes en los niveles de desarrollo de los productores agrícolas, contribuyendo con ello a elevar la calidad de vida de la población, sin embargo lo que se tiene es que los estados del Norte-Occidente, a pesar de contar con la mayor cantidad de tierras y con el mayor monto de apoyos, han mantenido un decremento constante en la producción de bienes para la satisfacción de las necesidades alimentarias de la sociedad.

Al revisar, de acuerdo con los resultados del estudio, el cumplimiento de los objetivos declarados del PROCAMPO, se detecta que el rendimiento es el único rubro en el que se tuvo un efecto positivo en tanto aumentaron los rendimientos promedio de todos los cultivos en los estados del Norte-Occidente. Así, la transformación del esquema productivo tradicional permite acceder a nuevos esquemas productivos para lograr mejorar y elevar la cantidad y calidad de productos agrícolas.

Sin embargo, el mismo estudio revela que la asignación de recursos por parte del programa no es progresiva, ya que está diseñada para pagarle más a quienes cuentan con más tierra. Esto se debe a que el programa no ha implementado un techo para limitar el monto de pagos que un individuo o empresa puede recibir y la mayoría de los productores más pobres (los que tienen menos de 5 ha) está completamente excluida del programa.

Adicionalmente, los productores que cuentan con tierras de riego tienen el privilegio de recibir dos pagos anuales, a pesar de que el programa se diseñó para asignar apoyos con base en la extensión de tierra y no en la producción. Además, los datos revelan que con el paso del

tiempo ha disminuido considerablemente la proporción del presupuesto agrícola destinado a PROCAMPO y también la capacidad adquisitiva de los pagos por hectárea. Por ende, el programa agrícola más orientado hacia la producción tradicional, que supuestamente es el más inclusivo, no sólo excluye a la mayoría de su población objetivo, sino que está sesgado para favorecer a los productores más adinerados Cacho, (2015).

En refuerzo a lo antes señalado, Schwentesius y Gómez (1999), consideran que las transferencias que los productores agrícolas reciben a través del PROCAMPO y de la Alianza para el Campo, representan aproximadamente el 2.3 por ciento del ingreso total promedio de los ejidatarios, aunque en el caso de los marginados este porcentaje puede ser mayor y en muchas ocasiones representa el único ingreso monetario.

Pero además consideran que el PROCAMPO tiene dos elementos que le caracterizan, la ineficacia debido a la enorme burocracia y lo que llaman su evidente carácter electorero. Lo primero se desprende del hecho de que para la realización del Programa se requiere de un enorme burocratismo que absorbe para su funcionamiento montos considerables, que de este modo no están disponibles para los fines diseñados de las políticas. Lo segundo se debe a que muchos líderes regionales y partidos políticos participan en la promoción y gestión, pero sobre todo en la entrega de los recursos de los programas, por lo que los programas orientados al sector social, como el equipamiento rural y los programas sustentables en zonas de alta pobreza, no están exentos de elementos que propician su abuso para fines electoreros.

Esta situación no es exclusiva de México, es común en las economías emergentes y en las consideradas como pobres que los gobiernos utilicen este tipo de programas de apoyo a la agricultura como medios de comunicación de objetivos sociales realizados, por lo que Jerven (2014), propone el empleo de métodos mixtos de investigación y evaluación de las políticas

agrícolas, ya que los datos son productos sociales y las relaciones de poder condicionan o inducen a los investigadores o donantes de información de los estudios y sus conclusiones resultan ser carentes de confiabilidad, también debido a los diferentes métodos de recolección que afectan el tipo de datos que se recogen y a los sesgos de interpretación.

Por lo que la mayoría de los países presentan como exitosos sus programas de apoyo al campo en temas como productividad y nivel de ingresos, lo cual no resiste otros análisis practicados con metodologías mixtas. La respuesta es que la provisión de insumos agrícolas en una escala social es una propuesta bastante diferente de la del micro contexto, y debido a la debilidad de análisis, los agregados serán manipulados de acuerdo con las relaciones de poder político cuando se diseñan sistemas para la provisión de subsidios a los insumos agrícolas, por lo que el sistema estadístico debe ser vigilado de cerca; de lo contrario, la realidad y los números podrían desvirtuarse rápidamente generando discrepancias entre la evidencia y el discurso que pueden ser diferencias vitales en los países en los que viven grandes partes de la población dependiendo de la actividad agrícola y están viviendo en condición de pobreza.

Se considera que otra limitante que tienen las políticas agrícolas actuales de México es lo escaso de los recursos frente al contexto nacional e internacional cambiante y frente a los apoyos que reciben los productores de los principales socios comerciales. El siguiente cuadro demuestra, una vez más, que los apoyos transferidos a los productores mexicanos se ubican por debajo de lo que reciben sus homólogos en los países socios Schwentesius y Gómez, (1999).

Tabla 20.

Equivalentes de Subsidios al Productor por hectárea en países de la OCDE. 1986/88-1997 (EN US\$ha)

PAÍS	1986/88	1992/94	1995	1996	1997
México	33	58	0	13	26
Estados Unidos	92	74	66	61	59
Canadá	111	93	76	73	60
Unión Europea	485	603	671	597	526
OCDE promedio	148	163	167	152	137

Fuente: OECD, Agricultural policies in OECD countries, Measurement of Support and Background Information 1997, París, Francia, 1997.

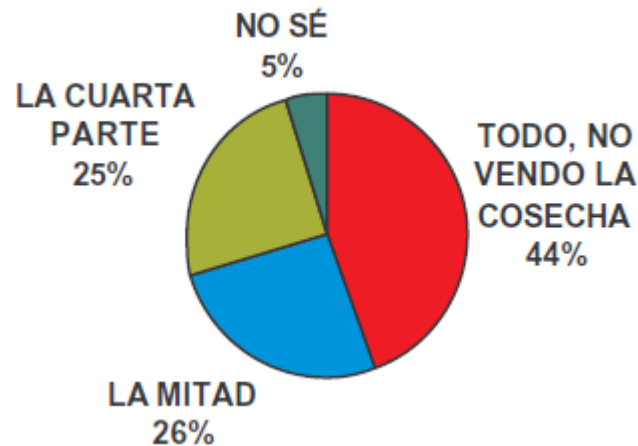
Continuando con la revisión de estudios realizados para evaluar el impacto de los resultados del PROCAMPO, particularmente en lo relacionado con el cumplimiento de los objetivos planteados, se encontró un estudio de Bohórquez (2006), que evalúa y compara la política agrícola, los subsidios y las ayudas internas en Estados Unidos, México y Brasil.

De acuerdo con los resultados de este estudio, en muchos casos, la dependencia del subsidio que proporciona el PROCAMPO en cuanto al sostenimiento del nivel de ingreso es bastante fuerte y esto se manifiesta de diversas maneras.

En principio, según Bohórquez (2006), los ingresos del PROCAMPO, para la mayoría de los beneficiados, representa una fuente de ingresos bastante significativa, a tal grado que un 44 por ciento de los agricultores que formaron parte de la muestra para la que se realizó el estudio, consideró que el apoyo del PROCAMPO representa la totalidad de sus ingresos.

Figura 12.

Participación del PROCAMPO como fuente de ingreso de los agricultores beneficiados.



Fuente: "PROCAMPO cuestionario de productores. Calidad del Servicio 2003". SAGARPA, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación de México.

Sin embargo, como se ha dicho, para ciertos estratos de productores, sobre todo los más pequeños y pobres, el apoyo del PROCAMPO es más de tipo asistencial que de tipo productivo. El 63 por ciento afirma que usa el pago para la compra de alimentos, ropa, medicinas y transporte. Se confirma lo que otros estudios han revelado, en el sentido de que muchos de los recursos recibidos por los agricultores no han sido destinados al mejoramiento técnico, a la reconversión o al cambio de actividad económica, sino al pago de ciertas necesidades básicas de subsistencia que no son satisfechas aún con otros ingresos o programas Bohórquez, (2006).

Efectivamente, se confirma que el PROCAMPO no logró un nivel de reconversión de cultivos o actividades productivas significativo durante los primeros 10 años de su implementación, ya que únicamente el 16 por ciento de los productores manifiestan haber cambiado de cultivo o de actividad. Una situación como esta era de esperarse dado que, en general, las tierras de los

beneficiarios del PROCAMPO son escasas, tienen baja calidad y poca agua, lo cual dificulta a los agricultores el cultivo de productos con potencial exportable Bohórquez, (2006).

Pero además la evidencia apunta en el sentido de que, para la mayoría de los agricultores, a través del PROCAMPO, no se logró incrementar la productividad (figura 13). El estudio en mención, señala que para el 65 por ciento de los agricultores beneficiados por Programa, sus cosechas han permanecido invariables sin evidencia alguna de reestructuración o reconversión, Bohórquez, (2006).

Pero el PROCAMPO tampoco ha logrado estimular el mejoramiento técnico de los cultivos. Bohórquez (2006), señala a la pregunta “Desde que recibe PROCAMPO, ¿usted ha mejorado la posibilidad de obtener maquinaria?, el 74.8 por ciento de los agricultores respondieron que no. Además, respuestas similares se encontraron para el acceso a asistencia técnica, diésel o agua, ya que el 71.8, el 62.6 y el 73.8 por ciento de los beneficiarios encuestados, manifestó no haber mejorado la posibilidad de obtener dichos recursos a través del PROCAMPO. En consecuencia, no se promovió la modernización tecnológica, ni se reestructuró el uso de la tierra, lo cual ha limitado las opciones de los trabajadores del campo para obtener un mayor ingreso.

Figura 13.

Cambios en la cosecha de productos beneficiados por el PROCAMPO.

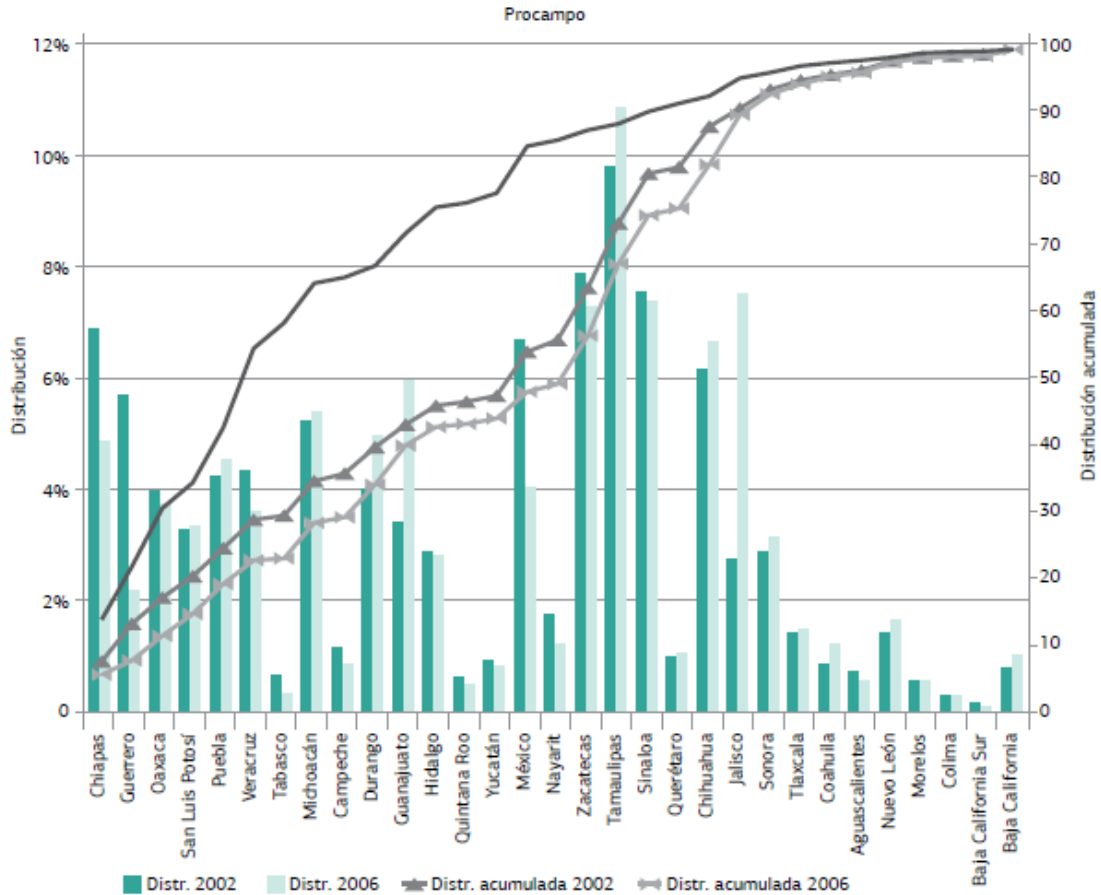


Fuente: “*PROCAMPO cuestionario de productores. Calidad del Servicio 2003*”. SAGARPA, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación de México.

En otro estudio, este realizado por Scott (2010), titulado *Subsidios Agrícolas en México: ¿quién gana, y cuánto?*, se muestra, utilizando la distribución acumulada de la pobreza extrema como parámetro para valorar el grado de progresividad, que el PROCAMPO es el segundo Programa más progresivo, detrás de Alianza para el Campo, ya que en este caso, el 22 por ciento de las transferencias se asigna a las cinco entidades federativas con mayores niveles de pobreza.

Figura 14.

México. Distribución del PROCAMPO. 2002-2006 (porcentaje que representa dentro de todos los programas y acumulado nacional total; estados ordenados por tasa de pobreza extrema)



Fuente: Tomado de John, Scott (2010). “Subsidios Agrícolas en México: Quién Gana, y Cuánto.” In Subsidios para la Desigualdad: Las Políticas Públicas del Maíz en México a partir del Libre Comercio, edited by Jonathan Fox and Libby Haight, 73-127. México City: Woodrow Wilson International Center for Scholars, México Institute.

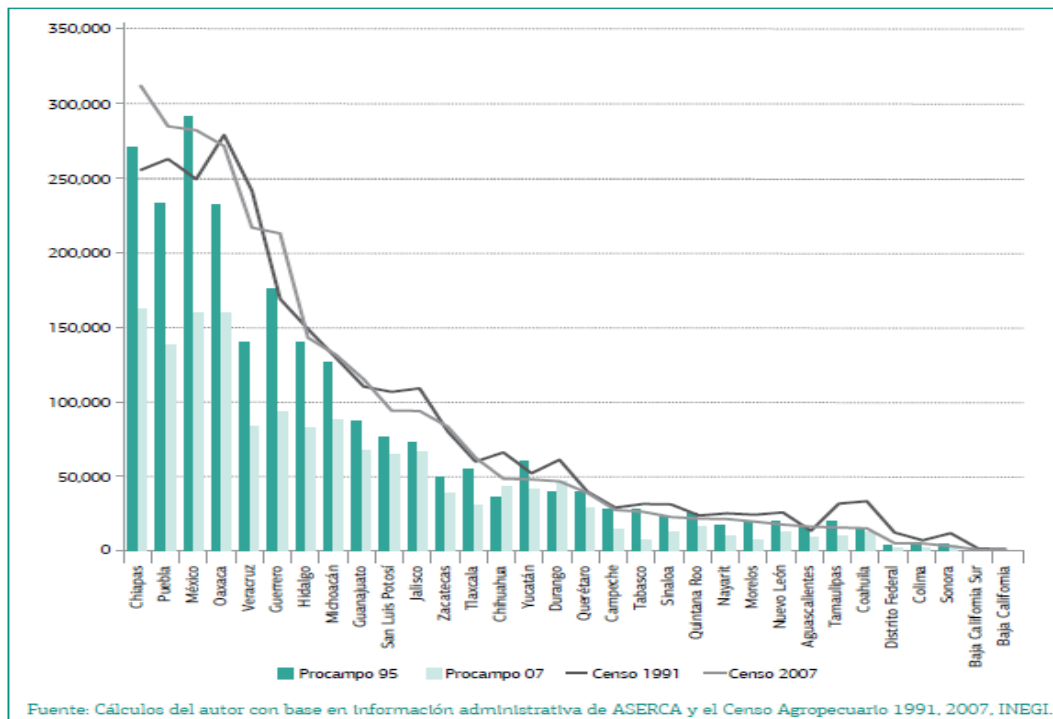
Scott (2010), hace uso de los Censos Agropecuarios de 1991 y 2007, para evaluar la cobertura del PROCAMPO a nivel de las entidades en el ciclo primavera verano (figuras de 6 a 10). Encuentra variaciones importantes en la cobertura entre estados, al pasar de cobertura total en Durango y Coahuila a menos de 15 por ciento en Baja California Sur y Tabasco.

Considerando el caso del maíz y comparando del inicio del programa a la fecha, identifica que el número de productores cubiertos ha aumentado en algunos estados, incluyendo Chiapas, Puebla y México, pero el número total de productores ha disminuido ligeramente (pasó de 2.68 millones en 1991 a 2.66 millones en 2007), mientras que la tierra cultivada ha aumentado de 7.3 a 8.1 millones de hectáreas (Figura 15).

Encuentra también que la cobertura del PROCAMPO (en términos de hectáreas) ha decrecido considerablemente en todos los estados, con excepción de Chihuahua y Jalisco. Adicionalmente, que la cobertura está por debajo de 50 por ciento en los estados más pobres (Veracruz, Guerrero y Chiapas) y apenas por encima de 50 por ciento en Oaxaca. Además de que algunos de los estados agrícolas más grandes tienen mayor cobertura (Chihuahua y Jalisco), pero no así Tamaulipas y Sinaloa. Y que no parece haber una relación con el tamaño promedio de la propiedad (figura 17) (Scott, 2010).

Figura 15.

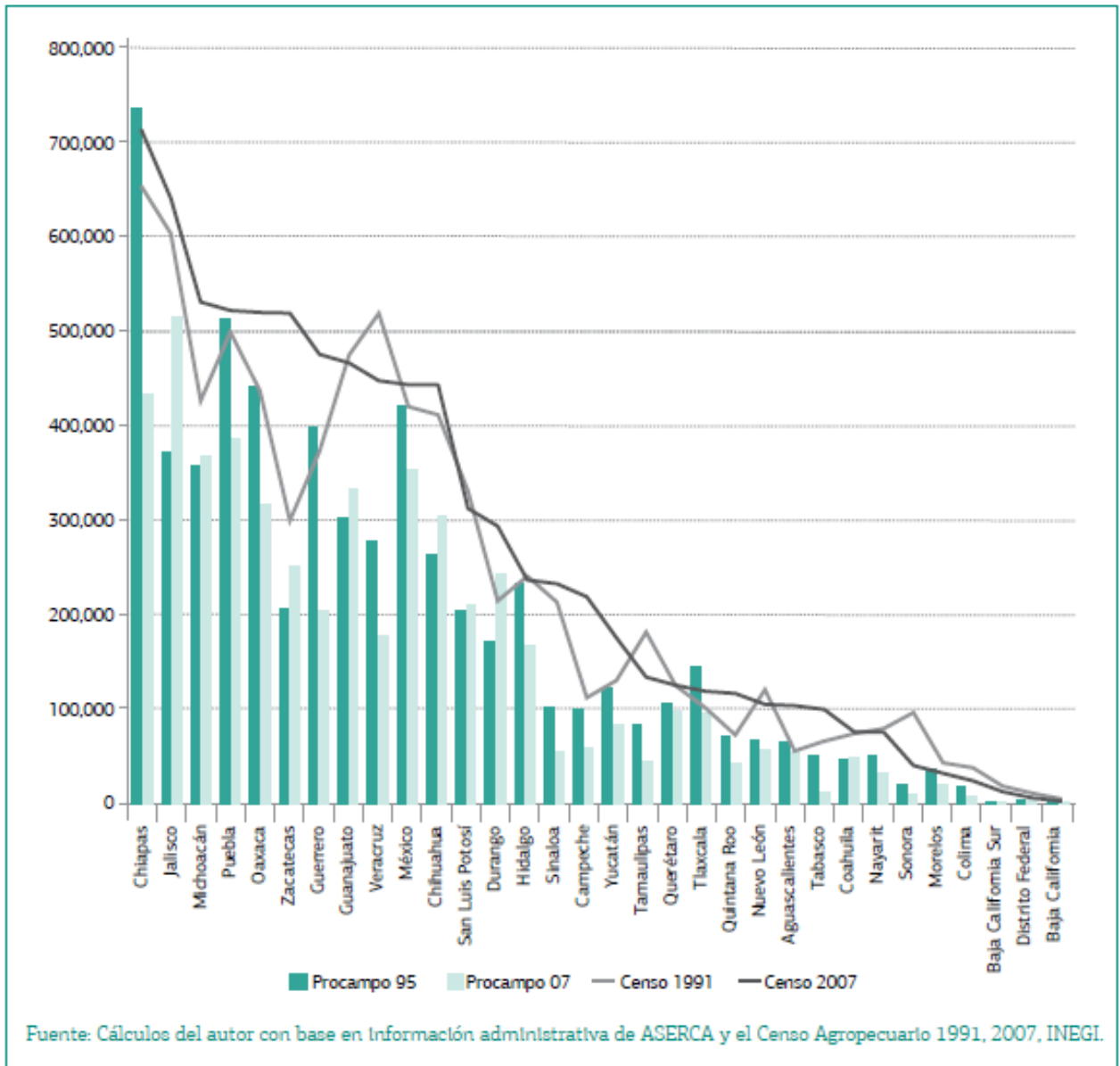
MÉXICO. Cobertura del PROCAMPO para productores de maíz y por hectárea: PV 2007



Fuente: Tomado de John, Scott (2010). Op. Cit.

Figura 16.

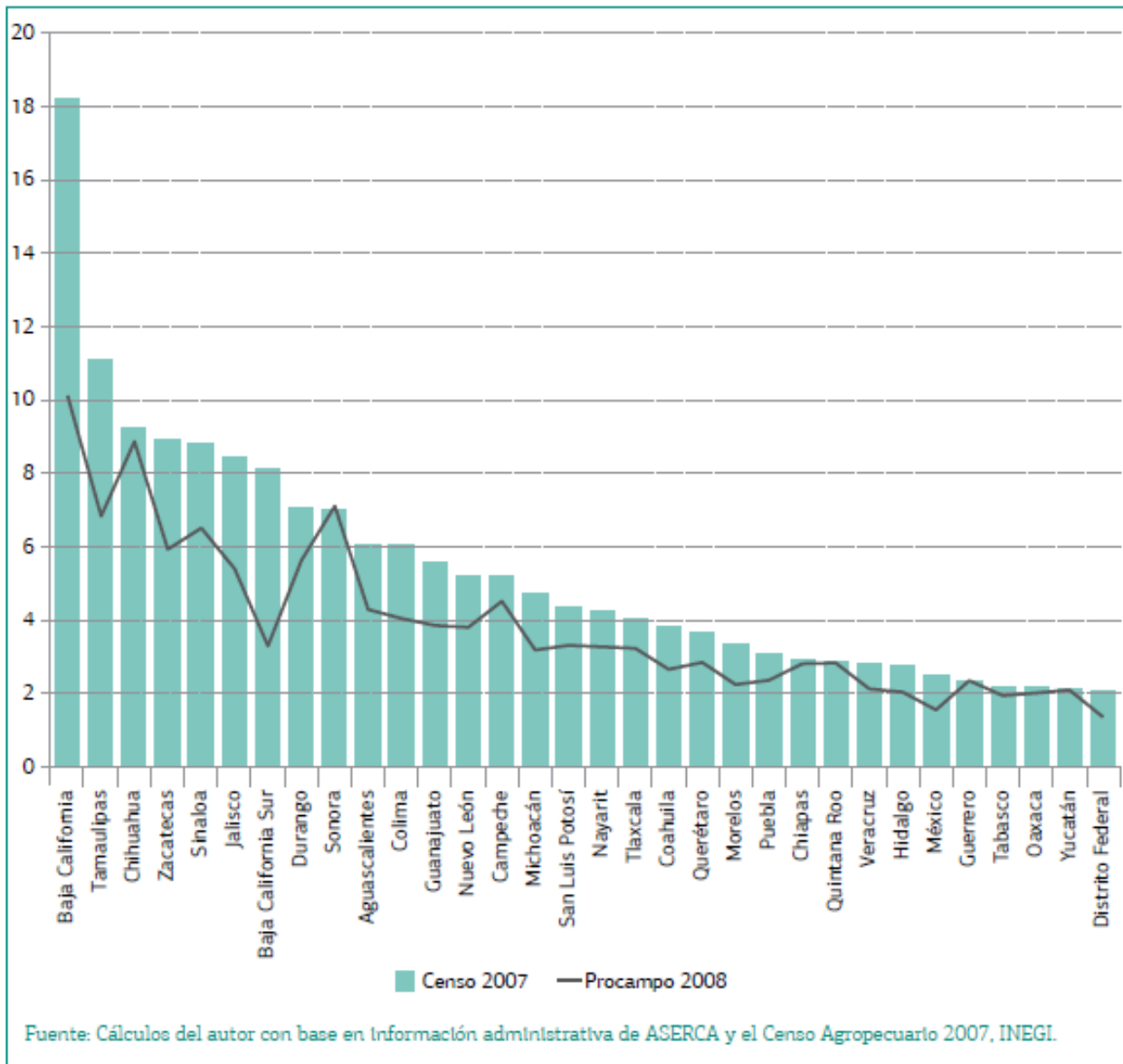
México. Cobertura del PROCAMPO por tierra cultivada y por hectárea: PV 2007



Fuente: Tomado de John, Scott (2010). Op. Cit.

Figura 17.

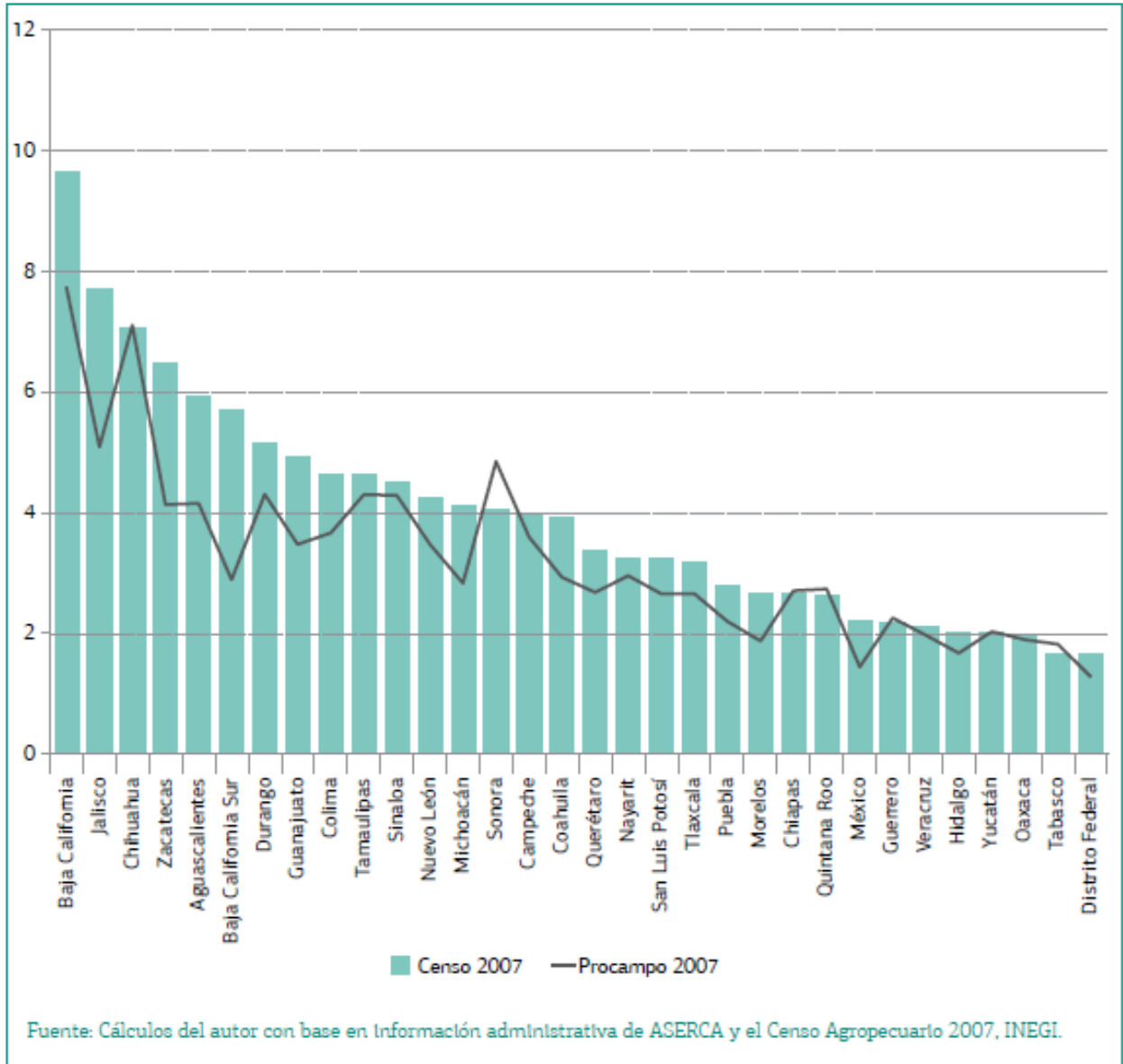
México. Tamaño promedio de la propiedad: Censo y PROCAMPO



Fuente: Tomado de John, Scott (2010). Op. Cit.

Figura 18.

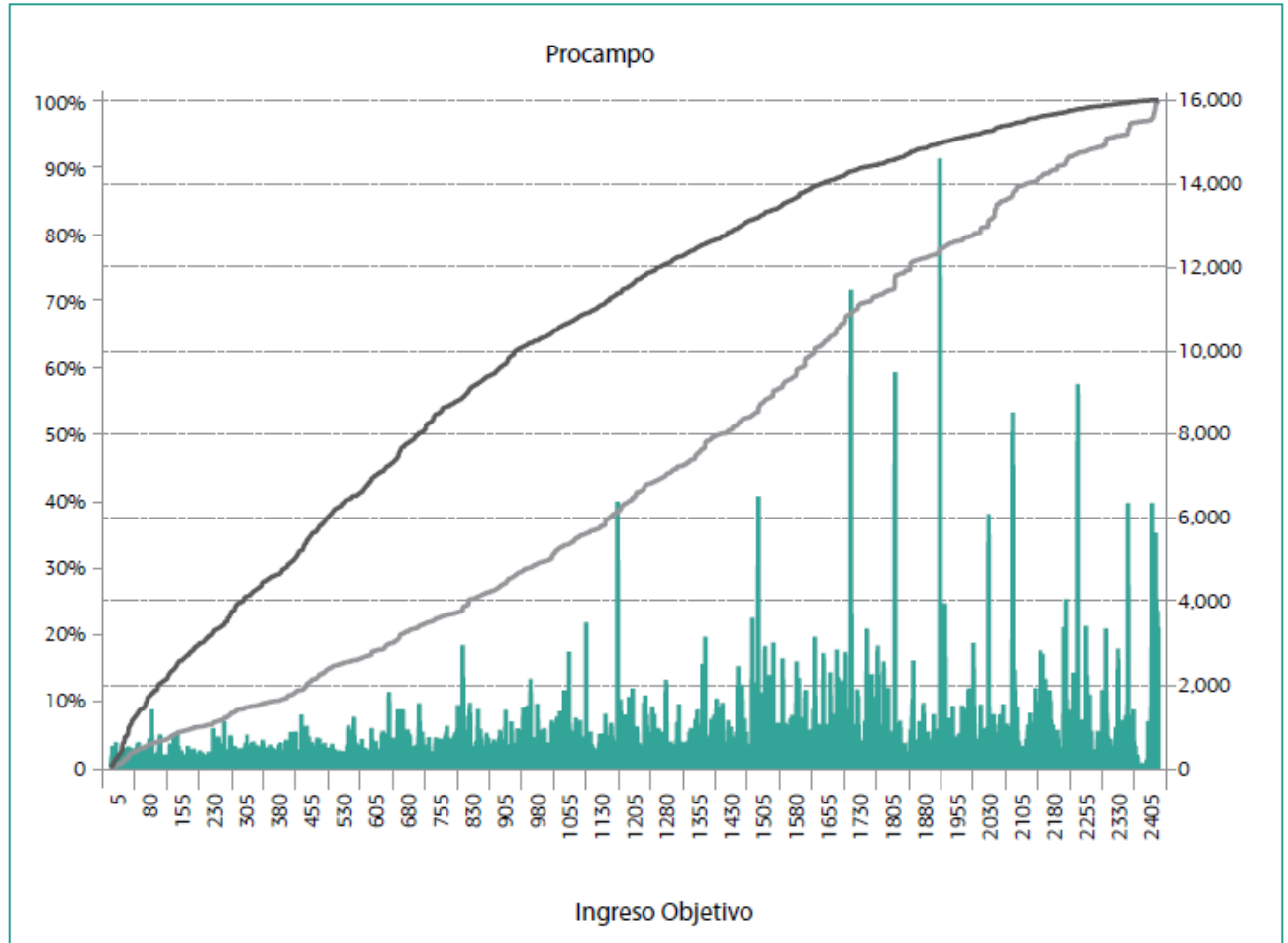
México. Tamaño promedio de la unidad de producción: Censo y PROCAMPO (productores de maíz)



Fuente: Tomado de John, Scott (2010). Op. Cit.

Figura 19.

México. Transferencias del PROCAMPO en los ciclos OI -2005 y PV-2006 por municipios ordenados por tasa de pobreza rural (pobreza alimentaria)



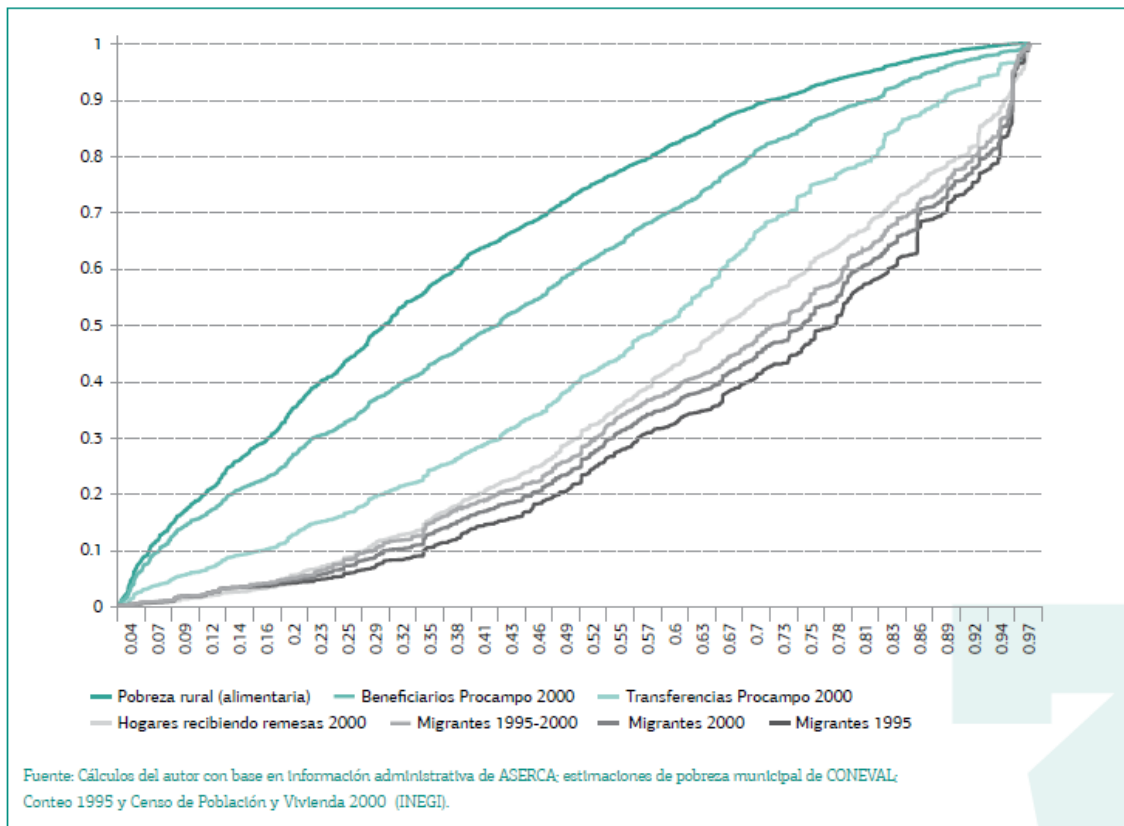
Fuente: Tomado de John, Scott (2010). Op. Cit.

Por último, Scott (2010, para obtener una idea preliminar de la correlación entre las transferencias del PROCAMPO y la decisión de migrar, compara la distribución de beneficiarios del PROCAMPO en el ámbito municipal con diversas estimaciones de migración basadas en el censo, incluyendo hogares que reciben remesas (2000), hogares con miembros que han migrado (2000), migrantes internacionales en 1995 y 2000, y el cambio en el número de migrantes entre estos dos momentos (figura 20).

Lo que encuentra es una débil relación entre la distribución del PROCAMPO y la migración a nivel municipal, al menos en el caso de los municipios más pobres, toda vez que los beneficiarios del Programa (a diferencia de las transferencias) se concentran de forma desproporcionada en los municipios más pobres, mientras que los migrantes provienen desproporcionadamente de municipios con menores niveles de pobreza Scott, (2010).

Figura 20.

México. PROCAMPO municipal y curvas de concentración de la migración: 1995-2000.



Fuente: Tomado de John, Scott (2010). Op. Cit.

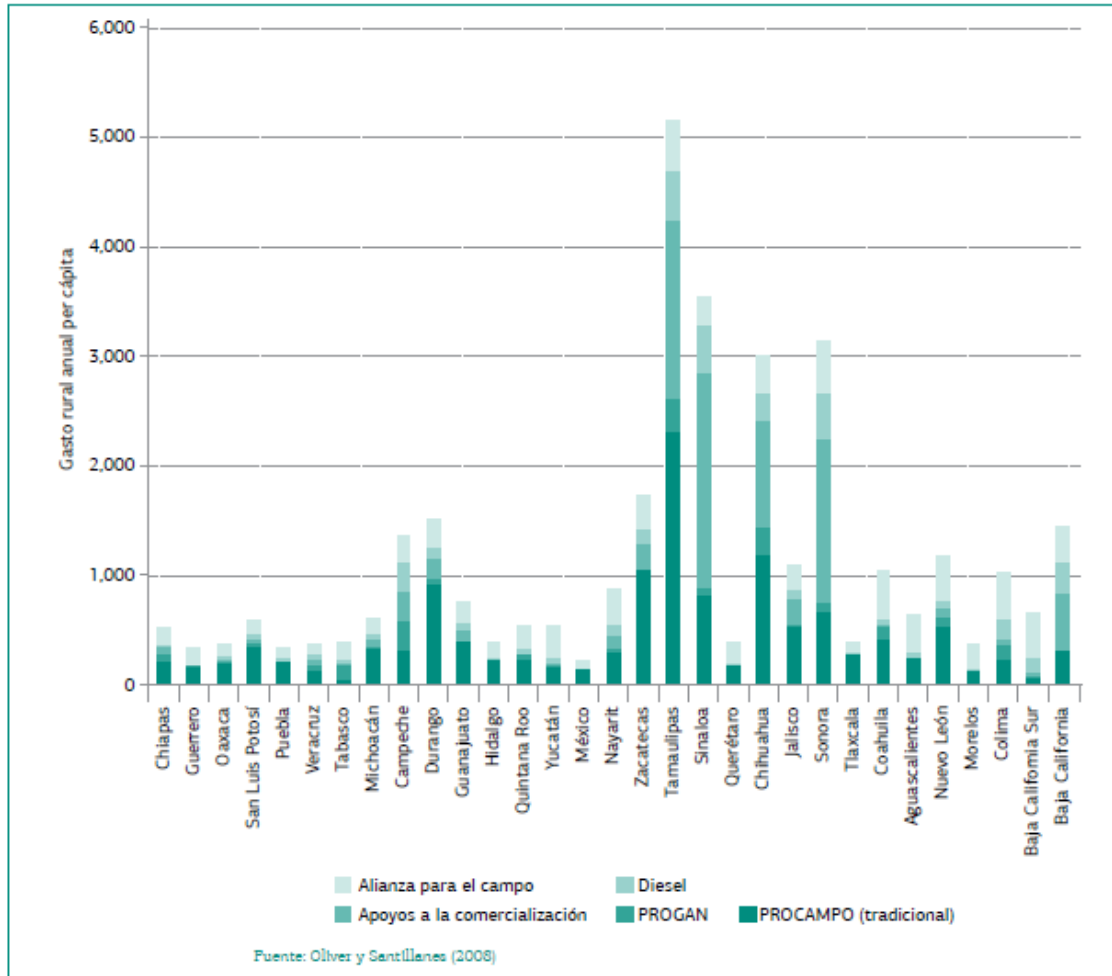
El estudio de Scott (2010) también incluye varios análisis de correlación entre el gasto público en políticas agrícolas (GPA), del cual forma parte el PROCAMPO, y un conjunto de variables que resultan relevantes para evaluar el desempeño de este Programa.

Encuentra por ejemplo que la correlación entre el GPA y la actividad económica agrícola es débil, ya que los beneficiarios más grandes, en los estados agrícolas más ricos (Sinaloa, Tamaulipas, Chihuahua y Jalisco) representan una proporción bastante pequeña del empleo rural. En contraste, los estados más pobres (Veracruz, Chiapas, Oaxaca, Puebla y Guerrero) representan una proporción importante del empleo agrícola pero reciben una porción mucho menor de estos recursos Scott, (2010).

Utilizando esta misma metodología, Scott (2010) observa que la distribución del GPA per cápita rural para los principales programas se concentra en la mitad más adinerada de la distribución de los estados ordenados por grado de pobreza, con los beneficios más altos asignados a Tamaulipas, Sinaloa, Chihuahua y Sonora. Precisa que estos cuatro estados están entre los principales beneficiarios del PROCAMPO (en términos per cápita), lo cual refleja la extensión de sus activos en materia de tierra cultivable. En el otro extremo de la distribución de los estados, los más pobres obtienen apoyo principalmente del PROCAMPO y Alianza, pero en términos generales apenas obtienen una décima parte del apoyo del que se benefician los estados ya mencionados (en términos *per cápita* rural).

Figura 21.

Gasto anual per cápita rural (en pesos mexicanos) por programa de GPA: 2006 (2002) (estados ordenados por tasa de pobreza extrema).

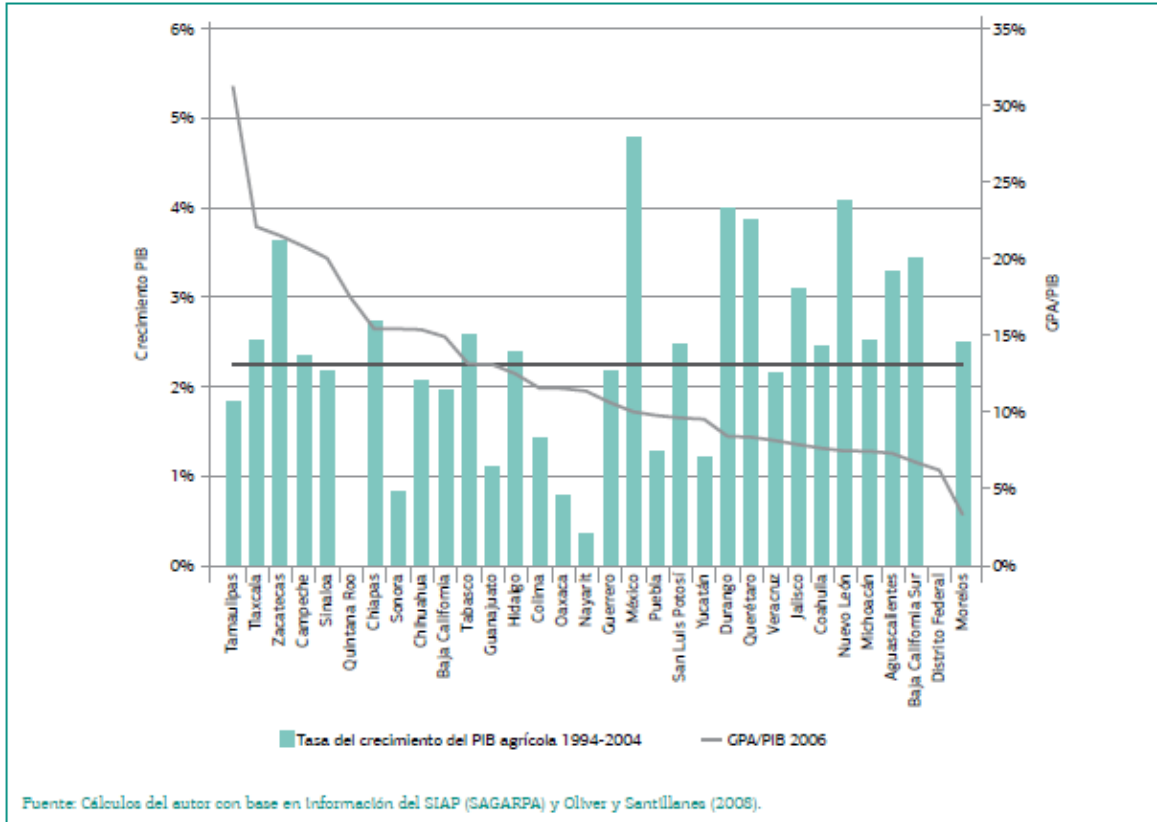


Fuente: Tomado de John, Scott (2010). Op. Cit.

Por otra parte, dado que la distribución del GPA está estrechamente correlacionada con la distribución del Producto Interno Bruto Agrícola (PIBA), es decir que los estados más beneficiados (Sinaloa Tamaulipas y Chihuahua) son favorecidos de forma desproporcionada, aún en relación con su aportación al PIBA, podría esperarse que el sector agrícola en los estados más beneficiados tuviera un mejor rendimiento que en el resto. Sin embargo no parece existir correlación significativa entre el GPA y el crecimiento en el PIBA.

Figura 22.

México. GPA (por ciento PIBA) y tasa de crecimiento anual del PIBA: 1994-2004 (estados ordenados por GPA / PIBA) GPA

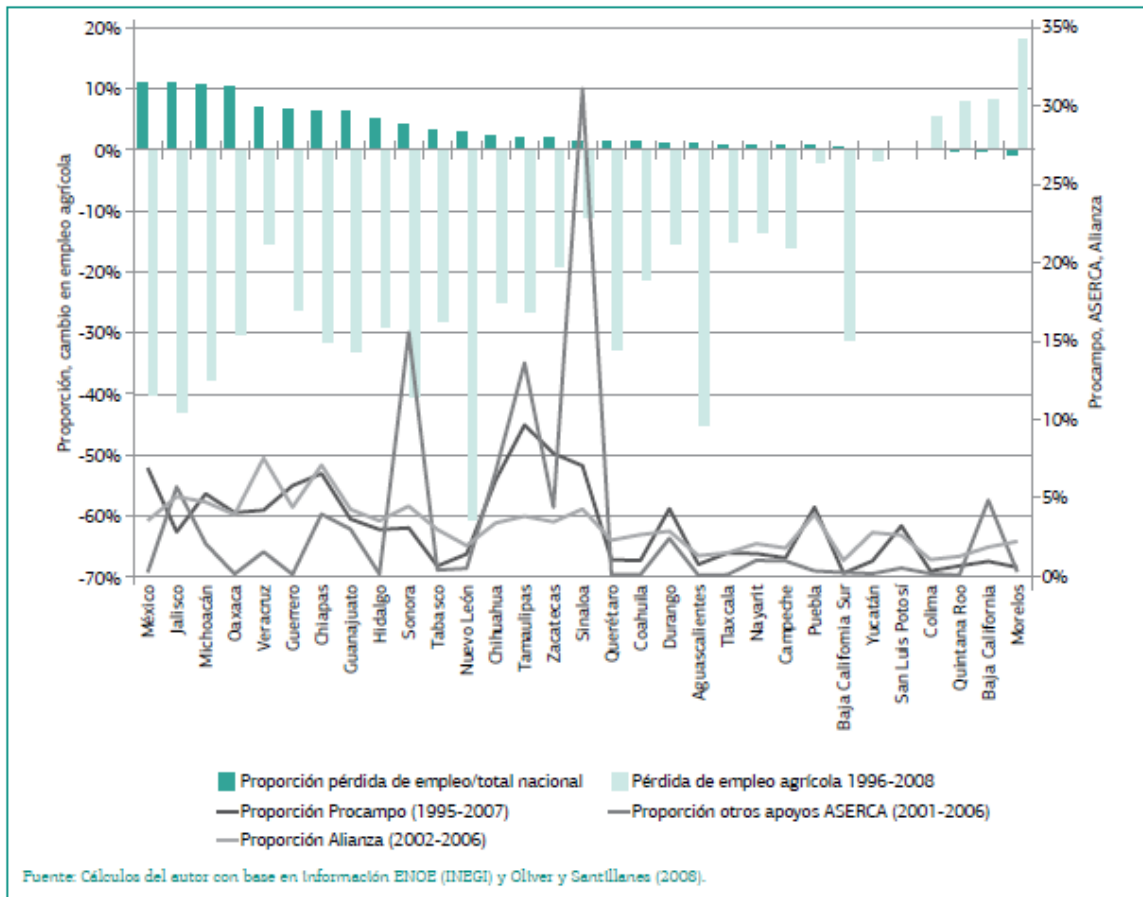


Fuente: Tomado de John, Scott (2010). Op. Cit.

Finalmente se compara la distribución en la pérdida de empleo en el sector agrícola en la última década (1996-2008) con la distribución de los principales programas de apoyo, ordenando a los estados por su fracción de la pérdida de empleo global en el periodo. Otra vez, se aprecia una correlación negativa: los estados con la más pronunciada pérdida de empleo son los que reciben, en promedio, más apoyo Scott, (2010).

Figura 23.

México. Empleo en el sector agrícola y subsidios agrícolas.



Fuente: Tomado de John, Scott (2010). Op. Cit.

Conclusiones

La conclusión quizá más general que se deriva del análisis de los datos disponibles para el presente estudio, se refiere a la confirmación de lo que otros estudios ya han encontrado, el carácter asistencialista de los subsidios otorgados a los trabajadores del campo, y la insuficiencia de estos para resolver los rezagos que arrastran de marginación y pobreza.

Los hallazgos revelan que dichos subsidios, los generados por el PROCAMPO fundamentalmente, han sido tomados como solución aparente a su situación de pobreza, en tanto los ingresos de sus beneficiarios dependen en gran proporción de ese subsidio. Sus necesidades de carácter asistencialista aparecen medianamente cubierta, en tanto sus importes son destinados para el pago de alimentos, transporte ropa y medicinas.

El problema es que el PROCAMPO no fue concebido para eso, sino que por definición se diseñó para generar resultados de tipo productivo y económico y en esto sí parece existir un abismo entre lo esperado y lo que realmente se ha concretado. Tal evidencia se encuentra cuando se observa que no ha existido una reconversión de cultivos, ni ha incrementado la productividad, sino que la producción tradicional se ha mantenido, dirigiéndose fundamentalmente al autoconsumo.

Pero en ausencia de la anhelada reconversión en los cultivos y la no concreción de la transferencia de tecnologías, es necesario repensar la desaparición del subsidio en mención, toda vez que esto sin duda generaría, dadas las actuales condiciones, un impacto económico negativo de enorme trascendencia para los beneficiarios del Programa.

Sin embargo, el marco de renegociación de los acuerdos comerciales que en buena medida dieron origen a su creación, parece propicio para su rediseño en mejores condiciones. En

principio parece necesario revalorizar la importancia del sector agropecuario y del medio rural en el funcionamiento de la economía en su conjunto. Por ello resulta obligada la redefinición de las políticas agrícolas y los instrumentos para su implementación.

En esta tarea, algo que aparece como condición indispensable, es el alineamiento de las políticas agrícolas con el resto de las políticas macroeconómicas. Se requiere redimensionar el papel de la agricultura en la economía, el papel multiplicador que le es inherente y la importancia que tiene al momento de discutir la soberanía nacional.

Los subsidios siguen siendo necesarios pero sobre la base de políticas agrícolas integrales que permitan visualizar una dinámica agrícola sostenible en el mediano y largo plazo. Algunas de las políticas agrícolas que se vuelven pertinentes tendrían que ver por ejemplo con una política de precios que permitiese enfrentar la fluctuación de los precios y asegurar la rentabilidad de la producción. El esquema de seguro al ingreso neto parece ser una opción adecuada ya explotada por los gobiernos de Canadá y los Estados Unidos.

Al respecto, Schwentesius y Gómez (1999), consideran que el seguro al ingreso tendría la ventaja de que los productores participarían en él y podrían apropiárselo y abaratarlo. Consideran también que sería más barato que el mecanismo extinto de precios de garantía y pagos en deficiencia al no sobre subsidiar en años de altos precios. Valoran que para su utilización se enfrentarían varios problemas. Por ejemplo, los asociados a la poca y negativa experiencia en México con los seguros en general y, el hecho de que este instrumento no permiten planear con precisión los recursos requeridos.

Otra alternativa la constituye la creación de un programa de fomento agropecuario que fuera consistente con la realidad nacional, lo cual sin duda contribuiría a la estabilidad de precios, a un desarrollo económico más armónico y a la posibilidad de alcanzar la anhelada social.

Se requiere crear las condiciones para que en el campo incremente la productividad, el empleo y el ingreso de los campesinos. Para ello se hace necesario, entre otras cosas, incrementar sustancialmente la inversión pública en infraestructura rural; asegurar una oferta satisfactoria de crédito fresco para las actividades agropecuarias, acompañado de un seguro agrícola con primas subsidiadas y; desarrollar programas diferenciados para los distintos segmentos de productores agrícolas. Y siendo muy pretenciosos, aunque justos, cerrar la frontera a los productos agrícolas que provengan de países donde las transferencias a la producción agrícola generen dumping comercial como es el caso de Estados Unidos.

Recomendaciones para futuras investigaciones

Se hace necesario abordar también este mismo estudio con directriz diferente, focalizada a la agricultura empresarial, donde el PROCAMPO sigue jugando un importante papel en la finanzas de las grandes compañías agrícolas, que es en este punto donde las aportaciones de Kym Anderson son muy puntuales, más que un beneficio a la economía de un país, ofrecen distorsiones a los mercados. Dichas recomendaciones a raíz de las investigaciones realizadas en países desarrollados no pueden tener los mismos resultados cuando son aplicadas a países tercermundistas o en vías de desarrollo.

En México, también es importante abordar investigación de las políticas agrícolas con perspectivas de género, partiendo de las directrices que el PND 2013-2018 ofrece.

Aporte del trabajo a las ciencias administrativas

En el desarrollo de esta investigación se abordaron aspectos de política fiscal, política agraria, de finanzas públicas, etc., tópicos que no son ajenos en los programas de estudios de las universidades con énfasis o especialidades en las ciencias administrativas, los alumnos tanto de posgrado como de licenciatura pueden aprovechar los resultados de esta investigación para enriquecer el aprendizaje y conocimiento de sus áreas de estudios.

Referencias

- Altimir, O. (1979). *La dimension de la pobreza en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- ANSARI, V., SALAMI, H., VEEMAN, T. (2014), Distributional consequences of subsidy removal from agricultural and food industry sectors in Iran: A price-based sam analysis, *Journal of Agricultural Science and Technology*, 16 (1), pp. 1-18
- AZAMZADEH SHOURAKI, M., KHALILIAN, S., MORTAZAVI, S.A. (2013), Effects of declining energy subsidies on value added in agricultural sector, *Journal of Agricultural Science and Technology*, 15 (3), pp. 423-433
- Banco Mundial. (2013). *Informe Anual 2013. Pobreza y Prosperidad*. Washington, EU: Banco Mundial.
- Barry, J. (2003). Small Farmers Seen Gaining Little from Subsidies. *Global Policy Forum*, 25-48.
- BID. (1998). *Estrategia para la reducción de la pobreza rural*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- BID. (2013). *Estrategia del BID con el país, 2013-2018*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- BOJNEC, Š., Latruffe, L. (2013), Farm size, agricultural subsidies and farm performance in Slovenia, *Land Use Policy*, 32, pp. 207-217.
- Boltvinik, J., & Damián, A. (2004). *La pobreza en México y el mundo, realidades y desafíos*. México: Siglo XXI Editores.

- Boltvinik, J., & Damián, A. (2004). *La pobreza en México y el mundo. Realidades y desafíos*. México: Siglo XXI editores.
- Bourguignon, F. (2004). The Poverty-Growth-Inequality Triangle. *This paper was presented at the Indian Council for Research on International Economic Relations, New Delhi*, 1-30.
- Bourguignon, F., & Chakravarty, S. R. (2003). The Measurement of Multidimensional Poverty. *Journal of Economic Inequality*, 1(1), 25-49.
- RUCKNER, T. (2016), Agricultural Subsidies and Farm Consolidation, *American Journal of Economics and Sociology*, 75 (3), pp. 623-648.
- BRUNO, R.F.M., DE AZEVEDO, A.F.Z., MASSUQUETTI, A. (2014), Trade disputes and the main cases of Brazil' retaliation based on agricultural subsidies at the World Trade Organization, *Ciencia Rural*, 44 (1), pp. 188-195.
- Camacho, E., & Cortez, W. (2012). Distrinucion del ingreso y bienestar social en México 1984-2008. *Estudios económicos*, 27(2), 347-378.
- Carmagnani, M. (2008). La agricultura familiar en América Latina. *Problemas de Desarrollo*, 39(153), 11-56.
- Casilda Béjar, R. (02 de Mayo de 2004). América Latina y el Consenso de Washington. *Boletín Económico de ICE*(2803), 38.
- CEPAL. (2011). *Perspectivas de la agricultura y el desarrollo rural en las Américas: Una mirada hacia américa Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CHEN, Y.-H., WAN, J.-Y., WANG, C. (2015), Agricultural subsidy with capacity constraints and demand elasticity, *Agricultural Economics (Czech Republic)*, 61 (2), pp. 39-49.

- CHEN, L.-J., HU, S.-W., WANG, V., WEN, J., YE, C. (2014), The effects of purchasing and price subsidy policies for agricultural products under target zones, *Economic Modelling*, 43, pp. 439-447.
- CHIBWANA, C., JUMBE, C.B.L., SHIVELY, G. (2013), Agricultural subsidies and forest clearing in Malawi, *Environmental Conservation*, 40 (1), pp. 60-70.
- CONEVAL. (s.f.). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*. México: CONEVAL.
- Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. (20 de Enero de 2004). Ley General de Desarrollo Social. México.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2009). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*. México: CONEVAL.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2012). *Planeación Institucional 2012-2014*. México: CONEVAL.
- CUI, L., WU, K.J., TSENG, M.L. (2017), Exploring a novel agricultural subsidy model with sustainable development: A Chinese agribusiness in Liaoning Province, *Sustainability* (Switzerland), 9 (19), pp. 1-15.
- DEVADOSS, S., GIBSON, M.J., LUCKSTEAD, J. (2016), The impact of agricultural subsidies on the corn market with farm heterogeneity and endogenous entry and exit, *Journal of Agricultural and Resource Economics*, 41 (3), pp. 499-517.
- DIONNE, K.Y., HOROWITZ, J. (2016), The Political Effects of Agricultural Subsidies in Africa: Evidence from Malawi, *World Development*, 87, pp. 215-226.

- Dirven, M. (2007). Pobreza rural y políticas de desarrollo: avances hacia los objetivos de desarrollo del milenio y retrocesos de la agricultura de pequeña escala. *183*, 1-96. Santiago de Chile: CEPAL.
- DWIBEDI, J.K., CHAUDHURI, S. (2014), Agricultural subsidy policies fail to deal with child labour under agricultural dualism: What could be the alternative policies?, *Research in Economics*, 68 (3), pp. 277-291.
- Echenique, J. (2011). *Efectos de las políticas compensatorias sobre las familias rurales en América Latina*. LATN.
- Esquivel, G. (2011). The Dynamics of Income Inequality in The Dynamics of Income Inequality in. *Economía, Journal of LACEA*, 12(1), 155-188.
- Fernaánde-Vega, C. (23 de Junio de 2007). Cuando la sed nos alcance. *La Jornada*.
- Fernández Such, F. (2006). *Soberanía alimentaria : objetivo político de la cooperación al desarrollo en zonas rurales*. España: Icaria.
- FISHER, M., KANDIWA, V. (2014), Can agricultural input subsidies reduce the gender gap in modern maize adoption? Evidence from Malawi, *Food Policy*, 45, pp. 101-111
- Food and Agriculture Organization on the United Nations. (2013). *The state of food and agriculture 2013*. Roma: FAO 2013.
- Fox, J., & Haight, L. (2010). *Subsidios para la desigualdad. Las políticas públicas del maíz en México a partir del libre comercio*. México: DI SSA Impresores.

- FRANCK, C., GRANDI, S.M., EISENBERG, M.J. (2013), Agricultural subsidies and the american obesity epidemic, *American Journal of Preventive Medicine*, 45 (3), pp. 327-333.
- FREESE, J. (2013), Extensive grassland Cultivation - Role of EU agricultural subsidies and of cooperative management, *Naturschutz und Landschaftsplanung*, 45 (10-11), pp. 343-349.
- GALLUZZO, N. (2017), The development of agritourism in Romania and role of financial subsidies allocated under the common agricultural policy, *Geographia Polonica*, 90 (2), pp. 25-39.
- GAUTAM, M. (2015), Agricultural subsidies: Resurging interest in a perennial debate, *Indian Journal of Agricultural Economics*, 70 (1), pp. 83-105.
- Gobierno de la Republica Mexicana. (2013). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. México: Gobierno de la Republica Mexicana.
- González Estrada, A., & Orrantia Bustos, M. A. (2006). Los subsidios agrícolas en México. *Agricultura Técnica en México*, 323-331.
- González Estrada, A., & Sánchez Ramos, Y. (2008). Ineficiencia de las transferencias del estado a la agricultura mexicana. *Revista mexicana de economía agrícola y de los recursos naturales*, 1-26.
- Gordon, D., & Townsend, P. (2000). *Breadline Europe: The Measurement of Poverty*. Gran Bretaña: The policy press.
- Grammy, A., & Assane, D. (2006). The Poverty-Growth-Inequality Triangle Hypothesis: An Empirical Examination. *Journal of Policy Models*, 1-12.

- HUANG, J., WANG, X., and ROZELLE, S. (2013), The subsidization of farming households in China's agriculture, *Food Policy*, 41, pp. 124-132.
- JAIME, M.M., CORIA, J., LIU, X. (2016), Interactions between CAP Agricultural and Agri-Environmental Subsidies and Their Effects on the Uptake of Organic Farming, *American Journal of Agricultural Economics*, 98 (4), pp. 1114-1145.
- JANTAN, M.-D., MAIPITA, I., FITRAWATY, F., HAMDANI, I. (2013), The impact of diverting a fuel subsidy to the agricultural sector on income distribution and poverty, *International Journal of Interdisciplinary Environmental Studies*, 7 (2), pp. 1-13.
- JERVEN, M. (2014), The political economy of agricultural statistics and input subsidies: Evidence from India, Nigeria and Malawi, *Journal of Agrarian Change*, 14 (1), pp. 129-145.
- Juárez Sánchez, J., & Ramírez Valverde, B. (2006). El programa de subsidiios directo a la agricultura (PROCAMPO) y el incremento de la producción de maíz en una región campesina de México. *Ra Ximhai*, 373-391.
- KARAMBA, R.W., WINTERS, P.C. (2015), Gender and agricultural productivity: Implications of the Farm Input Subsidy Program in Malawi, *Agricultural Economics (United Kingdom)*, 46 (3), pp. 357-374.
- KATO, T. and GREELEY, M. (2016), Agricultural input subsidies in sub-Saharan Africa, *IDS Bulletin*, 47 (2), pp. 33-48.
- KIRWAN, B.E. (2017), U.S. farm dynamics and the distribution of U.S. agricultural subsidies, *Applied Economics Letters*, 24 (3), pp. 207-209.

- KIRWAN, B.E., ROBERTS, M.J. (2016), Who Really Benefits from Agricultural Subsidies Evidence from Field-level Data, *American Journal of Agricultural Economics*, 98 (4), pp. 1095-1113.
- LOPEZ, R.A., HE, X., DE FALCIS, E. (2017), What Drives China's New Agricultural Subsidies?, *World Development*, 93, pp. 279-292.
- López Ramos, F. (2006). *Evaluación del impactode los aoyos otorgados por PROCAMPO a productores del municipio de Huajuapán de León, Oaxaca en el periodo 2000-2004*. Oaxaca: Universidad Tecnológica Mixteca.
- López Sandoval, I. (1994). *PROCAMPO: Proyecto de la estrategia económica y de las circunstancias políticas*. México, DF: FLACSO.
- López Santiago, M. a., Valdivia Alcalá, R., Romo Lozano, J. L., & Cuevas Alvarado, C. M. (2012). Análisis de economías rurales mediante el modelo de hogares agrícolas bajo un equilibrio general. *Suplemento*, 91-113.
- Manuel, C. M., Whiteford, S., Amoroso, B., Gallina, A., Gómez Cruz, M. Á., & Schwentesius Rindermann, R. (2001). *Nueva Economía Política de la Globalización y Bloques Regionales*. Chapingo, México: Universidad Autónoma de Chapingo.
- Merino, M. (2009). *Los programas de subsidios al campo. Las razones y las sinrazones de una política mal diseñada*. Santiago de Chile: CIDE.
- Monke, E., & Pearson, S. (1989). *The policy analysis matrix for agricultural development*. Baltimore, Maryland, USA: Cornell University Press.

- Mora Rivera, J. J., Arellano González, J., & Mendoza Flores, E. (2011). Determinantes de la inversión en la agricultura mexicana. *Centro de Estudios Económicos*, 1-31.
- NIKOLA, T.M., KEHINDE, O., MILE, P. (2017), Are agricultural subsidies efficient tool for agricultural sector of the republic of Macedonia?, *Bulgarian Journal of Agricultural Science*, 23 (3), pp. 363-369.
- NOSOV, V.V., KOTAR, O.K., KOSHELEVA, M.M., ALAIKINA, L.N., NOVIKOVA, N. (2014), “Assessing effectiveness of insurance premium subsidy in agricultural insurance”, *Ecology, Environment and Conservation*, 20 (4), pp. 1857-1863.
- Nozick, Robert (1974), *Anarquía, Estado y utopía*, México, Fondo de Cultura Económica.
- OCDE. (2007). *Plítica Agropecuaria y Pesquera en México. Logros recientes, continuación de las reformas*. México: OCDE.
- OCDE. (2010). *Perspectivas OCDE: México Reformas para el Cambio*. México: OCDE.
- Organización de las Naciones Unidas, p. 1. (2005). *El estado mundial de la agricultura y la alimentación*. Roma: FAO.
- Ospina Gil, R. D., & Giraldo Torres, O. d. (2005). Aproximación a los conceptos de pobreza y distribución del ingreso. *Semestre Económico*, 8(15), 47-61.
- PANDIT, M., PAUDEL, K.P., MISHRA, A.K. (2013), Do agricultural subsidies affect the labor allocation decision? Comparing parametric and semiparametric methods, *Journal of Agricultural and Resource Economics*, 38 (1), pp. 1-18.
- Paquin, M., Mayrand, K., dionne, S., Ortega, G. A., & Guadarram, L. F. (2004). La reingeniería de subsidios en la agricultura: hacia políticas de agricultura sustentable en los países de la

- OCDE y recomendaciones para México. En C. Muñoz Piña, M. Rivera, & S. Ávila Forcada, *Comercio y medio ambiente. distorsiones, información y acceso a mercados* (págs. 71-110). México: Instituto Nacional de Ecología.
- Paz, R. (2008). Mitos y realidades sobre la agricultura familiar en Argentina: reflexiones para su discusión. *Problemas de desarrollo*, 39(153), 57-82.
- PILCHMAN, D. (2015), Money for Nothing: Are Decoupled Agricultural Subsidies Just?, *Journal of Agricultural and Environmental Ethics*, 28 (6), pp. 1105-1125.
- QIAN, J., ITO, S., ZHAO, Z., MU, Y., HOU, L. (2015), Impact of agricultural subsidy policies on Grain Prices in China, *Journal of the Faculty of Agriculture, Kyushu University*, 60 (1), pp. 273-279.
- SAGARPA. (2008). *El PROCAMPO. Operación e impactos. Nueva visión de un viejo reto*. México: SAGARPA.
- SAGARPA. (2010). *Retos y oportunidades del sistema agroalimentario de México en los próximos 20 años*. México: SAGARPA.
- SALEHI, M., QEIDARI, H.S., ASGARI, A. (2017), The impact of targeted subsidies plan on electricity consumption, sale, receivables collection and operating cash flow Evidence from the agricultural and rural sectors of Iran, *International Journal of Social Economics*, 44 (4), pp. 505-520.
- Sánchez Cano, J. E. (2009). *Comercio Agrícola y Subvenciones de Estados Unidos y la Unión Europea: sus repercusiones en México y Brasil*. Durango: Universidad Juárez del Estado de Durango.

- Secretaría de Desarrollo Social. (2002). *Medición de la pobreza. Variantes metodológicas y estimación preliminar*. México: SEDESOL.
- SEGRELLES, J.A. (2017), Agricultural subsidies and their repercussions on family farming in the latest common agricultural policy reforms (2014-2020) in the European Union: Changing everything so that everything remains the same?, *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 2017 (74), pp. 549-553 and 161-183.
- SEMERCİ, A. (2013), The effects of agricultural subsidies on sunflower cultivation and farmers' income: Evidence from Turkey, *Pakistan Journal of Agricultural Sciences*, 50 (1), pp. 139-145.
- SHELEF, O., STAVI, I., ZDRULI, P., RACHMILEVITCH, S. (2016), Land use Change, a Case Study from Southern Italy: General Implications for Agricultural Subsidy Policies, *Land Degradation and Development*, 27 (4), pp. 868-870.
- Sen, A. (1976). Poverty: An Ordinal Approach to Measurement. *The Econometric Society*, 44(2), 219-231.
- Taylor, J. (2013). Procampo: ¿hay fugas en la tubería? *Centro de Estudios Económicos*, 1-16.
- Valles C., L. M. (2011). *Desarrollo Estratégico de México*. México.
- XU, J.-F., LIAO, P. (2014), Crop insurance, premium subsidy and agricultural output, *Journal of Integrative Agriculture*, 13 (11), pp. 2537-2545.
- Yúnez Naude, A. (2006). *México: Políticas Compensatorias para la agricultura familiar frente a los impactos de los TLC*”, Proyecto GCP/RLA/152/IAB. Santiago de Chile: FAO.
- Yúnez, A. (2010). *Los grandes problemas de México*. México: El Colegio de México.

Zorrilla Arena, S., & Silvestre Méndez, J. (1997). *Diccionario de Economía*. México, D.F.:
Limusa.

Páginas consultadas

<http://rsta.pucmm.edu.do/biblioteca/bvds/> página consultada el día 14 de septiembre de 2010.

<http://www.iadb.org/es/acerca-del-bid/> página consultada el 12 de septiembre de 2010.

Anexos

A manera de resumen a continuación se proporcionan en imágenes información de 9 tablas correspondientes solamente a tres años 1995, 2000 y 2005, para cada año hay tres imágenes: ciclo otoño-invierno, ciclo primavera-verano y la tercer imagen es una tabla con la suma de los dos ciclos; en cada imagen se proporciona información de 1) número de beneficiarios, 2) importe apoyado y 3) superficie apoyada. Cada una de esta información es por entidad federativa.

Además, cada una de estas tablas por ciclo también está clasificada por tierras de riego y tierras de temporal y una tercera columna la suma de ambos tipos de tierra, las cuales fueron apoyadas con el programa social llamado PROCAMPO. De la misma forma dicha información se elaboró por municipio del Estado de Sinaloa

Esta investigación fue elaborada con información publicada en ASERCA y/o SAGARPA para los años 1995 a 2009.

Anexo 1.

Beneficiarios de PROCAMPO por entidad federativa, ciclo otoño-invierno. 1995

Beneficiarios de Procampo											
Ejercicio 1995											
Ciclo: Otoño-Invierno											
Estado	Tierras de RIEGO			Tierras de TEMPORAL			Riego y Temporal			No. de beneficiarios	
	No. de beneficiarios	Importe apoyado	superficie apoyada	No. de beneficiarios	Importe apoyado	superficie apoyada	No. de beneficiarios	Importe apoyado	superficie apoyada		
Aguascalientes	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Baja California	2,638	28,819,006	65,498	1,577	24,811,644	56,390	4,215	53,630,650	121,888	4,461	
Baja California Sur	591	1,358,342	3,087	405	4,417,930	10,041	996	5,776,272	13,128	1,009	
Campeche	499	921,180	2,094	3,201	4,891,858	11,118	3,700	5,813,038	13,211	3,705	
Coahuila	1,728	2,758,593	6,270	1,673	5,232,498	11,892	3,401	7,991,091	18,162	3,421	
Colima	841	1,167,976	2,654	403	953,264	2,167	1,244	2,121,240	4,821	1,264	
Chiapas	7,007	6,505,990	14,786	37,302	42,165,856	95,831	44,309	48,671,845	110,618	45,462	
Chihuahua	815	3,282,303	7,460	801	3,310,802	7,525	1,616	6,593,105	14,984	1,643	
Distrito Federal	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Durango	898	1,461,187	3,321	421	2,168,729	4,929	1,319	3,629,916	8,250	1,319	
Guajalajara	23,183	45,990,124	104,523	3,001	17,048,029	38,746	26,184	63,038,153	143,269	26,719	
Guerrero	13,716	8,219,860	18,682	118	56,593	129	13,834	8,276,453	18,810	13,842	
Hidalgo	6,802	4,044,823	9,193	13,969	7,483,326	17,008	20,771	11,528,150	26,200	21,779	
Jalisco	6,802	17,994,812	40,897	2,982	9,538,742	21,679	9,784	27,533,554	62,576	10,039	
Estado de México	617	371,426	844	126	58,929	134	743	430,355	978	760	
Michoacán	18,417	31,604,360	71,828	1,664	6,138,383	13,951	20,081	37,742,742	85,779	20,389	
Morelos	2,552	1,727,106	3,925	128	82,267	187	2,680	1,809,372	4,112	2,706	
Nayarit	3,277	6,632,573	15,074	15,522	39,943,380	90,780	18,799	46,575,954	105,854	19,027	
Nuevo León	1,543	4,473,361	10,167	2,324	17,301,491	39,322	3,867	21,774,852	49,488	3,936	
Oaxaca	12,042	7,260,255	16,501	39,239	21,643,556	49,190	51,281	28,903,811	65,690	51,602	
Puebla	4,468	2,697,372	6,130	10,859	7,013,230	15,939	15,327	9,710,602	22,070	15,409	
Querétaro	1,972	2,562,353	5,824	23	106,682	242	1,995	2,669,036	6,066	1,997	
Quintana Roo	28	40,678	92	4,828	3,631,192	8,253	4,856	3,671,870	8,345	4,857	
San Luis Potosí	816	2,651,871	6,027	6,667	12,308,212	27,973	7,483	14,960,084	34,000	7,525	
Sinaloa	28,882	156,513,152	355,712	11,381	98,737,835	224,404	40,263	255,250,987	580,116	42,603	
Sonora	7,698	85,918,034	195,268	4,000	65,908,159	149,791	11,698	151,826,193	345,060	12,579	
Tabasco	378	325,010	739	21,745	17,205,412	39,103	22,123	17,530,423	39,842	22,148	
Tamaulipas	10,962	49,195,520	111,808	24,101	339,139,513	770,772	35,063	388,335,033	882,580	35,957	
Tlaxcala	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Veracruz	492	533,786	1,213	74,195	70,935,581	161,217	74,687	71,469,367	162,430	74,709	
Yucatán	429	334,118	759	42	43,102	98	471	377,221	857	471	
Zacatecas	76	58,520	133	198	242,488	551	274	301,008	684	274	
	160,169	475,423,692	1,080,508	282,895	822,518,686	1,869,361	443,064	1,297,942,378	2,949,869	451,612	

Anexo 2.

Beneficiarios de PROCAMPO por entidad federativa, ciclo primavera-verano. 1995

Beneficiarios de Procampo											
Ejercicio 1995											
Ciclo: Primavera-Verano											
Estado	Tierras de RIEGO			Tierras de TEMPORAL			Riego y Temporal			No. de beneficiarios	
	No. de beneficiarios	Importe apoyado	superficie apoyada	No. de beneficiarios	Importe apoyado	superficie apoyada	No. de beneficiarios	Importe apoyado	superficie apoyada		
Agascalientes	2,702	4,864,966	11,057	13,730	40,584,443	92,237	16,432	45,449,408	103,294	16,981	
Baja California	537	3,152,851	7,166	465	2,258,674	5,133	1,002	5,411,525	12,299	1,020	
Baja California Sur	691	1,008,656	2,292	375	4,087,688	9,290	1,066	5,096,344	11,583	1,069	
Campeche	3	590,480	1,342	26,069	54,399,413	123,635	26,072	54,989,893	124,977	26,072	
Coahuila	17,136	18,468,600	41,974	12,307	26,170,357	59,478	29,443	44,638,957	101,452	29,758	
Colima	74	175,248	398	5,484	12,872,699	29,256	5,558	13,047,946	29,654	5,570	
Chiapas	554	612,097	1,391	154,292	313,947,779	713,518	154,846	314,559,876	714,909	155,002	
Chihuahua	9,401	54,036,611	122,810	43,655	253,894,653	577,033	53,056	307,931,264	699,844	54,694	
Distrito Federal	22	8,268	19	2,295	2,070,851	4,706	2,317	2,079,119	4,725	2,323	
Durango	12,183	18,170,408	41,296	52,974	211,266,294	480,151	65,157	229,436,702	521,447	66,926	
Guanajuato	27,360	58,966,028	134,014	88,336	253,295,108	575,671	115,696	312,261,136	709,684	122,299	
Guerrero	28	33,568	76	175,388	186,278,381	423,360	175,416	186,311,949	423,436	175,419	
Hidalgo	11,091	10,734,231	24,396	114,744	146,061,265	331,957	125,835	156,795,496	356,353	129,196	
Jalisco	945	2,072,396	4,710	92,968	357,670,733	812,888	93,913	359,743,129	817,598	94,108	
Estado de México	22,246	19,394,687	44,079	166,522	195,904,841	445,238	188,768	215,299,528	489,317	197,401	
Michoacán	8,870	16,376,357	37,219	131,328	263,131,062	598,093	140,198	279,507,419	635,312	142,419	
Morelos	2,544	2,175,046	4,943	19,685	28,239,807	64,181	22,229	30,414,853	69,125	23,164	
Nayarit	193	640,794	1,456	18,715	32,208,757	73,202	18,908	32,849,551	74,658	18,935	
Nuevo León	1,319	2,037,702	4,631	18,477	47,845,591	108,740	19,796	49,883,293	113,371	20,059	
Oaxaca	1,520	2,342,314	5,323	214,786	203,312,956	462,075	216,306	205,655,270	467,398	216,518	
Puebla	11,883	12,876,402	29,265	171,958	254,117,142	577,539	183,841	266,993,544	606,804	187,694	
Querétaro	5,520	9,606,194	21,832	34,287	53,514,468	121,624	39,807	63,120,662	143,456	40,839	
Quintana Roo	2	1,760	4	24,868	31,036,289	70,537	24,870	31,038,049	70,541	24,870	
San Luis Potosí	5,636	7,295,534	16,581	69,902	140,935,524	320,308	75,538	148,231,059	336,889	76,679	
Sinaloa	6,651	33,192,394	75,437	36,447	151,097,945	343,404	43,098	184,290,339	418,842	43,731	
Sonora	3,574	25,927,594	58,926	9,094	43,331,652	98,481	12,668	69,259,246	157,407	13,012	
Tabasco	21	143,308	326	26,448	23,030,515	52,342	26,469	23,173,823	52,668	26,473	
Tamaulipas	2,622	8,953,065	20,348	24,046	161,570,755	367,206	26,668	170,523,820	387,554	27,032	
Tlaxcala	2,428	1,743,619	3,963	45,003	88,120,287	200,273	47,431	89,863,906	204,236	48,071	
Veracruz	264	624,118	1,418	153,720	173,956,726	395,356	153,984	174,580,844	396,775	154,055	
Yucatán	8	7,964	18	58,240	53,594,542	121,806	58,248	53,602,506	121,824	58,248	
Zacatecas	9,301	19,285,116	43,830	93,273	457,102,100	1,038,868	102,574	476,387,217	1,082,698	107,474	
	167,329	335,518,374	762,542	2,099,881	4,266,909,297	9,697,589	2,267,210	4,602,427,671	10,460,131	2,307,111	

Anexo 3.

Beneficiarios de PROCAMPO por entidad federativa, ciclo otoño-invierno y primavera-verano. 1995

Beneficiarios de Procampo											
Ejercicio 1995											
Ciclo: Otoño-Invierno y Primavera-Verano											
Estado	Tierras de RIEGO			Tierras de TEMPORAL			Riego y Temporal			No. de beneficiarios	
	No. de beneficiarios	Importe apoyado	superficie apoyada	No. de beneficiarios	Importe apoyado	superficie apoyada	No. de beneficiarios	Importe apoyado	superficie apoyada		
Aguascalientes	2,702	4,864,966	11,057	13,730	40,584,443	92,237	16,432	45,449,408	103,294	16,981	
Baja California	3,175	31,971,856	72,663	2,042	27,070,318	61,523	5,217	59,042,174	134,187	5,481	
Baja California Sur	1,282	2,366,998	5,380	780	8,505,618	19,331	2,062	10,872,616	24,710	2,078	
Campeche	502	1,511,660	3,436	29,270	59,291,271	134,753	29,772	60,802,931	138,188	29,777	
Coahuila	18,864	21,227,193	48,244	13,980	31,402,855	71,370	32,844	52,630,047	119,614	33,179	
Colima	915	1,343,223	3,053	5,887	13,825,963	31,423	6,802	15,169,186	34,475	6,834	
Chiapas	7,561	7,118,087	16,177	191,594	356,113,635	809,349	199,155	363,231,722	825,527	200,464	
Chihuahua	10,216	57,318,914	130,270	44,456	257,205,455	584,558	54,672	314,524,369	714,828	56,337	
Distrito Federal	22	8,268	19	2,295	2,070,851	4,706	2,317	2,079,119	4,725	2,323	
Durango	13,081	19,631,595	44,617	53,395	213,435,024	485,080	66,476	233,066,619	529,697	68,245	
Guanajuato	50,543	104,956,152	238,537	91,337	270,343,137	614,416	141,880	375,299,289	852,953	149,018	
Guerrero	13,744	8,253,428	18,758	175,506	186,334,974	423,489	189,250	194,588,401	442,246	189,261	
Hidalgo	17,893	14,779,054	33,589	128,713	153,544,591	348,965	146,606	168,323,646	382,554	150,975	
Jalisco	7,747	20,067,208	45,607	95,950	367,209,476	834,567	103,697	387,276,683	880,174	104,147	
Estado de México	22,863	19,766,113	44,923	166,648	195,963,770	445,372	189,511	215,729,883	490,295	198,161	
Michoacán	27,287	47,980,716	109,047	132,992	269,269,445	612,044	160,279	317,250,161	721,091	162,808	
Morelos	5,096	3,902,152	8,869	19,813	28,322,074	64,368	24,909	32,224,226	73,237	25,870	
Nayarit	3,470	7,273,367	16,530	34,237	72,152,137	163,982	37,707	79,425,504	180,513	37,962	
Nuevo León	2,862	6,511,063	14,798	20,801	65,147,082	148,062	23,663	71,658,145	162,859	23,995	
Oaxaca	13,562	9,602,569	21,824	254,025	224,956,512	511,265	267,587	234,559,081	533,089	268,120	
Puebla	16,351	15,573,774	35,395	182,817	261,130,373	593,478	199,168	276,704,146	628,873	203,103	
Queretaro	7,492	12,168,548	27,656	34,310	53,621,150	121,866	41,802	65,789,698	149,522	42,836	
Quintana Roo	30	42,438	96	29,696	34,667,481	78,790	29,726	34,709,919	78,886	29,727	
San Luis Potosí	6,452	9,947,406	22,608	76,569	153,243,737	348,281	83,021	163,191,142	370,889	84,204	
Sinaloa	35,533	189,705,547	431,149	47,828	249,835,779	567,809	83,361	439,541,326	998,958	86,334	
Sonora	11,272	111,845,628	254,195	13,094	109,239,810	248,272	24,366	221,085,439	502,467	25,591	
Tabasco	399	468,318	1,064	48,193	40,235,928	91,445	48,592	40,704,246	92,510	48,621	
Tamaulipas	13,584	58,148,585	132,156	48,147	500,710,268	1,137,978	61,731	558,858,853	1,270,134	62,989	
Tlaxcala	2,428	1,743,619	3,963	45,003	88,120,287	200,273	47,431	89,863,906	204,236	48,071	
Veracruz	756	1,157,904	2,632	227,915	244,892,307	556,573	228,671	246,050,211	559,205	228,764	
Yucatán	437	342,082	777	58,282	53,637,644	121,904	58,719	53,979,727	122,681	58,719	
Zacatecas	9,377	19,343,636	43,963	93,471	457,344,589	1,039,420	102,848	476,688,225	1,083,382	107,748	
	327,498	810,942,066	1,843,050	2,382,776	5,089,427,983	11,566,950	2,710,274	5,900,370,049	13,410,000	2,758,723	

Anexo 4.

Beneficiarios de PROCAMPO por entidad federativa, ciclo otoño-invierno. 2000

Beneficiarios de Procampo											
Ejercicio 2000											
Ciclo: Otoño-Invierno											
Estado	Tierras de RIEGO			Tierras de TEMPORAL			Riego y Temporal			No. de beneficiarios	
	No. de beneficiarios	Importe apoyado	superficie apoyada	No. de beneficiarios	Importe apoyado	superficie apoyada	No. de beneficiarios	Importe apoyado	superficie apoyada		
Aguascalientes	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Baja California	2,623	54,084,599	69,517	1,476	41,124,178	52,859	4,099	95,208,777	122,376	3,871	
Baja California Sur	537	2,209,061	2,839	379	8,566,169	11,011	916	10,775,230	13,850	904	
Campeche	435	1,281,490	1,647	3,055	10,884,259	13,990	3,490	12,165,749	15,637	3,481	
Coahuila	1,736	10,028,428	12,890	1,289	2,295,248	2,950	3,025	12,323,676	15,840	3,017	
Colima	1,102	3,736,158	4,802	64	131,435	169	1,166	3,867,594	4,971	1,155	
Chiapas	6,238	11,247,499	14,457	35,444	70,162,942	90,184	41,682	81,410,441	104,641	41,094	
Chihuahua	2,185	12,735,269	16,369	1,639	12,923,062	16,611	3,824	25,658,331	32,980	3,724	
Distrito Federal	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Durango	845	4,514,306	5,802	113	258,031	332	958	4,772,338	6,134	955	
Guanajuato	15,043	69,530,801	89,371	16	61,991	80	15,059	69,592,792	89,451	15,053	
Guerrero	10,879	11,966,083	15,381	347	546,911	703	11,226	12,512,994	16,084	11,218	
Hidalgo	1,751	2,862,939	3,680	16,304	17,051,535	21,917	18,055	19,914,474	25,597	17,887	
Jalisco	5,489	24,599,069	31,618	2,005	8,448,279	10,859	7,494	33,047,347	42,477	7,418	
Estado de México	463	431,541	555	98	111,231	143	561	542,772	698	555	
Michoacán	15,264	56,212,531	72,253	990	2,321,910	2,984	16,254	58,534,440	75,237	16,191	
Morelos	2,614	3,382,013	4,347	17	22,640	29	2,631	3,404,652	4,376	2,628	
Nayarit	5,382	21,129,562	27,159	13,857	64,223,565	82,550	19,239	85,353,127	109,708	19,041	
Nuevo León	76	959,570	1,233	3,838	49,737,447	63,930	3,914	50,697,016	65,163	3,901	
Oaxaca	10,389	11,842,086	15,221	35,587	37,565,038	48,284	45,976	49,407,123	63,505	45,764	
Puebla	3,190	3,731,459	4,796	8,701	11,451,234	14,719	11,891	15,182,693	19,515	11,869	
Queretaro	1,836	4,187,009	5,382	4	7,080	9	1,840	4,194,089	5,391	1,840	
Quintana Roo	7	8,714	11	4,513	6,804,061	8,746	4,520	6,812,775	8,757	4,520	
San Luis Potosí	877	2,990,492	3,844	6,897	25,389,836	32,635	7,774	28,380,327	36,479	7,751	
Sinaloa	31,313	285,253,179	366,649	14,102	202,416,866	260,176	45,415	487,670,045	626,825	43,216	
Sonora	7,105	163,193,000	209,760	3,388	106,173,691	136,470	10,493	269,366,691	346,230	9,573	
Tabasco	54	101,202	130	19,358	29,297,582	37,658	19,412	29,398,784	37,788	19,411	
Tamaulipas	15,795	239,685,898	308,080	22,494	537,120,487	690,386	38,289	776,806,385	998,466	37,089	
Tlaxcala	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Veracruz	3,535	87,618,585	90,985	25,526	69,344,887	72,009	29,061	156,963,472	162,994	619	
Yucatán	513	668,030	859	113	180,543	232	626	848,572	1,091	619	
Zacatecas	127	286,631	368	2	3,890	5	129	290,521	373	127	
	143,870	1,002,858,618	1,289,021	196,083	1,245,281,139	1,600,618	339,953	2,248,139,757	2,889,640	333,872	

Anexo 5.

Beneficiarios de PROCAMPO por entidad federativa, ciclo primavera-verano. 2000

Beneficiarios de Procampo												
Ejercicio 2000												
Ciclo: Primavera-Verano												
Estado	Tierras de RIEGO			Tierras de TEMPORAL			Riego y Temporal			No. de beneficiarios		
	No. de beneficiarios	Importe apoyado	superficie apoyada	No. de beneficiarios	Importe apoyado	superficie apoyada	No. de beneficiarios	Importe apoyado	superficie apoyada	No. de beneficiarios	Importe apoyado	superficie apoyada
Aguascalientes	2,883	14,334,362	18,425	12,499	60,794,927	78,143	15,382	75,129,289	96,567	14,789		
Baja California	535	6,136,965	7,888	185	2,344,721	3,014	720	8,481,686	10,902	698		
Baja California Sur	524	1,695,807	2,180	236	3,888,250	4,998	760	5,584,056	7,177	756		
Campeche	29	478,890	616	26,527	110,813,053	142,433	26,556	111,291,943	143,049	26,553		
Coahuila	17,271	30,716,467	39,481	13,009	46,006,034	59,134	30,280	76,722,501	98,615	30,053		
Colima	204	1,103,212	1,418	4,961	25,531,253	32,817	5,165	26,634,464	34,235	5,144		
Chiapas	133	415,841	535	163,380	641,606,494	824,687	163,513	642,022,335	825,222	163,462		
Chihuahua	10,232	106,571,965	136,982	51,465	513,431,678	659,938	61,697	620,003,643	796,920	60,453		
Distrito Federal	8	7,158	9	2,123	3,466,301	4,455	2,131	3,473,459	4,465	2,124		
Durango	13,530	46,031,374	59,166	52,645	386,093,898	496,265	66,175	432,125,271	555,431	64,843		
Guanajuato	33,342	171,318,510	220,204	75,385	338,191,442	434,693	108,727	509,509,952	654,897	102,936		
Guerrero	41	71,685	92	147,320	292,525,160	375,996	147,361	292,596,845	376,088	147,355		
Hidalgo	14,252	26,587,053	34,174	97,283	238,558,918	306,631	111,535	265,145,971	340,805	108,634		
Jalisco	2,949	18,468,981	23,739	88,256	644,095,744	827,887	91,205	662,564,725	851,626	90,614		
Estado de México	16,128	23,499,529	30,205	155,189	331,082,654	425,556	171,317	354,582,183	455,761	166,797		
Michoacán	22,001	90,146,868	115,870	101,020	400,290,149	514,512	123,021	490,437,017	630,382	120,023		
Morelos	4,178	7,233,502	9,298	15,591	45,729,969	58,779	19,769	52,963,470	68,076	18,501		
Nayarit	291	1,346,049	1,730	17,389	62,799,343	80,719	17,680	64,145,392	82,449	17,657		
Nuevo León	86	525,026	675	17,837	95,243,001	122,420	17,923	95,768,027	123,095	17,837		
Oaxaca	1,748	3,583,421	4,606	200,398	354,757,124	455,986	202,146	358,340,545	460,592	201,901		
Puebla	14,475	33,038,400	42,466	147,843	399,414,627	513,386	162,318	432,453,027	555,852	158,276		
Querétaro	6,672	23,802,630	30,595	24,336	69,497,643	89,329	31,008	93,300,273	119,923	30,267		
Quintana Roo	11	26,063	34	23,444	56,385,153	72,474	23,455	56,411,216	72,508	23,454		
San Luis Potosí	4,844	16,448,624	21,142	73,691	297,146,784	381,937	78,535	313,595,408	403,079	77,078		
Sinaloa	3,891	26,988,960	34,690	36,266	278,749,527	358,290	40,157	305,738,487	392,980	39,769		
Sonora	2,598	16,352,292	21,018	6,717	37,202,124	47,818	9,315	53,554,416	68,836	9,152		
Tabasco	11	43,731	56	22,153	39,643,822	50,956	22,164	39,687,554	51,012	22,164		
Tamaulipas	3,457	23,500,097	30,206	26,213	299,319,605	384,730	29,670	322,819,702	414,935	29,138		
Tlaxcala	1,756	3,098,276	3,982	40,612	144,166,240	185,304	42,368	147,264,516	189,286	42,056		
Veracruz	552	3,205,212	4,120	136,673	320,057,234	411,385	137,225	323,262,447	415,504	137,166		
Yucatán	177	233,680	300	53,652	91,332,291	117,394	53,829	91,565,971	117,694	53,827		
Zacatecas	13,154	73,561,837	94,552	86,518	753,559,535	968,586	99,672	827,121,372	1,063,138	93,631		
	191,963	770,572,465	990,453	1,920,816	7,383,724,697	9,490,649	2,112,779	8,154,297,162	10,481,102	2,077,108		

Anexo 6.

Beneficiarios de PROCAMPO por entidad federativa, ciclo otoño-invierno y primavera-verano. 2000.

Estado	Tierras de RIEGO			Tierras de TEMPORAL			Riego y Temporal			No. de beneficiarios
	No. de beneficiarios	Importe apoyado	superficie apoyada	No. de beneficiarios	Importe apoyado	superficie apoyada	No. de beneficiarios	Importe apoyado	superficie apoyada	
Aguascalientes	2,883	14,334,362	18,425	12,499	60,794,927	78,143	15,382	75,129,289	96,567	14,789
Baja California	3,158	60,221,565	77,406	1,661	43,468,898	55,873	4,819	103,690,463	133,278	4,569
Baja California Sur	1,061	3,904,868	5,019	615	12,454,419	16,008	1,676	16,359,286	21,027	1,660
Campeche	464	1,760,381	2,263	29,582	121,697,312	156,423	30,046	123,457,692	158,686	30,034
Coahuila	19,007	40,744,895	52,371	14,298	48,301,282	62,084	33,305	89,046,177	114,455	166,479
Colima	1,306	4,839,370	6,220	5,025	25,662,688	32,985	6,331	30,502,058	39,206	61,608
Chiapas	6,371	11,663,340	14,991	198,824	711,769,436	914,871	205,195	723,432,776	929,862	71,147
Chihuahua	12,417	119,307,234	153,351	53,104	526,354,741	676,549	65,521	645,661,974	829,900	8,868
Distrito Federal	8	7,158	9	2,123	3,466,301	4,455	2,131	3,473,459	4,465	2,124
Durango	14,375	50,545,680	64,969	52,758	386,351,929	496,596	67,133	436,897,609	561,565	65,798
Guanajuato	48,385	240,849,311	309,575	75,401	338,253,433	434,773	123,786	579,102,744	744,348	117,989
Guerrero	10,920	12,037,768	15,473	147,667	293,072,071	376,699	158,587	305,109,839	392,172	158,573
Hidalgo	16,003	29,449,992	37,853	113,587	255,610,453	328,548	129,590	285,060,445	366,402	126,521
Jalisco	8,438	43,068,049	55,357	90,261	652,544,022	838,746	98,699	695,612,072	894,103	98,032
Estado de México	16,591	23,931,070	30,760	155,287	331,193,884	425,699	171,878	355,124,954	456,459	167,352
Michoacán	37,265	146,359,398	188,123	102,010	402,612,059	517,496	139,275	548,971,458	705,619	136,214
Morelos	6,792	10,615,514	13,645	15,608	45,752,608	58,808	22,400	56,368,123	72,453	21,129
Nayarit	5,673	22,475,611	28,889	31,246	127,022,909	163,269	36,919	149,498,519	192,157	36,698
Nuevo León	162	1,484,595	1,908	21,675	144,980,448	186,350	21,837	146,465,043	188,258	21,738
Oaxaca	12,137	15,425,507	19,827	235,985	392,322,161	504,270	248,122	407,747,668	524,097	247,665
Puebla	17,665	36,769,859	47,262	156,544	410,865,861	528,105	174,209	447,635,721	575,367	170,145
Querétaro	8,508	27,989,639	35,976	24,340	69,504,723	89,338	32,848	97,494,362	125,314	32,107
Quintana Roo	18	34,777	45	27,957	63,189,214	81,220	27,975	63,223,991	81,265	27,974
San Luis Potosí	5,721	19,439,116	24,986	80,588	322,536,619	414,571	86,309	341,975,735	439,557	84,829
Sinaloa	35,204	312,242,139	401,340	50,368	481,166,392	618,466	85,572	793,408,531	1,019,805	82,985
Sonora	9,703	179,545,292	230,778	10,105	143,375,815	184,288	19,808	322,921,107	415,066	18,725
Tabasco	65	144,934	186	41,511	68,941,404	88,614	41,576	69,086,338	88,800	41,575
Tamaulipas	19,252	263,185,995	338,285	48,707	836,440,092	1,075,116	67,959	1,099,626,087	1,413,401	66,227
Tlaxcala	1,756	3,098,276	3,982	40,612	144,166,240	185,304	42,368	147,264,516	189,286	42,056
Veracruz	4,087	90,823,797	95,105	162,199	389,402,122	483,394	166,286	480,225,918	578,499	137,166
Yucatán	690	901,710	1,159	53,765	91,512,833	117,626	54,455	92,414,543	118,785	54,446
Zacatecas	13,281	73,848,468	94,921	86,520	753,563,425	968,591	99,801	827,411,893	1,063,511	93,758
	335,833	1,773,431,083	2,279,474	2,116,899	8,629,005,835	11,091,267	2,452,732	10,402,436,918	13,370,742	2,410,980

Anexo 7.

Beneficiarios de PROCAMPO por entidad federativa, ciclo otoño-invierno. 2005

Beneficiarios de Procampo											
Ejercicio 2005											
Ciclo: Otoño-Invierno											
Estado	Tierras de RIEGO			Tierras de TEMPORAL			Riego y Temporal			No. de beneficiarios	
	No. de beneficiarios	Importe apoyado	superficie apoyada	No. de beneficiarios	Importe apoyado	superficie apoyada	No. de beneficiarios	Importe apoyado	superficie apoyada		
Aguascalientes	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Baja California	2,707	76,077,097	79,001	638	30,747,777	31,929	3,345	106,824,874	110,930	3,336	3,336
Baja California sur	760	14,841,333	15,414	27	244,560	254	787	15,085,893	15,668	787	787
Campeche	438	2,083,473	2,167	3,254	14,341,254	14,928	3,692	16,424,726	17,095	3,682	3,682
Coahuila	1,606	12,681,161	13,171	1,238	3,485,534	3,620	2,844	16,166,695	16,790	2,833	2,833
Colima	1,100	4,711,835	4,899	15	39,016	41	1,115	4,750,850	4,939	1,112	1,112
Chiapas	5,592	13,753,360	14,366	34,610	88,806,030	92,678	40,202	102,559,390	107,045	40,007	40,007
Chihuahua	2,313	16,948,406	17,672	78	200,650	259	2,391	17,149,057	17,931	2,389	2,389
Distrito Federal	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Durango	981	6,892,374	7,157	238	833,823	866	1,219	7,726,197	8,023	1,218	1,218
Guanajuato	22,188	121,929,041	126,672	14	42,225	44	22,202	121,971,266	126,716	22,200	22,200
Guerrero	10,187	14,219,397	14,873	524	1,074,527	1,122	10,711	15,293,923	15,995	10,695	10,695
Hidalgo	1,542	3,408,033	3,541	15,490	20,204,868	21,101	17,032	23,612,901	24,642	16,957	16,957
Jalisco	6,758	45,115,322	46,894	2,117	10,942,232	11,374	8,875	56,057,554	58,268	8,783	8,783
Estado de México	460	583,154	606	42	37,355	39	502	620,509	644	497	497
Michoacán	16,550	76,799,017	80,041	1,048	3,250,925	3,377	17,598	80,049,941	83,419	17,522	17,522
Morelos	2,402	3,881,945	4,032	19	18,692	19	2,421	3,900,637	4,052	2,418	2,418
Nayarit	5,583	29,078,079	30,218	13,235	78,890,328	81,988	18,818	107,968,407	112,206	18,628	18,628
Nuevo León	337	4,499,126	4,672	2,561	27,738,270	28,805	2,898	32,237,396	33,477	2,843	2,843
Oaxaca	10,485	16,048,628	16,725	34,773	51,709,504	54,298	45,258	67,758,132	71,023	45,085	45,085
Puebla	2,963	4,293,587	4,459	8,197	13,804,473	14,339	11,160	18,098,061	18,798	11,156	11,156
Querétaro	1,485	4,316,977	4,484	6	11,277	12	1,491	4,328,253	4,496	1,491	1,491
Quintana Roo	47	85,589	91	4,017	7,945,082	8,317	4,064	8,030,671	8,408	4,063	4,063
San Luis Potosí	943	4,409,797	4,588	8,131	37,528,406	39,027	9,074	41,938,203	43,615	9,042	9,042
Sinaloa	30,949	512,349,256	532,475	8,448	90,640,975	94,330	39,397	602,990,231	626,805	38,887	38,887
Sonora	8,552	343,750,918	357,310	244	10,465,751	10,896	8,796	354,216,668	368,206	8,782	8,782
Tabasco	136	278,712	291	17,625	35,007,344	36,709	17,761	35,286,057	37,000	17,754	17,754
Tamaulipas	11,391	209,011,115	217,712	17,814	482,311,272	501,622	29,205	691,322,387	719,334	28,514	28,514
Tlaxcala	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Veracruz	775	2,538,679	2,649	62,174	167,512,090	175,087	62,949	170,050,770	177,736	62,918	62,918
Yucatán	480	778,703	809	107	228,422	238	587	1,007,124	1,047	585	585
Zacatecas	122	373,625	388	1	4,815	5	123	378,440	393	123	123
	149,832	1,545,737,738	1,607,376	236,685	1,178,067,476	1,227,326	386,517	2,723,805,215	2,834,703	384,307	384,307

Anexo 8.

Beneficiarios de PROCAMPO por entidad federativa, ciclo primavera-verano. 2005

Beneficiarios de Procampo													
Ejercicio 2005													
Ciclo: Primavera-Verano													
Estado	Tierras de RIEGO			Tierras de TEMPORAL			Riego y Temporal			No. de beneficiarios			
	No. de beneficiarios	Importe apoyado	superficie apoyada	No. de beneficiarios	Importe apoyado	superficie apoyada	No. de beneficiarios	Importe apoyado	superficie apoyada				
Aguascalientes	3,014	19,238,502	19,851	11,196	75,875,340	71,797	14,210	95,113,842	91,648	300			
Baja California	1,116	24,323,328	25,257	121	1,447,911	1,392	1,237	25,771,239	26,649	4			
Baja California Sur	694	13,204,587	13,713	31	247,870	236	725	13,452,457	13,949	1			
Campeche	45	2,785,332	2,889	26,942	149,110,875	140,152	26,987	151,896,207	143,040	7			
Coahuila	20,114	69,975,695	72,561	13,608	64,555,199	59,894	33,722	134,530,894	132,455	194			
Colima	236	2,151,120	2,214	4,963	35,543,528	33,362	5,199	37,694,648	35,576	19			
Chiapas	555	2,952,721	3,037	171,788	918,476,158	844,727	172,343	921,428,879	847,764	195			
Chihuahua	10,007	162,181,163	167,625	57,460	613,767,068	575,943	67,467	775,948,232	743,568	818			
Distrito Federal	0	0	0	2,076	5,312,596	4,714	2,076	5,312,596	4,714	0			
Durango	15,416	75,125,709	77,169	60,353	548,899,027	508,032	75,769	624,024,735	585,202	1,115			
Guanajuato	33,768	228,226,335	235,260	74,042	462,903,669	433,646	107,810	691,130,004	668,906	3,812			
Guerrero	36	110,328	110	148,441	448,741,679	401,654	148,477	448,852,007	401,764	4			
Hidalgo	13,457	34,650,992	35,800	94,646	335,830,670	306,713	108,103	370,481,662	306,823	1,652			
Jalisco	2,356	24,092,154	24,802	89,696	906,260,909	865,706	92,052	930,353,063	890,508	353			
Estado de México	14,656	30,401,090	30,825	152,237	475,943,568	427,264	166,893	506,344,657	458,089	2,130			
Michoacán	25,452	139,049,903	142,689	95,558	530,656,053	496,082	121,010	669,705,956	638,771	2,452			
Morelos	3,570	8,985,958	9,236	15,112	64,161,056	58,260	18,682	73,147,013	67,496	306			
Nayarit	417	3,197,438	3,311	20,939	103,067,140	95,718	21,356	106,264,578	99,029	23			
Nuevo León	73	713,968	724	16,973	101,689,122	94,273	17,046	102,403,090	94,996	3			
Oaxaca	1,436	4,166,443	4,241	209,542	592,854,131	526,830	210,978	597,020,573	531,071	218			
Puebla	13,216	42,413,482	43,312	145,779	568,654,775	513,213	158,995	611,068,258	556,525	1,923			
Querétaro	6,640	30,780,485	31,651	24,617	99,155,423	90,468	31,257	129,935,908	122,120	569			
Quintana Roo	12	46,548	46	25,720	87,811,900	78,420	25,732	87,858,448	78,466	0			
San Luis Potosí	4,080	22,494,974	22,990	83,055	438,400,933	408,379	87,135	460,895,907	431,370	596			
Sinaloa	5,207	59,223,852	61,473	36,651	371,839,621	348,632	41,858	431,063,473	410,106	279			
Sonora	5,027	76,879,212	79,814	6,314	43,343,242	41,360	11,341	120,222,453	121,174	26			
Tabasco	8	52,600	54	20,215	52,883,325	48,888	20,223	52,935,925	48,942	0			
Tamaulipas	3,876	31,449,419	32,336	25,619	329,106,931	314,960	29,495	360,556,350	347,296	454			
Tlaxcala	1,219	3,081,929	3,166	40,092	203,921,536	185,994	41,311	207,003,464	189,161	138			
Veracruz	573	4,740,378	4,898	144,502	490,585,667	453,707	145,075	495,326,045	458,605	80			
Yucatán	175	336,400	349	54,367	138,343,560	122,180	54,542	138,679,960	122,528	2			
Zacatecas	10,735	97,774,700	99,807	84,877	1,031,666,355	971,136	95,612	1,129,441,055	1,070,943	3,161			
	197,186	1,214,806,746	1,251,211	1,957,532	10,291,056,835	9,523,732	2,154,718	11,505,863,580	10,739,252	20,894			

Anexo 9.

Beneficiarios de PROCAMPO por entidad federativa, ciclo otoño-invierno y primavera-verano. 2005.

Beneficiarios de Procampo											
Ejercicio 2005											
Ciclo: Otoño-Invierno y Primavera-Verano											
Estado	Tierras de RIEGO			Tierras de TEMPORAL			Riego y Temporal			No. de beneficiarios	
	No. de beneficiarios	Importe apoyado	superficie apoyada	No. de beneficiarios	Importe apoyado	superficie apoyada	No. de beneficiarios	Importe apoyado	superficie apoyada		
Aguascalientes	3,014	19,238,502	19,851	11,196	75,875,340	71,797	14,210	95,113,842	91,648	300	
Baja California	3,823	100,400,425	104,258	759	32,195,688	33,322	4,582	132,596,113	137,579	3,340	
Baja California Sur	1,454	28,045,920	29,127	58	492,430	490	1,512	28,538,350	29,617	788	
Campeche	483	4,868,805	5,056	30,196	163,452,129	155,080	30,679	168,320,934	160,135	3,689	
Coahuila	21,720	82,656,855	85,731	14,846	68,040,734	63,514	36,566	150,697,589	149,245	3,027	
Colima	1,336	6,862,955	7,113	4,978	35,582,543	33,403	6,314	42,445,499	40,515	1,131	
Chiapas	6,147	16,706,082	17,403	206,398	1,007,282,188	937,405	212,545	1,023,988,269	954,808	40,202	
Chihuahua	12,320	179,129,570	185,297	57,538	613,967,719	576,202	69,858	793,097,288	761,499	3,207	
Distrito Federal	0	0	0	2,076	5,312,596	4,714	2,076	5,312,596	4,714	0	
Durango	16,397	82,018,083	84,326	60,591	549,732,850	508,898	76,988	631,750,933	593,225	2,333	
Guanajuato	55,956	350,155,376	361,933	74,056	462,945,894	433,690	130,012	813,101,269	795,622	26,012	
Guerrero	10,223	14,329,725	14,983	148,965	449,816,206	402,776	159,188	464,145,931	417,759	10,699	
Hidalgo	14,999	38,059,025	39,341	110,136	356,035,538	327,814	125,135	394,094,563	331,465	18,609	
Jalisco	9,114	69,207,475	71,696	91,813	917,203,141	877,080	100,927	986,410,617	948,776	9,136	
Estado de México	15,116	30,984,244	31,431	152,279	475,980,923	427,303	167,395	506,965,166	458,733	2,627	
Michoacán	42,002	215,848,920	222,730	96,606	533,906,978	499,459	138,608	749,755,898	722,189	19,974	
Morelos	5,972	12,867,903	13,268	15,131	64,179,748	58,279	21,103	77,047,650	71,547	2,724	
Navarrt	6,000	32,275,518	33,529	34,174	181,957,468	177,706	40,174	214,232,985	211,235	18,651	
Nuevo León	410	5,213,095	5,396	19,534	129,427,392	123,078	19,944	134,640,486	128,474	2,846	
Oaxaca	11,921	20,215,071	20,966	244,315	644,563,635	581,129	256,236	664,778,706	602,094	45,303	
Puebla	16,179	46,707,070	47,771	153,976	582,459,249	527,552	170,155	629,166,318	575,322	13,079	
Querétaro	8,125	35,097,462	36,135	24,623	99,166,700	90,480	32,748	134,264,161	126,615	2,060	
Quintana Roo	59	132,137	137	29,737	95,756,982	86,737	29,796	95,889,119	86,874	4,063	
San Luis Potosí	5,023	26,904,771	27,578	91,186	475,929,339	447,407	96,209	502,834,110	474,985	9,638	
Sinaloa	36,156	571,573,109	593,948	45,099	462,480,595	442,963	81,255	1,034,053,704	1,036,911	39,166	
Sonora	13,579	420,630,129	437,124	6,558	53,808,992	52,255	20,137	474,439,122	489,379	8,808	
Tabasco	144	331,312	346	37,840	87,890,669	85,597	37,984	88,221,981	85,942	17,754	
Tamaulipas	15,267	240,460,533	250,048	43,433	811,418,203	816,583	58,700	1,051,878,737	1,066,631	28,968	
Tlaxcala	1,219	3,081,929	3,166	40,092	203,921,536	185,994	41,311	207,003,464	189,161	138	
Veracruz	1,348	7,279,057	7,547	206,676	658,097,757	628,794	208,024	665,376,815	636,341	62,998	
Yucatán	655	1,115,103	1,157	54,474	138,571,982	122,418	55,129	139,687,084	123,575	587	
Zacatecas	10,857	98,148,325	100,195	84,878	1,031,671,170	971,141	95,735	1,129,819,495	1,071,336	3,284	
	347,018	2,760,544,484	2,858,587	2,194,217	11,469,124,311	10,751,058	2,541,235	14,229,668,795	13,573,955	405,141	