De Procampo a Proagro:

Transformaciones de la principal política pública para el campo mexicano a partir del libre comercio

Pilar López Sierra

MISEREOR IHR HILFSWERK

Centro de Estudios para el Cambio en el Campo Mexicano

Brot für die Welt

csf/wml

CONTENIDO

Presentación 1

Orígenes de Procampo 2

Transformaciones de Procampo a Proagro productivo 6

Sobre la implementación de Procampo y Proagro 13

A manera de conclusión. Destacando los resultados aportados por algunas evaluaciones realizadas al Procampo y Proagro productivo 18

Anexo de cuadros 27

Referencias 32

Agradecemos el apoyo de Pan para el Mundo (Brot für die Welt), para la publicación y difusión del presente material: *De Procampo a Proagro: Transformaciones de la principal política pública para el campo mexicano a partir del libre comercio.*

El Centro de Estudios para el Cambio en el Campo Mexicano (Ceccam), fundado en 1992, es un punto de enlace, intercambio de experiencias e investigación especializada al servicio de las organizaciones campesinas e indígenas de México y otros países, que a pesar de diferencias culturales, geográficas y de sistemas económicos y políticos, comparten y enfrentan los retos que la modernización plantea a la sociedad rural.

La versión digital de esta y otras publicaciones puede descargarse gratuitamente desde los sitios: www.ceccam.org y www.crisisclimaticayautonomia.org

Sitios web del Ceccam:
www.ceccam.org
www.crisisclimaticayautonomia.org
www.mapserverceccam.org

Autor: Pilar López Sierra
Fotografías: Daniel Rocal, Andrés Pérez, Antoni Serrano, Christian Frausto y Aurelio Asiain.
Formación: Eva Dalid Sandoval Vázquez

Correo: ceccam@ceccam.org
Teléfonos: 5661 1925 y 5661 5398

CECCAM, mayo de 2019

Presentación

Hacia 1993 y en pleno contexto de la firma del acuerdo comercial entre México, Estados Unidos y Canadá (TLCAN), en México se presentó un nuevo esquema de subsidios al campo que respondiera a las exigencias de la apertura comercial. El énfasis se pondría en la búsqueda de una estrategia que no distorsionara el comercio entre los tres países, al tiempo que compensara las desventajas productivas de los productores mexicanos frente a los productores más grandes, productivos y altamente subsidiados de los vecinos del norte. La estrategia consistiría, entonces, en promover subsidios al ingreso a los productores y no a los precios de los productos como previamente lo hacían los precios de garantía; subsidios no relacionados a los insumos o servicios destinados a la producción, ni al tipo o volumen de producción.

El Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo) surge originalmente con la idea de otorgarse únicamente en la superficie elegible, esto es: la sembrada con cualquiera de los nueve cultivos elegibles (maíz, frijol, trigo, algodón, arroz, cártamo, cebada, sorgo y soya) en alguno de los tres ciclos agrícolas homólogos, anteriores a agosto de 1993, y con el objetivo de contribuir a que los productores del subsector agropecuario contaran con un ingreso mejorado mediante la transferencia de recursos directos. Hacia 1995 se amplió la superficie elegible a cualquier cultivo lícito y su objetivo pasó de su carácter predominantemente compensatorio, a uno que buscaría cada vez más impactar la productividad.

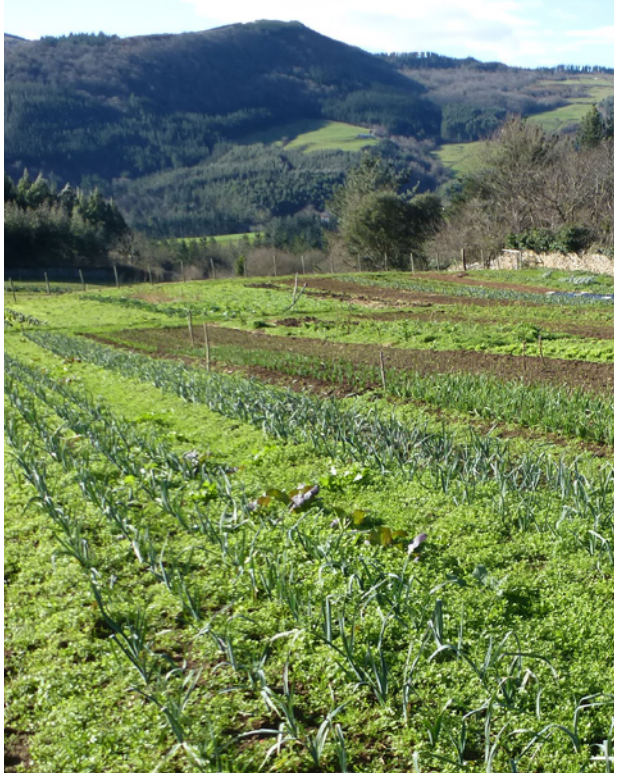
Durante los cerca de 25 años que ha venido operando, el ahora Proagro ha sido el principal programa de subsidios directos a los productores mexicanos, el que abarca más productores y mayor superficie y al que se le destina una buena parte del presupuesto asignado al sector. Asimismo, ha sido uno de los programas más monitoreados a lo largo de los años, tanto por investigadores de diferentes universidades del país y extranjeras, asociaciones civiles, como Fundar, o instancias gubernamentales, como el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), o la Auditoría Superior de la Federación (ASF). De hecho, en buena medida las transformaciones que ha tenido el Procampo han sido consecuencia de las observaciones críticas que han realizado estas investigaciones, pero también el interés por amarrarlo cada vez más con los objetivos de elevar la productividad.

El gobierno de Andrés Manuel López Obrador llega con una serie de propuestas de transformación de las políticas públicas que, entre otras cosas, pone como un eje principal de éstas el Plan de Seguridad Alimentaria que plantea un regreso a los precios de garantía para productores de básicos, como el maíz, frijol, trigo harinero y arroz y da por terminado el Proagro

productivo. Entre los motivos que explican el fin del Proagro productivo destacan aquellos que han sido planteados en las diversas evaluaciones del programa, entre otros, el carácter regresivo de la política, la incapacidad que se tiene de medir si realmente ha tenido o no un impacto productivo, el que los subsidios puedan llegar de manera directa a los productores; esto supone, entonces, que pese a la serie de reformas que ha tenido el programa a lo largo de los años, las deficiencias que arrastra prácticamente desde su origen no han sido superadas.

Orígenes de Procampo

El Procampo nace formalmente en el año de 1994, en el contexto de una serie de reformas modernizadoras hacia el agro promovidas por el gobierno de Carlos Salinas de Gortari. Según la revista *Claridades Agropecuarias*, órgano informativo de Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (Aserca), este programa se propone como complemento de las reformas a la legislación agraria y de nuevos programas como Apoyo a la Producción, Empresas de Solidaridad, Procede, la reestructuración del Sistema Financiero y los propios programas de Aserca.



Entre los motivos que menciona la señalada revista para promover el Procampo destaca la necesidad de mejorar las condiciones de vida de una población rural predominantemente pobre, que a partir de la puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá (TLCAN), tendría que competir con mercados de granos y oleaginosas altamente subsidiados y más productivos que los nacionales. Además, se señala que la economía nacional, tradicionalmente orientada hacia su interior y con una fuerte intervención estatal, había sostenido por décadas un sistema de precios de garantía de granos y oleaginosas. Esto permitió a los productores recibir un precio alto por su cosecha, en algunos casos sustancialmente superior al precio internacional, pero en gran medida sustentados en las transferencias de consumidores, muchos de ellos, productores rurales de bajos ingresos de zonas que no tenían acceso a los precios de garantía y que dedicaban más del 60 por ciento de sus ingresos al consumo de alimentos. Los precios de garantía afectaban así, de manera regresiva, a grupos de población y de productores campesinos de más bajos ingresos de México.

Según *Claridades Agropecuarias* otro efecto del sistema de precios de garantía era que impactaba negativamente a las cadenas productivas, afectadas en su dinamismo por tener que adquirir insumos de precios altos.

Como respuesta a esta problemática el gobierno propuso un apoyo directo a la cadena productiva, para que los precios se determinaran en el mercado con base en sus referencias internacionales. Procampo se propuso como una política de apoyos "nueva, efectiva, justa, equitativa y que otorgara mayor libertad al productor".

Según el mismo texto los objetivos del Procampo original fueron:

1. "Brindar apoyo directo a más de 3.3 millones de productores rurales, de los cuales 2.2 millones están al margen de los sistemas actuales de apoyo;

2. Fomentar la reconversión de aquellas superficies en las que sea posible establecer actividades que tengan una mayor rentabilidad;

3. Compensar los subsidios que otros países, especialmente los desarrollados otorgan a algunos productores agrícolas;

4. Estimular la organización de los productores del sector para modernizar la comercialización de productos agropecuarios;

5. Lograr que los consumidores nacionales tengan acceso a alimentos a menor precio;

6. Incrementar la competitividad de las cadenas productivas relacionadas con el sector agrícola, en especial la actividad pecuaria;

7. Frenar la degradación del medio ambiente propiciando la conservación y recuperación de bosques y selvas, así como coadyuvar a reducir la erosión de suelos y la contaminación de aguas[1]".

Tanto en los objetivos planteados para Procampo como en la aplicación y resultados del programa a lo largo de las décadas, se ha podido evidenciar que éste ha tenido dos orientaciones fundamentales: una, que es el objetivo principal con el que nace Procampo[2], es el constituirse como un incremento en el ingreso neto de los productores, mismos que, al ser en su mayoría productores pobres, terminan canalizándolo principalmente

[1] Aserca. "Fortaleciendo raíces. Procampo" en *Claridades Agropecuarias*, (3), 1993, pp. 2-3.

[2] En el Decreto que regula el Procampo queda claramente establecido en su artículo primero que el programa "Tiene por objeto transferir recursos en apoyo de la economía de los productores rurales" el resto de los objetivos que aquí señalamos destacando la publicación de Aserca, aparecen como considerandos a la creación del programa. Ver "Decreto que regula el Programa de Apoyos Directos al Campo denominado Procampo" en *Diario Oficial de la Federación*, 25 de julio de 1994.

al consumo; la segunda orientación tiene que ver con la lógica propia de campesinos medios o grandes y, con ésta, Procampo se constituye como un subsidio de carácter productivo y de capitalización.

El Procampo comienza con un esquema transitorio para los ciclos OI 93/94 y PV 94, apoyado en los servicios de Conasupo y Aserca. En este periodo se planeó originalmente otorgar a los productores de maíz, frijol, trigo, soya, sorgo, arroz y algodón un apoyo por hectárea que se incrementaría paulatinamente hasta el ciclo OI 94/95, en el que el Programa entraría en operación plena. A partir del ciclo OI 94/95 se planteó otorgar un apoyo por hectárea conforme a las características agronómicas y comerciales de su región. Aquí se evidencia que desde su origen era clara, para los promotores del programa, la diferencia entre la orientación de los productores a las que estaba destinado el programa, aunque finalmente se optó por otorgar una cuota única durante los primeros años del Procampo[3].

A los cultivos incorporados inicialmente se sumaron, a partir de 1994, el cártamo y la cebada. Los cultivos incorporados fueron básicamente los más subsidiados en los países desarrollados y como requisito para ser sujeto de apoyo, se estableció el que esas superficies hubieran sido objeto de apoyos públicos en los tres años anteriores a diciembre de 1993 y que sembraran alguno de los cultivos incluidos antes mencionados. Además del cultivo, la "elegibilidad del terreno" suponía que los beneficiarios del apoyo debían demostrar su posesión legal (propietarios, titulares o en posesión derivada, a saber: arrendamiento,

aparcería, usufructo) y cumplir la normatividad aplicable. El apoyo consistiría en un pago único por hectárea o fracción de ésta y se estableció que sería calculado sobre superficies sembradas, aunque en éstas se intercalaran dos o más cultivos elegibles. El límite de superficie beneficiada sería el límite constitucional de la pequeña propiedad (100 hectáreas de riego, o hasta 200 hectáreas de tierras de temporal).

Un requisito más para que la superficie fuera elegible fue que ésta estuviera y se mantuviera sembrada. Una vez registrado en el padrón de Procampo, si en el ciclo en turno no se había sembrado el predio, éste se debería reinscribir "sin pago".

El artículo 7 del Decreto que regula Procampo estableció en 1994, que no se apoyarían superficies que hubieran sido

[3] "Esto significa que el pago por hectárea será diferencial […] el pago mínimo asegura un nivel de ingreso para los productores de autoconsumo, mientras que el pago máximo permitirá que las superficies de alto rendimiento sean rentables en un entorno de mayor libertad en la producción" (Aserca, 1993).

sembradas en alternancia con algún cultivo perenne, caña de azúcar o similar, o los cultivos elegibles hubieran sido utilizados como nodriza para el establecimiento de pastizales. Esta restricción que pone límites al posible otorgamiento de subsidios a superficies establecidas con pastizales, caña de azúcar y perennes parece contradecir uno de los puntos planteados como consideración en el Decreto de 1994 que establece que el sistema de Procampo "facilita la conversión de aquellas superficies en las que sea posible establecer actividades que tengan una mayor rentabilidad[4]". El artículo de *Claridades Agropecuarias*, aquí citado, plantea que desde su origen se estableció que si el productor decidía posteriormente dedicar su tierra a otras actividades agrícolas, pecuarias, forestales, ecológicas, acuícolas o cualquier otra actividad generadora de empleos y bienestar, éstas seguirían recibiendo apoyo. Esto se justificaba con la idea de promover que cada terreno produjera aquello para lo cual tuviera vocación natural y de que muchos campesinos se habían dedicado al cultivo de granos en terrenos que solían ser bosque o selva, causando deforestación y deterioro ecológico. Procampo se difundió como un programa promotor de una producción ambientalmente sana y diversificadora de cultivos, pero recordemos que fue precisamente en el sexenio salinista cuando, frente a la apertura del TLCAN, se comenzó a promover la idea de las "ventajas comparativas" que tenía México ante sus socios comerciales y de promover la siembra de cultivos comerciales para los que México tenía gran vocación (frutales y hortalizas), al tiempo que se buscaba reducir la siembra de granos básicos que podíamos adquirir a precios bajos en el mercado internacional. A partir del ciclo OI 95-96, Procampo permite la siembra de cualquier cultivo siempre y cuando sea lícito como parte del requisito de siembra.

La vigencia de Procampo se planteó originalmente en 15 años, con pagos constantes en términos reales durante los primeros 10 años y gradualmente decrecientes a partir de décimo primer año. Este tiempo se pensó como plazo suficiente para que los productores de granos y oleaginosas "adopten nuevas tecnologías, se asocien, compacten superficies y dediquen su tierra a la actividad productiva que más les convenga[5]". Si bien el plazo original de vigencia de Procampo vencería en 2009, en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 se amplía su vigencia para cubrir este periodo. A partir de enero de 2014, con el gobierno de Enrique Peña Nieto, el Procampo

[4] Aserca, 1993.

[5] Aserca, 1993.

se transforma en Proagro Productivo con el fin de aportar a los productores apoyos diferenciados y vinculados a la productividad.

A lo largo de su existencia Procampo ha presentado una serie de modificaciones que, en términos generales, tienden a diferenciar dos grandes grupos de productores: el de los productores pobres, para quienes el programa representa más bien un subsidio al consumo cotidiano y el de los productores medios y grandes, a quienes se busca estimular para transitar a formas de producción más modernas, eficientes, integradas a los mercados internacionales y que vayan favoreciendo esquemas de participación público-privado. Estos objetivos no son ajenos a la orientación que las diversas políticas públicas agrícolas, han seguido a lo largo de los últimos sexenios (sean bajo el mandato del PRI o del PAN) que se unifican en su carácter neoliberal.

Transformaciones de Procampo a Proagro productivo

Aunada a la posibilidad de destinar el subsidio de Procampo a cualquier otro cultivo, otro de los cambios al programa establecido en 1995, y también con un objetivo fundamentalmente modernizador, fue la instrumentación de la **Cesión de Derechos** al cobro del apoyo, por el cual el beneficiario de Procampo puede utilizar este subsidio como un instrumento de garantía que le permita realizar transacciones con bancos, intermediarios financieros o con otros proveedores de bienes y servicios agropecuarios[6].

A decir de Aserca, este mecanismo se sustenta en dos condiciones: a) que resulte de la iniciativa de los propios productores, y b) que las instituciones financieras y empresas proveedoras lo acepten con las limitaciones y riesgos que implica la propia figura[7]. También con el objetivo de favorecer la capitalización de las unidades productivas, hacia 2003 -y en concordancia con la Ley de Capitalización

[6] *Arapau y Asociados, Evaluación estratégica al Programa de Apoyos Directos al Campo "Procampo". Informe final*, Sagarpa, México, 2011, p. 79.

[7] Aserca, "Fortaleciendo Raíces. El Nuevo Esquema de Apoyos al Campo", en *Claridades Agropecuarias*, (36), 1996, p. 41.

del Campo (2001-2008)-, se estableció el Sistema de Garantías y Acceso Anticipado a pagos futuros del Procampo (**Procampo Capitaliza**), que permitió el acceso, mediante un crédito, a los pagos futuros que el gobierno canalizaría sobre las superficies elegibles comprometidas en el establecimiento de un proyecto productivo. Según la revista *Claridades Agropecuarias*[8] se dio prioridad a los productores de menores ingresos organizados con cinco hectáreas elegibles o menos, las mujeres y los grupos indígenas.

Además, con el fin de hacer del programa un mecanismo más eficiente y que realmente sirviera para promover la productividad del agro, se comenzaron a **modificar los calendarios de entrega del recurso**, de manera que la entrega de recursos pasó de 90 a 60 días en 2001 y hasta en 35 días a partir de 2002[9]. En **cesión de derechos** la entrega se estableció en 40 días. Un año más tarde, la apertura de ventanillas y la reinscripción de las solicitudes se llevaron a cabo acorde al calendario de labores de cada región, lo que favoreció la concordancia entre el acceso al recurso y los inicios de las siembras.

Con la lógica de hacer más ágil el trámite para tener acceso a los recursos de Procampo, reduciendo trámites, costos y tiempo a los productores, a partir del ciclo PV 2004 se crea la modalidad de reinscripción multianual a través de una **Solicitud continua**, con la que el productor solicita se le tenga por presentada su solicitud para el ciclo en operación y homólogos subsecuentes, y su apoyo se emita de manera automática año con año.

A esto le siguió, en 2005, la innovación de medios de pago para la entrega de apoyo que de origen se había realizado por cheques nominativos que -a decir de sus promotores- fomentaron el intermediarismo y la posibilidad de corrupción. De ahí que se comenzara a promover como alternativa la bancarización de los recursos. Hasta diciembre de 2010, el 81 por ciento de los beneficiarios de Procampo disponía de sus recursos a través de cuenta bancaria, quedando por integrar a este sistema los productores ubicados en áreas agrícolas de alta y muy alta marginación[10].

Una de las transformaciones más importantes de Procampo que tiene que ver con la diferenciación económica de productores que

---

[8] Aserca, "Informe de resultados y de impacto económico y social de componente Procampo para vivir mejor", en *Claridades Agropecuarias*, (213), 2011.

[9] *Ibid*., p. 17.

[10] *Ibid*, p. 23. Cabe destacar que según la evaluación de Arapau y Asociados "…en concordancia con lo establecido en el Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero 2007-2012… [se planteó establecer un]... Sistema bancarizado para garantizar la entrega oportuna y directa de los apoyos directos al campo, que contribuya al manejo transparente de los recursos y al combate de la corrupción" Arapau y Asociados, *Op. cit*. p. 89.

comprende el programa, se refiere a las cuotas asignadas. El Procampo refleja en su padrón de beneficiarios la desigual estructura agraria del país: el grueso de los productores en el país son minifundistas (menos de 5 hectáreas) pero hay una gran concentración en pocas manos de las tierras de mejor calidad y con riego. En 2001, el 44.04 por ciento de las unidades de producción inscritas en el programa eran de entre 1 y 2 hectáreas y concentraban tan sólo el 18.79 por ciento del total de hectáreas beneficiadas; le seguían en importancia las unidades de menos de una hectárea (17.43 por ciento de las unidades) con sólo 2.78 por ciento de las hectáreas cubiertas por Procampo. En el lado contrario, 0.27 del total de las unidades de producción concentraban el 7.45 por ciento de las hectáreas cubiertas con Procampo y eran unidades que en promedio tenían 91.70 hectáreas[11].

Esta situación se trató de superar a partir de 2001, cuando se estableció una estratificación de beneficiarios con el fin de apoyar más a los productores de menores recursos. Cabe destacar que la cuota de Procampo fue originalmente diseñada para mantener una equivalencia de 100 dólares, monto aproximado al que reciben los productores de Estados Unidos como subsidio. Esta cuota es la llamada "cuota normal" y, entre 2005 y 2012, ascendió a 963 pesos por hectárea. Los años previos, entre 1994 y 2004, dicha cuota pasó de 330 a 905 pesos por hectárea[12] (ver cuadro 1).

Según sostiene la evaluación de Arapau y Asociados, al inicio del programa se respetó la equivalencia establecida de 100 dólares por

hectárea; sin embargo, tras la devaluación de 1995, ésta no se mantuvo dado que la cuota normal no fue actualizada. Es hasta 2003, con el establecimiento de la cuota preferente y en 2009, con la cuota alianza, que se restableció el valor de 100 dólares de apoyo para aquellos productores menos favorecidos. Sin embargo, datos de Aserca y Procampo presentados por Fox y Haight, nos permiten ver que en pesos constantes de 2008, la cuota de Procampo tuvo su nivel más alto solamente en 1994, cuando alcanzó cerca de 1,800 pesos por hectárea; de ahí comenzó a bajar hasta principios del nuevo siglo, donde superó los 1,200 pesos por hectárea; apenas en 2001 y se recuperó con el establecimiento de la cuota preferente en 2003 y 2004, pero sin llegar a los 1,400 pesos por hectárea. De ahí vuelve a caer y hacia 2008 llega a su nivel más bajo con menos de 1,200 pesos por hectárea, para volver a subir

[11] Datos de Procampo presentados por Fox y Haight, "La política agrícola mexicana: metas múltiples e intereses en conflicto" en Fox y Haight coordinadores, Subsidios para la desigualdad. Las políticas públicas del maíz en México a partir del libre comercio, Woodrow Wilson International Center forScholars- CIDE-Universityof California, Santa Cruz, México, 2010, (tabla 1, p. 21 elaborada por Rascón, Hernández y Salazar).

[12] Información obtenida de los Anexos Estadísticos del VI Informe de Gobierno de Ernesto Zedillo y del VI Informe de Gobierno de Felipe Calderón (ver cuadros).

en 2009 con la llamada cuota alianza, sin llegar a alcanzar los 1,300 pesos por hectárea. Según sostienen los autores, los pagos para los productores más pequeños entre 1994 y 2009 perdieron 29.4% de su valor[13].

La estratificación de beneficiarios establecida en 2001 quedó de la siguiente manera:

- Estrato I: Productores del ciclo PV de temporal cuya superficie elegible sea menor de 1 hectárea;
- Estrato II: Productores del ciclo PV de temporal cuya superficie elegible sea de ente 1 y 5 hectáreas
- Estrato III: Todos los productores del ciclo PV no incluidos en los estratos I y II, así como todos los productores pertenecientes al ciclo OI.

En las mismas reglas de operación de 2001 se estableció que, para el estrato I, la superficie elegible se redondea a una hectárea y se recibe el apoyo en el periodo anticipado a la siembra (Procampo Anticipado). Entre 2003 y 2009 este estrato recibió la "cuota preferente" de 1,160 pesos y, a partir de 2009, la llamada "cuota Alianza" que asciende a 1,300 pesos por hectárea. En las reglas de operación de abril de 2009 quedó establecido que los pagos estarían limitados a 100 mil pesos por productor por ciclo de cosecha[14].

Al estrato II, también se les benefició con el Procampo Anticipado y las mismas cuotas Preferente y Alianza, mientras que el estrato III recibe el apoyo posteriormente al periodo de siembras y un monto equivalente a la cuota normal.

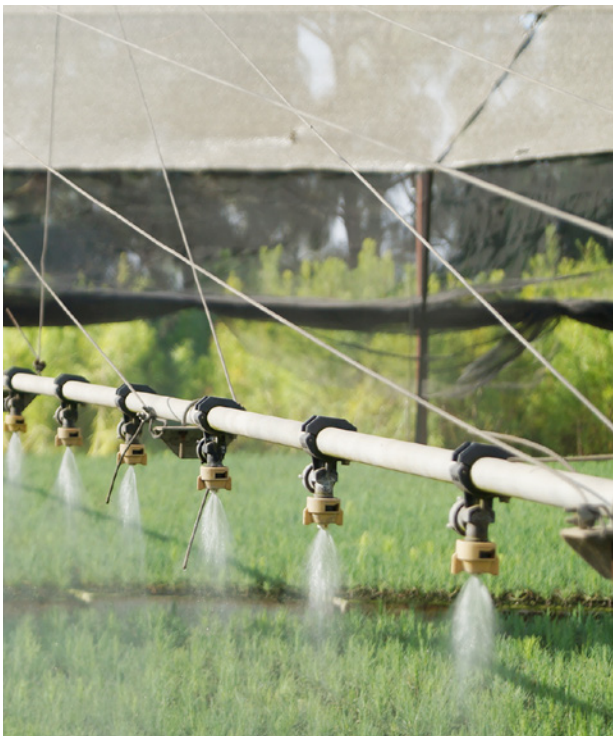
Cabe destacar que entre 2003 y 2009 el límite superior en la superficie para ser considerado parte del estrato II, fue mayor en once entidades caracterizadas por tener un fuerte peso de productores medios, mismos que fueron beneficiados con las cuotas preferente y alianza "corrigiendo" una estratificación muy polarizada de productores que perjudica a un importante número de productores medios: Aguascalientes (6 hectáreas); Baja California (18); Baja California Sur (15); Colima (7); Chihuahua (10); Durango (8); Jalisco (6); Sinaloa (10); Sonora (7); Tamaulipas (10) y Zacatecas (8)[15].

Con la estratificación de productores y el establecimiento de cuotas diferenciadas no se logró superar la lógica regresiva con que nace un programa que asigna cuotas por superficie sembrada. Si bien la estratificación

[13] Jonathan Fox y Libby Haight, "La política agrícola mexicana: metas múltiples e intereses en conflicto" en Fox y Haight coordinadores, *op.cit*. 29 gráfica 4.

[14] *Idem*. p. 18.

[15] Información obtenida de Arapau y Asociados, pp. 80-85.



planteada no deja ver una diferenciación entre los productores medios y los productores pobres, o de los medios con los agricultores más fuertes, diversas evaluaciones dieron cuenta de la concentración del recurso entre los productores con más extensión y mejor calidad de tierras irrigadas en su mayoría. Este problema no sólo es reflejo de una estructura agraria polarizada como la mexicana, sino también de las pugnas que se dieron a lo largo de los años por la asignación de recursos entre productores, sus instancias organizativas y diversas autoridades, como gobernadores de los estados e instancias públicas, como la Secretaría de Agricultura:

> […] la auditoría federal y los datos oficiales muestran que entre 1994 y 2006 se había dado una fuerte concentración de los recursos Procampo. En un extremo se encontraban 0.2% de los beneficiarios (poco más de 50,000 productores) cada uno de los cuales había recibido apoyos por más de 100 hectáreas, que representaban 8.7% del total de pagos efectuados. Y en el otro extremo […] el 23.9% de los productores inscritos con menos de una hectárea y que han recibido apenas 0.6% de los recursos, aún cuando poseen 4.3% de la tierra. De ahí la observación formulada por la ASF a SAGARPA, en el sentido de revisar las reglas de operación, con el propósito explícito de evitar la reproducción de esa concentración del ingreso.

Sin embargo, el rechazo a los cambios instruidos por la ASF ya se había convertido, a principios de 2009, en una causa política de la mayor parte de los gobiernos de las entidades federativas y de las organizaciones campesinas más representativas de México. Nadie parecía oponerse a la decisión gubernamental de aumentar los subsidios destinados a las unidades agrícolas más pequeñas, como de hecho había venido sucediendo. Pero lo que despertó una verdadera batalla mediática fue la propuesta de obtener esos recursos adicionales para los más pobres, disminuyendo los dineros entregados a los dueños de los predios de mayor magnitud, lo que implicaría redistribuir recursos de unas entidades federativas a otras […] cuando el secretario de desarrollo rural del gobierno de Tamaulipas se enteró de que la SAGARPA intentaba reducir los apoyos a los grandes productores admitió que cerca del 45% del presupuesto previsto para Procampo en 2008 se entregaría sólo a 9% de los productores inscritos. Pero añadió: 'lo que no entiende el Secretario (Alberto Cárdenas) es que el 92% de la producción de granos en México lo produce ese 9 por ciento'. Pero fue su homólogo de Sinaloa, Jorge Kondo López, entonces Presidente de la Asociación

Mexicana de Secretarios de Desarrollo Agropecuario (AMSDA), quien definió los términos del conflicto que suponía la modificación a las reglas del juego: 'lo que pretende Cárdenas significa quitarle dinero a los estados, nos está enfrentando. Los gobiernos estamos dispuestos a revisar el programa, pero no a que nos quiten recursos'[16]".

En el periodo 1994-2000, la revista *Claridades Agropecuarias* da cuenta de un cambio que además de ir en contra de las formas más tradicionales de producción propia de la economía campesina, resulta contradictorio entre el propio registro de "principales cambios" y el registro de "beneficios". Así, por ejemplo, en los años de referencia se plantea como "principales cambios":

> Derivado de que en algunas regiones del país persisten sistemas de producción que practican el uso discontinuo del suelo (agricultura itinerante) o en los que se requiere un uso más eficiente del agua, se incluyeron procedimientos denominados: Roza-tumba-Quema, Agricultura bajo sistema de 'año y vez' y Compactación de áreas de riego.

Como beneficio de estos cambios se plantea "reconocer los diferentes modos de producción prevalecientes en el campo mexicano". Sin embargo, en otro de los cambios registrados en el mismo periodo se plantea: "Como complemento de las políticas que impulsan el desarrollo sustentable de la agricultura, se incluyeron los procedimientos de roza-tumba-pica (RTP) y roza-pica-incorpora (RPI)". Como beneficios de estos cambios se plantea que:

> Los productores que optaron por la modificación del modo de producción de roza-tumba-quema se vieron beneficiados con un apoyo adicional otorgado por la SAGARPA, por evitar la quema de material vegetativo[17].

El sistema de roza-tumba-quema aparece, por un lado como "reconocido" y por el otro, se premió su modificación, situación que empieza a aparecer ya como constante en años subsecuentes y en diversos programas públicos, por considerar esta práctica contraria a los objetivos de buscar un desarrollo sustentable[18].

Hacia 2014 el Procampo se transformó en Proagro productivo, y con este nombre se desarrolló a lo largo del sexenio de Peña Nieto. Varios fueron los cambios que tuvo el programa original y tienen que ver con la estratificación de los productores y las cuotas asignadas, que se reformaron para tratar de superar el carácter regresivo del Procampo; nuevos requisitos para el registro de los

---

[16] Mauricio Merino, "Los programas de subsidios al campo: las razones y las sinrazones de una política mal diseñada" en Fox y Haight (coordinadores), *op. cit*. pp. 62-63.

[17] "Informe de resultados y de impacto económico y social de componente Procampo para vivir mejor", p. 16.

[18] En tiempos del presidente Felipe Calderón se llegó a promover abiertamente que los campesinos dejaran de sembrar maíz de autoconsumo asociado a la práctica de roza, tumba y quema "…al percatarse el presidente de la deforestación en las laderas de las montañas, se comprometió con los pueblos indígenas de Chiapas a ayudarlos a reforestar si abandonaban la práctica de roza, tumba y quema para la siembra de maíz de autoconsumo, dotándolos del maíz que ellos requerían para subsistir. En donde aceptaron y se comprometieron este diálogo derivó en el Pacto de Huixtan". Citado por Pilar López Sierra en *Entre la reconversión productiva y la soberanía alimentaria. El caso de la producción de Jatropha en Chiapas*, p. 14.

beneficiarios y la ubicación de sus territorios, así como otros para tratar de orientar hacia un uso productivo del estímulo.

En la nueva estratificación el estrato de productores medios que anteriormente estaba totalmente desdibujada, queda diferenciado de los productores de autosuficiencia y los comerciales, tanto en temporal como en riego, además, el rango comercial mayor queda acotado hasta 80 hectáreas en temporal, aunque en riego queda abierto. Entre 2014 y 2016 la estratificación para la entrega de apoyos de Proagro productivo se estableció de la siguiente manera:

Estrato	Temporal	Riego
Auto-consumo	Hasta 5 ha.	Hasta 0.2 ha.
Transición	Mayor de 5 y hasta 20 ha.	De 0.2 a 5 ha.
Comercial mayor	Mayor de 20 y hasta 80 ha.	Mayor de 5 ha.

Fuente: Diario Oficial de la Federación, 30 de diciembre de 2015. Tomado de ASF-Cámara de Diputados, *Evaluación Núm. 1785 de Política Pública de "Proagro Productivo"*, México, p. 115.

El monto asignado para los productores de autoconsumo de hasta 3 hectáreas de temporal, incluidos en la Cruzada Nacional contra el Hambre, fue de 1,500 pesos y para los de 3 hectáreas de temporal del resto del país, de hasta 1,300 pesos. Para los productores en transición, de 800 pesos y para los comerciales, de 700 pesos. La fuente citada presenta ciertas inconsistencias no aclaradas porque la superficie de autosuficiencia, originalmente establecida en 5 hectáreas, queda finalmente registrada como de 3 hectáreas; además, en el caso de los productores de transición y comerciales el cuadro registra 800 pesos y en una nota aparece que, en 2014, esta cuota fue de 963 pesos y para 2015 registra 1,000 para los productores de transición.

Para 2018 la estratificación de los productores de autoconsumo (hasta 5 hectáreas) y los de transición (hasta 20 hectáreas) se sostiene, pero para los productores comerciales se reduce la superficie beneficiada a 50 hectáreas en temporal y 12.5 en riego, pero aparece un estrato correspondiente al "resto de los productores comerciales" con una cuota más baja. Las cuotas asignadas a productores de autoconsumo y de transición se incrementan, mientras se reduce nuevamente la de los productores comerciales:

Estrato de UERA		Cuota por hectárea
Auto-consumo		$ 1,600
Transición		$1,000
Comercial	De 20 a 50 ha de temporal y de más de 5 a 12.5 ha de riego.	$450
Comercial	Resto del estrato comercial.	$180

Fuente: SAGARPA-DGOEP, *Procedimiento Operativo del Proagro productivo. Aplicable a los ciclos agrícolas Otoño-Invierno 2017-2018 y Primavera-Verano 2018*, Agosto de 2018, p. 17.

Además, se asigna una cuota especial a cultivos forrajeros por 90 pesos por hectárea hasta 80 hectáreas. Se establece también que el máximo de hectáreas por las que se puede recibir el beneficio es de 80 hectáreas.

Con Proagro productivo se establece también como deber de los productores (comerciales y en transición) que lo reciben, acreditar que la totalidad del estimulo fue destinada a actividades productivas (artículo 27). Para los productores con predios de autoconsumo se establece que pueden acreditar la vinculación del incentivo con una carta en que manifiesten bajo protesta de decir la verdad, que se vinculó el incentivo para contribuir a mejorar la producción agrícola (artículo 28). Además se establece que para poder recibir de manera automática el pago del Proagro se requiere -entre otras cosas- haber acreditado al 100 por ciento la vinculación del incentivo recibido en el ciclo homólogo anterior. Otros de los requisitos que se suman para poder lograr un padrón más confiable de productores es tener en el registro del sistema los predios georreferenciados validados por la Dirección General de Operación y Explotación de Padrones de la Subsecretaria de Agricultura (DGOEP, artículo 6), así como llevar a cabo el registro de los biométricos (de voz, huellas dactilares o fotografía) en el Padrón de Solicitantes y Beneficiarios de la SAGARPA (artículo 7).

Sobre la implementación de Procampo y Proagro

a) Asignación de recursos

Uno de los principales indicadores para ubicar la importancia del Procampo es la asignación de recursos. Según podemos ver en el cuadro 2, la importancia del programa para el sector agropecuario fue fundamental durante los primeros años del TLCAN, llegando a representar hasta el 44.5 por ciento del presupuesto del sector agropecuario en 1999, para de ahí empezar a decaer -con fluctuaciones- hasta cumplirse la primera década del programa, con poco más del 33 por ciento en 2004, bajar a alrededor del 22 por ciento hasta 2012 (año hasta el que se había alargado el programa originalmente planteado para quince años), y de ahí bajar sistemáticamente a alrededor del 15 por ciento a los últimos años de Procampo y los primeros tres de Proagro (2014-2016). A pesos deflactados a 2016, el mismo cuadro nos muestra el presupuesto más alto de Procampo, hacia 1995, con 28,792.8 millones de pesos y el más bajo, hacia 2016, con sólo 10,803.9 millones de pesos.

b) Cobertura del programa, distribución y productores beneficiados

De los 22 millones de hectáreas sembradas en promedio a nivel nacional, Procampo apoyó entre 1994 y 2013, a alrededor de 13 millones. El cuadro 3 muestra los años de 1996 y después 2009 y 2010, con más de 14 millones de hectáreas apoyadas. De hecho, parecería que en estos dos últimos años tiende a incrementarse la superficie apoyada; sin embargo, con diferencias entre los datos presentados, el cuadro 4 muestra el año 2012 con el mismo número de hectáreas beneficiadas (13.6 millones) que en 2010, para de ahí comenzar a bajar a alrededor de 11 millones de hectáreas con la modificación de Procampo a Proagro productivo.

El número de productores beneficiados tiene un comportamiento similar. De un universo potencial de 3.3 millones de productores rurales (2.2 millones que antes de Procampo habían permanecido ajenos a los programas de apoyo), Procampo beneficia, entre 1994 y 2010, a un promedio de 2.6 millones de productores; hacia 2010 alcanza un máximo de 2.8 millones de productores (cerca de los niveles alcanzados los primeros años de Procampo), pero de ahí comienza a descender para registrar, hacia 2016, apenas 1.9 millones de productores beneficiados con Proagro.

En cuanto a la distribución del Procampo, hacia el 2008 tiende a beneficiar más a los estados agrícolas del Norte y Centro Occidente del país, que a los del Sur y particularmente, a la Península de Yucatán. En ese año, Tamaulipas concentró el 8.3 por ciento del Procampo tradicional; Jalisco el 7.8; Sinaloa y Zacatecas con 7.6 cada uno, Chihuahua el 6.2; en el sur, Chiapas resulta el estado más beneficiado con 5.1 por ciento del Procampo, le sigue en importancia Oaxaca con 4.2 y, por último, Guerrero con 2.4, de los tres estados que comprenden la Península de Yucatán ninguno alcanza a registrar el 1 por ciento de los beneficios.

Para el mismo año, el Procampo capitaliza tuvo una distribución más favorable a los estados del sur que a los del norte. De hecho, el estado de Chiapas es el que más recursos Procampo capitaliza concentra con 18.1 por ciento; Oaxaca concentra el 8 y Guerrero el 7.3; en el norte, en cambio, Tamaulipas sólo registra el 3.3, Chihuahua el 2.6 y Sinaloa 5.6. La Península de Yucatán resulta ligeramente más beneficiada que con Procampo tradicional: Yucatán registra un 1.7 por ciento; Campeche un 2.7 y Quintana Roo un 1.6. Esto quizás se explica porque este programa podría interesar más a productores transicionales, que ven la posibilidad de utilizar los recursos de Procampo para capitalizar un poco su parcela o promover algún proyecto productivo. La región de la Fraylesca, en Chiapas, por su predominio de ejidatarios medios, sería

un ejemplo posible de esta situación; en el caso del Procampo tradicional, ya hicimos mención de los tiroteos que gobernadores y autoridades de las Secretarías de agricultura de los estados norteños dieron para allegarse de mayores recursos[19].

Del carácter regresivo del Procampo da cuenta, no sólo la concentración del estímulo por estado, sino también la distribución de éste por tipo de productor. Según la ASF en su evaluación de Proagro Productivo, entre 1994 y 2016, el 74.7 por ciento de los productores con Procampo eran de autoconsumo y concentraron tan sólo el 38.7 por ciento de los montos distribuidos; los productores en transición eran el 20.7 por ciento y concentraron el 35.5 por ciento de los montos y los productores comerciales fueron sólo el 4.6 por ciento de los productores y, sin embargo, concentraron el 25.8 por ciento de los recursos. A pesar de los cambios sustanciales que realizó el Procampo promoviendo una estratificación, cuotas por estrato y límite de hectáreas beneficiadas para tratar de superar la concentración de recursos en manos de los productores comerciales, la tendencia parece apenas haber cambiado. Si consideramos los datos presentados en el mismo cuadro 5 y comparamos en términos relativos la concentración de los montos a inicios del Procampo (1996) y ya con Proagro (2016), tenemos que los productores de autoconsumo subieron su participación en el beneficio de 39.87 a 43.73 por ciento entre un año y otro; los productores comerciales de 23.16 a 30 por ciento y los que resultaron afectados fueron los productores en transición, que de tener en 1996 una participación del 36.96 por ciento, pasaron a 26.27 por ciento en 2016, resultado por demás cuestionable puesto que, en principio, es en este tipo de productores

donde se tienen más expectativas de que puedan transitar a productores comerciales a partir de la obtención de estímulos como Procampo, cuando los productores comerciales ya están consolidados.

En cuanto a la superficie beneficiada entre 1994 y 2016 el promedio de participación por estrato fue del 36.6 por ciento para tierras de autoconsumo, 36.5 por ciento para tierras de productores de transición y 27 por ciento de productores comerciales. En 1996, estos porcentajes favorecieron más a los productores de autoconsumo con 39.87 por ciento, le seguían en importancia los productores en transición con 36.96 por ciento y, por último, los comerciales con 23.16 por ciento. Para 2016, estos porcentajes fueron respectivamente de 29.5; 39.6 por ciento. Según los datos aportados por el cuadro 6, elaborado por la

[19] Datos tomados de los mapas 4 y 5, presentados por Fox y Haight, pp. 23 y 24.

ASF, por lo menos en los últimos tres años registrados y que ya corresponden al Proagro productivo, la superficie apoyada para productores de autoconsumo es menor que la apoyada para productores en transición y a la de los comerciales. En el cuadro 5 podemos ver que el promedio de monto por estrato siempre estuvo sesgado a favor del estrato comercial, este sesgo tendió a bajar para los tres estratos, pero es más evidente para el estrato de productores comerciales. En el cuadro 6 podemos ver que, ya en los años de Proagro, es el estrato comercial el que registra más superficie apoyada, le sigue en importancia el estrato en transición y por último, el de productores de autoconsumo. El sesgo productivista del nuevo Proagro queda entonces más evidenciado.

c. Principales cultivos beneficiados

Originalmente Procampo se destinó a beneficiar a 9 cultivos: maíz, sorgo, frijol, trigo, cebada, soya, algodón, cártamo y arroz. A partir de 1995 se abrió el Procampo a cualquier cultivo lícito o para proyectos forestales y ecológicos. Acorde a la información presentada por Aserca, sobre la distribución de los pagos de Procampo por cultivos, tenemos que es difícil establecer hasta qué punto este programa estimuló, o no, la expansión de determinados cultivos. De hecho, -según Arapau y Asociados- cultivos que como el arroz, algodón, frijol y soya, entre 1994 y 2009, presentaron caídas en su producción de 30, 19, 23 y 77 por ciento respectivamente, son cultivos que ya traían una tendencia negativa en su producción desde 1983-1993 (esto es, el contexto del inicio de las políticas neoliberales), y con la apertura comercial y Procampo continúan. Estos cultivos presentan un crecimiento negativo en el acceso a pagos de Procampo del año 1995 y 2009 (ver cuadro 7).

En casos como el del cártamo, cebada y sorgo, que presentaban tendencias negativas en su producción en los años previos al TLCAN (entre 1983 y 1993 caen en un 77, 3 y 47 por ciento respectivamente, según Arapau y Asociados), entre 1994 y el 2009 remontan su crecimiento en el orden de 20, 143 y 67 por ciento respectivamente. En 1995 el cártamo registró 60,000 hectáreas beneficiadas con Procampo y en 2009, 50,000 hectáreas. La cebada en 1995 registró 120,000 hectáreas y para 2009, 270,000 hectáreas y el sorgo pasó de 960,000 a 1,810,000 hectáreas beneficiadas.

El caso del maíz es especial por ser el cultivo más importante a nivel nacional. Entre 1980 y 2010 el número de hectáreas sembradas en el país se sostuvo en alrededor de 7.5 millones de hectáreas, alcanzando un nivel máximo hacia 1995 con poco más de 9 millones de hectáreas, para comenzar a bajar nuevamente a partir del TLCAN. Entre estas décadas, si bien la producción temporalera de maíz sigue siendo predominante, empezó a la

baja, mientras que la producción en riego se empezó a incrementar. En 1980 la superficie de temporal representaba el 84.7 por ciento de la superficie sembrada del básico y aportaba el 75.4 por ciento de la producción. Hacia 2010, la superficie de temporal representaba el 81.8 por ciento, pero aportaba sólo el 54.4 por ciento de la producción.

De los 7.5 millones de hectáreas sembradas con maíz, el Procampo benefició a 6.62 millones de hectáreas en 1995 y 6.34 millones en 2009. Esto significó que el 83.43 y el 82 por ciento de los pagos Procampo beneficiaron a productores de maíz en 1995 y 2009 respectivamente. Entre 1980 y 2010 la producción de maíz cambió su distribución en el país, tanto en temporal como en riego. En 1980, Tamaulipas era el principal estado productor en riego con alrededor de 391 mil hectáreas sembradas; para el 2010 era el segundo productor nacional, pero con tan sólo 108 mil hectáreas sembradas. En el primer lugar quedó Sinaloa que, con tan sólo 37 mil hectáreas sembradas en 1980, ha pasado hacia el 2010 a registrar 498 mil hectáreas en riego. En el proceso Tamaulipas pasó a ser el principal estado productor de sorgo.

En tierras de temporal, Chiapas, que en 1980 ocupaba el tercer lugar nacional con 519 mil hectáreas sembradas, hacia el 2010 se ha consolidado como el principal productor nacional en temporal con 689 mil hectáreas sembradas. Podemos plantear, por lo menos a nivel hipotético, que la reubicación del maíz entre estados del país en las últimas décadas ha tenido que ver en parte con la asignación de pagos del Procampo. Tamaulipas se consolidó como el principal productor de sorgo, mientras Sinaloa tomaba la delantera en siembra de maíz en riego. En el caso de temporal, Chiapas -estado donde se concentró el Procampo capitaliza y el Procampo tradicional también fue importante- también se consolidó como el principal estado productor de maíz en temporal.

De igual manera, la transformación productiva en el país se puede ver en la expansión de cultivos perennes, que -a diferencia de los cultivos cíclicos que se sostienen en alrededor de 16 millones de hectáreas- pasó de 2 millones 800 mil hectáreas a 6 millones entre 1980 y el 2010. Si bien la Sagarpa-SIAP presenta un listado de 146 cultivos perennes en 2010, el 87 por ciento se concentra en 10 cultivos, algunos ya tradicionales como el café cereza y la caña de azúcar y otros más novedosos, como agave, aguacate, alfalfa verde, limón, mango, naranja y particularmente pastos, que de registrar poco más de 150 mil hectáreas en 1980, para el 2010 registra alrededor de 2 millones cuatrocientas mil hectáreas sembradas.

Como podemos ver en el cuadro 8, en estos cultivos pudo ser también importante el estímulo de Procampo. De los 10 cultivos registrados con recursos Procampo, el más importante es precisamente el pasto, que de registrar 35,518 hectáreas en 1995, pasó a registrar más de un millón de hectáreas beneficiadas en 2009, esto es cerca del 50 por ciento de la superficie sembrada con este cultivo a nivel nacional. La importancia de los cultivos perennes se demuestra en el número de apoyos recibidos. En 1995 los cultivos perennes concentraban el 2.75 por ciento de los apoyos, para 2010 este porcentaje ya había subido a 19.66 por ciento. En términos de superficie beneficiada con perennes, ésta había pasado de 436,196 hectáreas en 1995 a 3,295,780, cifra que representaba alrededor del 50 por ciento de la superficie destinada a los perennes a nivel nacional.

Cabe rescatar que el Decreto que regula Procampo, establecido en 1994, no sólo excluía los cultivos perennes, sino que planteaba (en su artículo 7), que no se apoyarían superficies que hubieran sido sembradas en alternancia con algún cultivo perenne, caña de azúcar o similar, o los cultivos elegibles hubieran sido utilizados como nodriza para el establecimiento de pastizales. Esta restricción queda superada un año después con la apertura de Procampo a cualquier cultivo lícito, pero habría que preguntarnos si la restricción original respondía al carácter cíclico de Procampo, que contrasta con la naturaleza de los cultivos perennes, para cuyos productores resultó favorable, sin duda, el hecho de recibir un estímulo una vez al año, cuando ellos no tienen que realizar el gasto en siembra anualmente. Los estímulos crecientes otorgados a estos productores evidencian también, el carácter regresivo del Procampo.

A manera de conclusión. Destacando los resultados aportados por algunas evaluaciones realizadas al Procampo y Proagro productivo

De las diversas evaluaciones revisadas destaca la dificultad para evaluar un programa que, de origen, aparece con un objetivo central que es la transferencia directa al ingreso de los productores, pero que en el mismo decreto que establece

al Procampo, registra una diversidad de considerandos que después, en diversos estudios, se tomaron como objetivos[20]. Una evaluación de Coneval al Procampo, correspondiente a los años 2009-2010 establece claramente que "el Programa no tiene una definición adecuada del objetivo. El objetivo del Programa no puede ser mejorar los ingresos de sus beneficiarios, debido que la simple entrega del apoyo implica una mejora de los ingresos. La indefinición del objetivo no permite que el Programa tenga un diseño adecuado y, por tanto, no se puede contar con indicadores de resultados pertinentes y relevantes[21]". Asimismo, de la citada confusión entre los considerandos con los objetivos presentes en el decreto de constitución de Procampo, Arapau y Asociados plantean:

> De la confusión que existe entre los personajes relevantes (delegados estatales, jefes de DDR, responsables de CADER y productores beneficiarios) con respecto al objetivo del Programa, se desprende una confrontación tendiente a conocer si el enfoque del mismo es asistencial o productivo… si bien Procampo cuenta con una participación importante de personas en situación de alta marginación, lo cual podría darle un enfoque social, cabe recordar que por el contexto bajo el que surge Procampo, este se instrumenta como un programa meramente compensatorio ante los apoyos otorgados al sector por parte de los otros socios comerciales. Bajo este entendimiento Procampo podría llegar a entenderse como un programa creado para aquellos productores agrícolas que enfrentarían la competencia directa de sus contrapartes norteamericanos. A lo anterior corresponde que los estados como Tamaulipas, Sinaloa o Jalisco sean aquellos que mayor participación en el monto de apoyos del Programa[22].

Del problema de la falta de definición del objetivo de Procampo, Arapau y Asociados derivan otra de las críticas constantes al Procampo: su carácter regresivo. En la crítica

[20] Los aquí planteados en la página 3.

[21] Coneval, I*nforme de la Evaluación específica de desempeño 2009-2010. Valoración de la Información contenida en el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)*. Disponible en: https://sader.gob.mx/sites/default/files/sagarpa/document/2018/11/09/1499/09112018.ejecutivo.pdf

[22] Arapau y Asociados, pp. 148 y 150.

a los precios de garantía, programa que es sustituido por Procampo en el contexto de la firma al TLCAN, éstos eran cuestionados por su carácter regresivo. De ahí que la principal bondad de Procampo fuera incluir a todos los productores, independientemente de si su orientación era de autoconsumo, o de mercado. Pero al incluir productores de entre menos de una hectárea y más de 100 hectáreas, de temporal o de riego, con tierras de buena o mala calidad, el programa amarró pretensiones de justicia y de productividad y terminó siendo regresivo. Esta contradicción la arrastró, a pesar de todos los cambios que sufrió a lo largo de su existencia. De hecho -como sostienen Arapau y Asociados-, los propios cambios tienen, por un lado, interés en hacer ajustes para beneficiar más a los productores pobres al proponer estratos diferentes con cuotas que benefician más a los productores pobres y medios, y por otro lado, ajustes que tratan de buscar impactar productivamente: como el hacer llegar los beneficios en mejor momento, el Procampo capitaliza, la bancarización de los estímulos, el favorecer la reconversión productiva o la obligación de que productores transicionales y comerciales comprueben que los estímulos se aplicaron productivamente.

Pero, al parecer, la naturaleza regresiva de Procampo no es propia únicamente de este programa, sino que lo comparte con diversos programas. Así lo hacen ver Fox, Haight y sus colaboradores en el estudio *Subsidios para la desigualdad. Las políticas públicas del maíz en México a partir del libre comercio.* De la misma manera, organismos internacionales como la OECD (2006), el BID (2008) y el Banco Mundial (2009) dan cuenta también del carácter regresivo de Procampo, pero también establecen que, dada su cobertura amplia y el estar desvinculados del valor de la producción y de otros insumos productivos, en términos comparativos, Procampo está entre los menos regresivos de los programas agropecuarios implementados en las últimas décadas[23].

En una evaluación que analiza comparativamente tres evaluaciones oficiales de la Sagarpa al Procampo, realizada por investigadores y maestros de la Universidad Autónoma de Chapingo y de la Universidad Autónoma de Sinaloa[24], para los años de 1998, 2001 y 2003, los autores coinciden también en

[23] Destacado en la evaluación realizada por Coneval.

[24] Rita SchwentesiusRindermann, Manuel Ángel Gómez Cruz, Juan de Dios Trujillo y Pedro Durán Ferman, "Metaevaluación de tres evaluaciones oficiales de la Sagarpa del programa de pagos directos (Procampo) a la agricultura mexicana", en *Estudios Sociales*, 16 (30), pp. 104-134. Disponible en: http://www.redalyc.org/artículo.oa?id=41703004

el carácter regresivo de Procampo, que ellos definen como "programa discriminatorio", donde la mayor parte del subsidio se concentra en pocos productores. Los autores cuestionan las debilidades metodológicas de las evaluaciones, analizadas así como las conclusiones optimistas a que llegan. Así, el estudio realizado en el 2003 señala efectos positivos del Procampo, incluso en mejorar condiciones de comercialización cuando el programa no contempla este objetivo. Si bien es lógico pensar que un apoyo adicional a los productores es algo que éstos ven como positivo -señalan los autores-, esto no fundamenta que se infiera que se han mejorado las condiciones de producción, de rentabilidad y de arraigo en el empleo entre otros aspectos. Cuestionable es también que todos los beneficiarios hayan declarado que el subsidio ha tenido un destino productivo, cuando especialmente los productores más pequeños no llevan una contabilidad precisa de sus entradas y salidas, y del origen y destino de sus ingresos. De hecho -sostienen los autores-, en todas las evaluaciones los beneficiarios no han podido diferenciar claramente el efecto del apoyo económico de Procampo de otras fuentes de ingreso. Más lógico parece el reconocimiento de que "Procampo, por sí mismo, no ha sido suficiente para que los productores puedan competir en el mercado internacional, por lo que es necesario contar con otros programas de apoyo paralelos[25]".

> Con más de 70% de beneficiarios de menos de cinco hectáreas y un subsidio por hectárea no superior a $1,250.00, no se puede inferir que estos productores observen de manera significativa los impactos que los evaluadores imputan a Procampo en modernización y reconversión productiva, protección al medio ambiente, organización para la producción, arraigo y disminución de la migración, competitividad y todo el listado de objetivos colaterales asignados al programa […] la realidad objeta los resultados positivos y optimistas de las evaluaciones de Procampo dado el nivel de rezago productivo y pobreza extrema en que se encuentra la mayoría de los productores, agudizado por la eliminación de los estímulos a la producción[26].

La insuficiencia de Procampo, destacada por SchwentesiusRindermann, Gómez Cruz, Trujillo y Durán Ferman se puede constatar con datos duros presentados por Arapau y

[25] *Ibid.* p. 119.

[26] *Ibid.* p. 122 y 123.

Asociados entre 1995 y 2009, considerando los rendimientos reportados por el SIAP para cada cultivo, el precio medio rural y la cuota normal de Procampo, nos permiten ver que, en términos reales, el incremento promedio de los ingresos percibidos por producir una hectárea con alguno de los nueve cultivos elegibles fue de 17.1 por ciento. En orden decreciente, el cártamo se incrementaba con un 31.6 por ciento; el frijol con 20.3; la soya con 20.1.; la cebada con 19.8; el sorgo con 18.8; el maíz con 17.5; el trigo con 10.7; el arroz con 9.8 y el algodón con 5.7 por ciento. A esto podemos sumar como aspecto positivo que, entre 1994 y 2011, la cuota normal de apoyo se incrementó en términos nominales un 175 por ciento. Como contraparte tenemos que, para los mismos años, el precio de los fertilizantes se incrementó en rangos que van desde 315 por ciento para el fosfato de amonio y 443 por ciento para la Urea, hasta alrededor de 730 por ciento para otros fertilizantes como el sulfato de amonio, superfosfato y nitrato de amonio[27].

Con todo, la importancia de Procampo para los productores mexicanos tiene que ver con el tipo de productores que lo recibieron. Según documenta Arapau y Asociados hacia 2006, según una evaluación de Procampo realizada por el Grupo de Economistas Asociados (GEA)[28], para el 52.8 por ciento de los productores encuestados, Procampo representó el 100 por ciento de su ingreso agrícola, por lo que se constituyó en un importante programa de combate a la pobreza rural. El monto de promedio de apoyo de Procampo para los estratos I y II pudo cubrir, en 2006, hasta el 38 por ciento del ingreso que requiere una persona para cubrir la línea de pobreza alimentaria, el 32 por ciento de la pobreza de capacidades y el 21 por ciento de la pobreza patrimonial.

En el caso de apoyo a la cobertura de gastos para productores con potencial productivo, la aportación es diferente porcentualmente para los cultivos de riego y temporal. En temporal, por ejemplo, hacia 2010, el Procampo cubría el 40 por ciento del costo del paquete tecnológico de cártamo en Sinaloa, el 28 por ciento de frijol en Veracruz y 21 por ciento del frijol en Sinaloa; 17 por ciento del ajonjolí en Chiapas, 17 por ciento del maíz en Veracruz, 14 por ciento del maíz en Sinaloa, 10 por ciento del maíz en Chiapas y 9 por ciento de la soya en Chiapas.

En riego, para el mismo año, el Procampo cubría el 13 por ciento del cártamo en Sinaloa, 9 por ciento del maíz en Chiapas, 9 por ciento del frijol en Sinaloa y 65 por ciento del maíz en

[27] Arapao y Asociados, pp. 160 y 162.

[28] GEA, *Estudio sobre la evolución del desempeño del Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo). Año agrícola 2006*, citado por Arapau y Asociados.

Sinaloa. Para este tipo de productores Arapau y Asociados concluyen que el Procampo se constituye en un ingreso cierto y constante año tras año, por lo cual disminuye el riesgo implícito en la agricultura.

En el caso de beneficiarios con capacidades productivas desarrolladas, aún cuando para estos productores las decisiones productivas son independientes a la recepción del apoyo, para ellos el efecto compensatorio de Procampo se cumple de mejor manera, pues ellos se encuentran compitiendo directamente ante las importaciones, favorecidas por el TLCAN. Según los costos calculados por Arapau y Asociados para casos de productores de maíz, en Veracruz el Procampo representa el 19 por ciento de los ingresos de los productores y el 4 por ciento para los productores de Sinaloa (en 2010).

Es importante aclarar que, dado el nivel de concentración de la tierra, los ingresos de los productores más fuertes vía Procampo no eran poca cosa. Hacia el ciclo agrícola PV 2009, justo en el momento en que las reglas de operación cambiaban, en el mes abril, estableciendo el límite de que ninguna persona física podía recibir apoyos por más de 100 mil pesos, el padrón de Aserca para beneficiarios que superan esta cifra, incluyó a 81 personas. De éstas, el beneficiario que más recibió recursos fue en el estado de Tamaulipas, recibiendo apoyos para 301.84216 hectáreas; le seguían en importancia dos productores del mismo estado con 203.84216 hectáreas cada uno. En términos del importe recibido, un productor, también de Tamaulipas, recibió 316,441.80 pesos por 328.6 hectáreas. Le seguía en importancia el productor de Tamaulipas con más hectáreas con 290,674.00 y un productor de Durango con 251,842.12 pesos[29].

Al respecto Arapau y Asociados dan cuenta, mediante entrevistas con jefes de CADER y de DDR's, de que a partir del establecimiento del límite de los 100 mil pesos, muchos productores fraccionaron sus terrenos poniéndolos a nombre de personas cercanas, a fin de que éstos siguieran siendo considerados "pequeña propiedad". Como contraste, ya hacia 2014, datos presentados por Fundar, Centro de Análisis e Investigación A.C., encontraron que, en los municipios rurales de bajos ingreso, Procampo llega únicamente al 7 por ciento de los que tienen menos de una hectárea, a 19 por ciento de los que tienen de una a dos y 39 por ciento de los que tienen de dos a cinco hectáreas. El mismo estudio de Fundar denuncia que, de 2006 a 2012, se encontró que los 10 beneficiarios que recibieron más recursos fueron diez empresas que poseen parcelas de más de 20 hectáreas, o son Sociedades de Producción Rural, que aparecen dentro de los 30 primeros lugares del ranking y pertenecen a grupos industriales[30]. Además de las empresas, entre los beneficiarios de Procampo se encontraban (en 2009) Joaquín "El Chapo" Guzmán, Ismael "el Mayo" Zambada y Amado Carrillo. Asimismo, la misma publicación señalaba que parcelas beneficiadas con Procampo se habían convertido en campos de golf o parques industriales, o incluso en una granja en cuyos invernaderos se descubrieron cultivos de mariguana.

El problema del carácter regresivo del Procampo es visto, desde las evaluaciones previamente rescatadas, como un problema

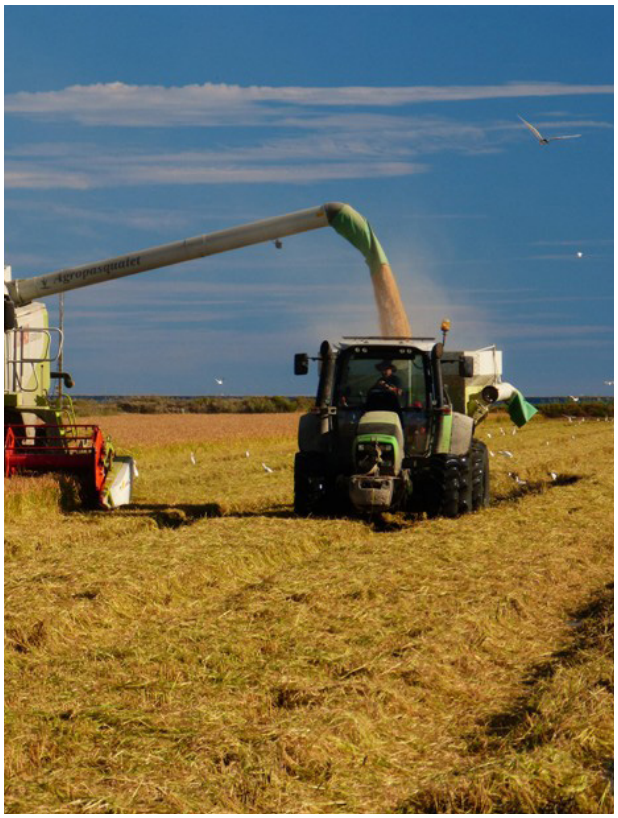
[29] Datos de Aserca presentados por Ana Joaquina Ruiz (Fundar). Ver Fox y Haight, pp. 155-156.

[30] Catalina Lara, "IP Acapara la mayoría de subsidios agrícolas. Procampo es para las grandes empresas" en *El Universal*, 14 de agosto de 2014. Las empresas a que se hace referencia son Agrícola Ohuira de Sinaloa, Boximo (Campeche), Comunidad Indígena San Sebastián Teponahuaxtlan (Jalisco), Laguna Blanca (Campeche), Agropecuaria Valle Bonito (Tamaulipas), Auza (Tamaulipas), Agrícola HM (Sonora), Cantú Noyola (Tamaulipas) y Agrícola Los Titanes (Sonora).

que tiene que ver no sólo con el universo en que se aplica el programa y la diversidad de éste, sino con la indefinición del objetivo principal con que nace Procampo, esto es, el plantearlo como un programa de transferencia de recursos en apoyo de la economía de los productores, cuando en los considerandos destacaba una serie de observaciones de carácter más bien productivo. La ASF en cambio, termina obviando este problema y estableciendo claramente un objetivo productivo tanto de Procampo como de Proagro productivo:

> El Proagro productivo y su antecedente Procampo, tuvieron como objetivo la entrega de incentivos económicos a los productores agrícolas que poseyeran hasta un determinado número de hectáreas agrícolas, con la finalidad de que incrementaran su productividad y, con ello, incidir en el desarrollo económico del sector[31].

Con esto, la ASF borra de tajo el presupuesto que justificó en su momento, el tipo de subsidios que se entregarían vía Procampo, esto es, un sistema de subsidios directos a los productores de granos que sustituiría a los subsidios existentes cuando teníamos un modelo de desarrollo orientado al mercado interno. Si bien este aspecto del contexto no se destaca en los considerandos del Decreto que regula el Procampo establecido en 1994, sabemos que hubo una amplia discusión en el gabinete agropecuario sobre el tipo de subsidios que se iban a otorgar a los productores de granos mexicanos en el contexto de la firma del TLCAN entre México, Estados Unidos y Canadá.



Entre Procampo y Proagro productivo ahora aparece el Procampo como un programa de "apoyos directos vinculados al ingreso" mientras Proagro productivo como un programa de "incentivos a la productividad". El nuevo objetivo queda ahora establecido en el *Procedimiento operativo del Proagro productivo*:

> Establecer los criterios y procesos para llevar a cabo la entrega del incentivo económico derivado del componente Proagro Productivo a las Unidades Económicas Rurales Agrícolas, que otorga liquidez para su inversión en actividades productivas, cumpliendo con la normatividad aplicable para tal efecto[32].

[31] ASF, p. 5.

[32] Sagarpa-DGOEP, p. 9.

La ASF no cuestiona que con Proagro productivo para objetivos diferentes quede establecida la misma estrategia de entrega de subsidios monetarios directos al ingreso de los productores rurales y el mismo padrón de productores de Procampo más productores que se incorporen. Dado el carácter regresivo tanto del Procampo como del Proagro, su incapacidad de incrementar los ingresos de los productores y la falta de evaluación sobre el impacto que han tenido sobre la productividad, la ASF sugiere que Proagro rediseñe el programa, a fin de establecer los mecanismos que permitan modificar, corregir, adicionar o reorientar las estrategias requeridas para mejorar la productividad acorde a las diferencias entre los diversos estratos de la UERAs.

Pese a la orientación meramente productiva del nuevo Proagro Productivo, los recursos destinados al mismo tienden a bajar en el sexenio de Enrique Peña Nieto. Acorde con los datos presentados en el cuadro 6, tenemos una tendencia a la baja, tanto en la asignación de recursos de Proagro productivo, que pasa de 13,163.3 millones de pesos en 2014 a 10,797 millones de pesos en 2016; como de superficie apoyada (que pasa de 12.3 a 11.4 millones de hectáreas); predios apoyados (de 3.4 a 3.2 millones de unidades) y productores beneficiados (de 2.0 a 1.9 millones de beneficiados). La superficie apoyada entre 2014 y 2016 (cuadro 6) aparece, no obstante, sesgada a favor de el estrato comercial.

Cabe aquí preguntarnos si las contradicciones del Procampo y Proagro productivo en cuanto a la diversidad de productores que en éstos quedaron incluidos, mismos que podríamos decir que son una muestra de la estructura productiva del agro mexicano, fueron un error de diseño de estos programas, o quienes los diseñaron estaban claros de la diversidad de las lógicas productivas entre los productores incluidos y de los posibles efectos negativos que esto tendría.

De entrada podríamos decir que el Procampo pudo haber sido diseñado básicamente para los llamados productores en transición y los comerciales, en la medida en que era un programa de subsidios que apoyan el ingreso de los productores que destinan su producción al mercado, en tiempos de apertura comercial. Los productores de autoconsumo, en cambio, podrían haber tenido un programa distinto para apoyar su producción. De hecho, el grueso de los productores de autoconsumo utilizó el beneficio otorgado por Procampo para apoyar su consumo familiar, consumo que, según información oficial, cada vez tiene más como ingrediente la transferencia de recursos provenientes de la migración, pero también de otros programas oficiales[33]. De hecho, Arapau y Asociados llegan a proponer:

> [...] desvincular el otorgamiento del apoyo con la siembra de la superficie elegible. Por otra parte, para estos productores se propone que con el fin de desvincular el otorgamiento del apoyo con la tenencia de la tierra, y

[33] Según datos de la *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2008*, el 25% de los ingresos de los hogares con menos de 2,500 habitantes provienen de transferencias. La mayor parte de estas transferencias provienen de: remesas (17%), transferencias en especie de otros hogares (28%), donativos de dinero de instituciones y otros hogares (9%), becas del gobierno e instituciones (1%), jubilaciones, pensiones e indemnizaciones (11%), programas gubernamentales (34%). Dentro de este último rubro el programa Oportunidades aporta el 66%, el Programa de Adultos Mayores 16% y Procampo 15%. Citado por Sagarpa, *Retos y Oportunidades del Sistema Agroalimentario de México en los próximos 20 años*, octubre de 2010.

favorecer así la cesión de las mismas, aquellos productores que alcancen más de 65 años sean beneficiarios de un apoyo vitalicio desvinculado de la posesión de las tierras, ya sea para él o para su cónyuge, además de un pago único adicional que fomente la transmisión formal de sus predios[34].

Esta propuesta tiene que ver no sólo con el predominio de la economía de autoconsumo entre los beneficiarios de Procampo, sino porque la propia Arapau y Asociados encontró en su trabajo de campo, que el Procampo inhibe el relevo generacional en aquellas unidades de subsistencia, debido a que el apoyo se percibe como una pensión para adultos mayores ligado a la tierra, y esto dificulta la cesión formal de las mismas hacia personas más jóvenes y por ende, "con mayor capacidad productiva". Quizá, más que hablar de "capacidad productiva", a lo que se refieren los consultores de Arapau es a que es más fácil fomentar una actitud más moderna hacia la producción en los jóvenes, que en los adultos mayores. Es importante aquí destacar, que en un corte hacia 2010, *Claridades Agropecuarias* consideraba que el 70 por ciento de los productores del Procampo eran mayores de 50 y recibían el 70.5 por ciento de los apoyos[35].

Es probable que la apuesta gubernamental por incluir en el Procampo al sector campesino de autosubsistencia fue premeditada, y tuvo por objetivo otorgar a esos productores un subsidio, al tiempo que quedan sometidos a las condiciones que genera el libre comercio y las reformas neoliberales, a manera de presionarlos a modernizarse vía las nuevas alternativas que abre el propio neoliberalismo para estas unidades, asociación con el capital agroindustrial, la reconversión productiva o de plano, la venta o renta de sus tierras. Programas como MasAgro y Agricultura Familiar, nos hablan de estrategias públicas orientadas a productores de autoconsumo, que buscan modernizar a este sector productivo a golpes de mercado. Procampo, junto con estrategias como las mencionadas, bien pueden tener una táctica conjunta de tratar de modernizar al sector más tradicional del agro mexicano. La apuesta es una moneda en el aire, porque si bien puede haber productores que, apoyados por estos programas se abran a una economía de transición, otros pueden abandonar definitivamente el campo, y otros podrían utilizar los recursos públicos provenientes de programas como Procampo o Proagro productivo y juntarlos en una bolsa común con otros programas de orientación social, como Oportunidades, lo que fue la Cruzada contra el Hambre, o programas para jóvenes o adultos mayores, y seguir sobreviviendo en la lógica del autoconsumo.

[34] Arapau y Asociados, p. 10.

[35] Claridades Agropecuarias, (213), p. 21.

Anexo de Cuadros

Cuadro 1. Programa de apoyos directos al campo (Procampo)

Concepto	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Recursos otorgados (millones de pesos)	5,864	10,378.8	11,004.6	11,850.5	13,110.7	13,811.7	14,167.6	15,024.5	15,519.5	14,198.6	16,613.1	14,780.3	13,494.2
Apoyos otorgados O-I ($/ha)	400	708	778	829	873	905	963	963	963	963	963	963	963
Apoyos otorgados P-V ($/ha)	400	778	829	873									
Cuota preferente					1,030	1,120	1,160	1,160	1,160	1,160	1,160	n.a	n.a
Cuota normal		778	829	873	905	935	963	963	963	963	963	963	963
Cuota alianza		n.a	n.a.	n.a	n.a	n.a.	n.a.	n.a.	n.a	n.a.	1,300	1,300	1,300
Superficie apoyada (miles de ha)	13,321.3	13,571	13,420.2	13,697.7	13,775.6	13,079.6	11,995.9	12,356	11,923.8	11,995.7	13,138	13,616	12,379.4
Productores beneficiados (miles)	2,934	2,681	2,695	2,792	2,849	2,673	2,399	2,320	2,373.3	2,393	2,785.8	2,814.1	2,648.7

FUENTE: Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural y Alimentación. Tomado del Anexo Estadístico del Sexto informe de gobierno de Felipe Calderón.

Cuadro 2. Presupuesto del sector y productores beneficiarios 1994-2016 (Millones de pesos constantes y miles e beneficiarios)					
Año	**Presupuesto sector agropecuario**	**Presupuesto Procampo-Proagro**	**Participación**	**Beneficiarios**	**Promedio de apoyo por beneficiario (miles de pesos)**
1994	86,947.5	23,626.8	27.2	541.7	43.6
1995	74,282.0	28,792.8	38.8	3,603.4	8.0
1996	74,658.6	25,831.8	34.6	3,495.2	7.4
1997	68,567.8	24,293.8	35.4	3,068.4	7.9
1998	62,434.2	23,789.4	38.1	3,129.5	7.6
1999	50,153.3	22,317.1	44.5	2,851.5	7.8
2000	53,102.3	22,301.0	42.0	2,913.1	7.7
2001	66,081.1	22,440.6	34.0	2,591.3	8.7
2002	66,217.6	22,878.7	34.6	2,623.1	8.7
2003	73,184.8	23,795.3	32.5	2,563.7	9.3
2004	69,732.8	22,064.9	31.6	2,859.9	7.7
2005	73,852.0	17,365.6	23.5	2,887.3	6.0
2006	73,227.0	25,022.9	34.2	2,881.8	8.7
2007	81,735.6	17,810.5	21.8	2,862.2	6.2
2008	86,550.5	19,167.9	22.1	2,865.6	6.7
2009	88,734.8	21,883.1	24.7	2,750.4	8.0
2010	89,439.6	18,863.0	21.1	2,722.2	6.9
2011	88,804.1	17,563.4	19.8	2,246.7	7.8
2012	78,778.5	19,697.9	25.0	2,653.2	7.4
2013	82,358.1	17,080.1	20.7	2,347.2	7.3
2014	90,199.1	14,180.8	15.7	2,495.3	5.7
2015	87,493.3	13,435.0	15.4	2,386.4	5.6
2016	79,073.2	10,803.9	13.7	2,287.1	4.7
	9.1	54.3	13.5 pp*	2.1	3.3*

Fuente: Elaborado por la ASF con base en las Cuentas Públicas de la Hacienda Pública Federal 1994-2013, SHCP; "Informe de resultados y de Impacto Económico y Social del Componente Procampo para Vivir Mejor" en Revista *Claridades Agropecuarias*, Un horizonte Aserca del Mercado Agropecuario Num. 2013. Mayo 2011, p.13-18, SAGARPA, *Quinto Informe de Labores* de la SAGARPA 2010-2011 y el *Sexto Informe de Labores* de la SAGARPA 2011-2012 y la información disponible en el portal de SAGARPA, apartado "Listado Preliminar de Beneficiarios", consultado el 21 de junio de 2017 y disponible en http://www.sagarpa.gob.mx/agricultura/programas/proagro/procampo/Beneficiarios/Paginas/2012.aspx.
Nota: Precios deflactados a 2016
TC: Tasa de crecimiento
pp. Variación en puntos porcentuales
* Variación absoluta
Tomado de: ASP-Cámara de Diputados, *Evaluación núm. 1785 de Política Pública de Proagro productivo*, México, p. 31.

Cuadro 3. **Principales resultados del Procampo 1994-2010**				
Año agrícola	**Productores beneficiados* (miles)**	**Superficie apoyada (miles de ha)**	**Monto apoyado nominal (millones de pesos)**	**Monto apoyado real** (millones de pesos)**
1994	3,295	13,625.1	4,847.7	18,132.4
1995	2,934	13,321.3	5,864.0	14,433.3
1996	2,987	14,305.5	6,793.4	13,093.4
1997	2,850	13,884.9	7,533.0	12,546.7
1998	2,780	13,869.2	8,491.7	11,924.4
1999	2,724	13,528.0	9,372.2	11,717.5
2000	2,681	13,571.0	10,378.8	11,909.0
2001	2,695	13,420.2	11,004.6	12,094.5
2002	2,792	13,697.7	11,850.5	12,321.7
2003	2,849	13,060.7	13,110.7	13,110.7
2004	2,673	13,117.5	13,811.7	13,130.1
2005	2,399	12,465.9	14,167.6	13,034.1
2006	2,320	12,307.5	15,024.5	13,284.0
2007	2,373	12,446.1	15,519.5	13,224.5
2008	2,393	12,502.5	14,198.5	11,357.4
2009	2,786	14,542.2	16,613.1	12,830.4
2010	2,814	14,752.6	14,780.4	10,933.8
Total			**193,361.9**	**219,077.8**

Fuente: Aserca-Procampo. Incluye Procampo Capitaliza.
*En el periodo 2005-2008 no se considera el número de productores adheridos al Procampo capitaliza.
**Deflactado con el índice Nacional de Precios al Consumidor, base 2003.
Tomado de: "Informe de resultados y de impacto económico y social del componente Procampo para vivir mejor" en *Claridades Agropecuarias*, (213), mayo 2011. p.18.

Cuadro 4. **Recursos otorgados, superficie apoyada, predios apoyados, productores beneficiados (Millones de pesos,millones de hectáreas, millones de unidades, millones de personas 2002-2016**										
Concepto	**2002**	**2004**	**2006**	**2008**	**2010**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**
Recursos otorgados	11,850.5	13,811.7	15,024.5	14,198.6	14,780.3	14,645.6	12,220.5	13,163.3	12,842.9	10,797
Superficie apoyada	13.7	13.1	12.3	12	13.6	13.6	11.3	12.3	11.7	11.4
Predios apoyados	4.1	3.9	3.5	3.5	4	3.8	3.2	3.4	3.3	3.2
Productores Beneficiados	2.8	2.7	2.3	2.4	2.8	2.7	2.1	2	2	1.9
Prod. por tipo cult.										
10 Princ. cultivos	2.5	2.4	2	2.1	2.4	2.3	1.8	1.7	1.7	1.7
Otros cultivos	0.3	0.3	0.3	0.3	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3	0.2

Fuente: Sagapa. Tomado del Anexo Estadístico al 5to. *Informe de Gobierno* de Enrique Peña Nieto, 2016-2017, p.586.

Cuadro 5. Productores y monto otorgado por el Procampo-Proagro productivo 1994-2016 (Millones de pesos y miles de productores)											
Año	Productores por estrato				Monto por estrato				Promedio de monto por estrato		
	Auto consumo	Transición	Comercial	Total	Auto consumo	Transición	Comercial	Total	Auto consumo	Transición	Comercial
1994	417.6	107.3	16.8	541.7	1,881.1	2,960.2	2,244.6	7,085.9	4.5	27.6	133.6
1996	2803.4	597.1	67.8	3,495.3	10,195.4	9,451.3	5,920.9	25,567.6	3.6	15.8	87.3
1999	2338.6	452.8	60.3	2,851.7	7,838.4	7,153.9	4,977.0	19,969.3	3.4	15.8	82.5
2002	2015.0	536.8	71.3	2,623.1	7,493.5	8,466.8	5,773.6	21,733.9	3.7	15.8	81.0
2005	2258.6	554.8	73.8	2,887.2	8,856.9	8,467.5	5,388.9	22,713.3	3.9	15.3	73.0
2008	2218.3	566.7	80.7	2,865.7	7,381.7	7,375.0	5,139.5	19,896.2	3.3	13.0	63.7
2011	1752.8	438.6	55.3	2,246.7	5,908.3	5,019.5	2,650.7	13,578.5	3.4	11.4	47.9
2013	1866.8	432.6	47.8	2,342.2	5,557.1	4,605.6	2,132.5	12,295.2	3.0	10.6	44.6
2014	1437.9	649	237.8	2,324.7	4,458.6	3,881.7	4,685.0	13,025.3	3.1	6.0	19.7
2015	1460.5	653.4	272.2	2,386.1	4,435.9	3,877.8	4,575.3	12,889.0	3.0	5.9	16.8
2016	1476.0	577.7	233.4	2,287.1	4,398.2	2,642.1	3,015.5	10,055.8	3.0	4.6	12.9
TMCA	3.2	0.2	6.4	2.1	4.1	6.2	3.3	4.6	0.9	6.0	9.1
Promedio	1965.5	545.9	120	2,631.5	6,652.4	6,094.1	4,425.9	17,172.4	3.3	11.4	52.9
Part	74.7	20.7	4.6	100.0	38.7	35.5	25.8	100.0	n.a.	n.a.	n.a.

Fuente: Elaborado por la ASF con base en información proporcionada por SAGARPA, 2016.
TMCA: Tasa Media de Crecimiento Anual.
NOTA: Las cifras se encuentran deflactadas a precios de 2016.
n.a. No aplicable.
TMCA: Tasa Media de Crecimiento Anual.
Rescatado de ASF, "Evaluación núm. 1785- DE" *Política Pública de Proagro Productivo*, México, p. 156.

Cuadro 6. Superficie apoyada por el Procampo-Proagro productivo 1994-2006 (Miles de hectáreas)				
Año	Estrato			Total
	Auto consumo	Transición	Comercial	
1994	1,881.1	2,960.2	2,244.6	7,085.9
1996	10,195.4	9,451.3	5,920.9	25,567.6
1999	7,838.4	7,153.9	4,977	19,963.3
2002	7,493.5	8,466.8	5,773.6	21,733.8
2005	8,856.9	8,467.5	5,388.9	22,713.2
2008	7,381.7	7,375	5,139.5	19,896.3
2011	5,908.3	5,019.5	2,650.7	13,578.5
2013	5,557.1	4,605.6	2,132.5	12,295.2
2014	3,066.6	3,733.4	4,515.1	11,315.1
2015	3,064.1	3,692.8	4,539.4	11,296.3
2016	3,100.9	3,246.4	4,163.1	10,510.4
TMCA	5.8	5.2	1.7	4.3
Promedio	5,849.5	5,833.9	4,313.2	15,996.5
Participación	36.6	36.5	27	100

TMCA. Tasa media de crecimiento anual.
Fuente: Elaborado por la ASF con base en información proporcionada por Sagarpa, 2016.
Cuadro retomado de ASF-Cámara de Diputados, "Evaluación núm. 1785-DE" *Política Pública de Proagro productivo*, México, p. 157.

Cuadro 7. Apoyos (Millones de pagos) y superficie (millones de hectáreas) Procampo 1995 y 2009				
Cultivo	Apoyos (millones de pagos)		Superficie (millones de hectáreas)	
	1995	2009	1995	2009
Maíz	2.62	1.83	6.62	6.34
Sorgo	0.13	0.17	0.96	1.81
Frijol	0.22	0.12	1.16	1.05
Trigo	0.1	0.04	0.53	0.52
Cebada	0.02	0.03	0.12	0.27
Soya	0.01	0	0.07	0.06
Algodón	0.02	0.01	0.17	0.05
Cártamo	0.01	0	0.06	0.05
Arroz	0.01	0	0.05	0.03
Total	3.14	2.21	9.73	10.18

Fuente: Datos de Aserca presentados por Arapau y Asociados, *Evaluación Estratégica del Programa de Apoyos Directos al Campo "Procampo" Informe final.* Sagarpa, abril de 2011 p.107.

Cuadro 8. Apoyos y superficie beneficiada con Procampo 1995 y 2009 (pesos y hectáreas)				
Cultivo	Apoyos (pagos)		Superficie (has)	
	1995	2009	1995	2009
Pastos	3,584	144,864	35,518	1,080,747
Avena	20,909	56,633	121,857	523,519
Alfalfa	6,454	27,470	25,967	173,045
Caña de a.	4,064	22,416	16,413	102,456
Agave	48	11,937	183	95,178
Chile	3,358	5,366	16,904	53,640
Garbanzo	9,078	5,051	69,605	45,566
Tomate	2,644	4,484	5,958	29,936
Ajonjoli	3,300	4,863	13,485	28,421
Naranja	1,903	9,142	5,382	27,891
Otros c.	33,635	248,870	124,923	1,135,383
Total	88,977	541,096	436,196	3,295,780

Fuente: Datos de Aserca. Cuadro de Arapau y Asociados, E*valuación Estratégica del Programa de Apoyos Directos al Campo "Procampo" Informe final*, Sagarpa, abril de 2011, p. 109.

Referencias

Arapau y Asociados. (2011). *Evaluación Estratégica del Programa de Apoyos Directos al Campo "Procampo". Informe Final*. Sagarpa.

Aserca. (1993). *Claridades Agropecuarias*. (3) pp. 1-7.

Aserca. (1996). *Claridades Agropecuarias*. (36).

Aserca. *Claridades Agropecuarias*. (213).

Auditoria Superior de la Federación-Cámara de Diputados. *Evaluación Núm. 1785 de Política Pública de "Proagro productivo"*, México.

Coneval. *Informe de la Evaluación específica de desempeño 2009-2010. Valoración de la Información contenida en el Sistema de Evaluación del desempeño (SED)*. Disponible en: https://sader.gob.mx/sites/default/files/sagarpa/document/2018/11/09/1499/09112018.pdf

Fox, Jonathan y Libby Haight (coordinadores). (2010). *Subsidios para la desigualdad. Las políticas públicas del maíz en México a partir del libre comercio*, Woodrow Wilson International Center of Scholars, CIDE-UC, Santa Cruz, México.

Fox, Jonathan y Libby Haight (coordinadores). (2010). "La política agrícola mexicana: metas múltiples e intereses en conflicto". *Subsidios para la desigualdad. Las políticas públicas del maíz en México a partir del libre comercio*, Woodrow Wilson International Center of Scholars, CIDE-UC, Santa Cruz, México. pp. 9-45.

Lara, Catalina. (2014) "La IP acapara la mayoría de los subsidios agrícolas. Procampo es para las grandes empresas". *El Universal*.

López Sierra, Pilar. (2013). *Entre la reconversión productiva y la soberanía alimentaria. El caso de la Jathropa en Chiapas*, México: Ceccam. Disponible en: www.ceccam.org

Merino, Mauricio. (2010). "Los programas de subsidios al campo las razones y las sinrazones de una política mal diseñada". *Subsidios para la desigualdad. Las políticas públicas del maíz en México a partir del libre comercio*, pp. 55-72.

Sagarpa-DGOEP. (2018). *Procedimiento Operativo del Proagro Productivo. Aplicable a los ciclos agrícolas Otoño-Invierno 2017-2018 y Primavera-Verano 2018.*

SchwentesiusRindermann, Rita, Manuel Ángel Gómez Cruz, Juan de Dios Trujillo y Pedro Durán Ferman. (2007). "Metaevaluación de tres evaluaciones oficiales de la Sagarpa del programa de pagos directos (Procampo) a la agricultura mexicana". *Estudios sociales*. 16(30), pp. 104-134.

Sagarpa. (1994). "Decreto que regula el Programa de Apoyos Directos al Campo denominado Procampo", *Diario Oficial de la Federación*.

MISEREOR
IHR HILFSWERK

Centro de Estudios
para el Cambio en
el Campo Mexicano

Brot
für die Welt

csf/wml