

Política pública para el campo: PROCAMPO en el centro del país*

Public policy for rural areas: PROCAMPO in the central region of Mexico

Angélica Piñera Barajas^{1§}, Tomás Martínez Saldaña¹, Mercedes Aurelia Jiménez Velázquez¹ y José Luis García Cue¹

¹Colegio de Postgraduados- Campus Montecillo. Carretera México- Texcoco km 36.5, Montecillo, Texcoco, Estado de México. C. P. 56230. (tms@colpos.mx; mercedes@colpos.mx; jlgcuc@colpos.mx). [§]Autora para correspondencia: angypiba9@yahoo.com.mx.

Resumen

El Estado diseña e implementa las políticas públicas necesarias para el apoyo al sector primario. PROCAMPO surge como respuesta a la situación de la época (1993) en el medio rural, que se puede resumir en un entorno de pobreza, pérdida de autoabasto, migración, caída de productividad y la nueva ruralidad, este contexto influye de manera importante para la creación de una política pública destinada a apoyar la producción agrícola. La política agrícola mexicana durante 20 años de operación fue PROCAMPO, ya que fue la principal herramienta de política agrícola, porque fue el programa al que se le asignó mayor presupuesto.

Palabras clave: desarrollo rural, Estado, ingreso, programa, superficie.

Introducción

Las políticas públicas son acciones de gobierno con objetivos de interés público que surgen de un proceso de diagnóstico y análisis de factibilidad, teniendo en cuenta los intereses y necesidades de la ciudadanía con el objetivo de atender efectivamente los problemas públicos específicos (Franco, 2012).

Abstract

The State designs and implements the necessary public policies in order to support the primary sector. PROCAMPO has emerged as the answer to the situation in rural areas (1993), which can be surmised as an environment of poverty, loss of self-sufficiency, migration, fall in productivity and new rurality. This context has an important influence on the creation of public policy meant to support agricultural production. PROCAMPO was the Mexican agricultural policy during 20 years of operation; it was the main tool for agricultural policy given that it was the program that received the largest budget.

Keywords: income, program, rural development, State, surface area.

Introduction

Public policies are government actions with objectives of public interest that emerge from a diagnostic process and feasibility analysis, taking into account peoples' interests and needs with the objective of effectively addressing the specific public problems (Franco, 2012).

* Recibido: octubre de 2015
Aceptado: enero de 2016

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

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

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

La política agrícola es un sector que ha venido dando tumbos desde hace varios sexenios, hasta el momento no se ha logrado conformar una política que trascienda los sexenios.

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

Desde su aparición, PROCAMPO fue una de las principales herramientas de política pública sectorial, debido a sus asignaciones presupuestales y hasta 2013 (último año en el que operó), era el Programa Federal con mayor población rural atendida.

En este trabajo se investigó la operación del programa en: Estado de México, Morelos, Hidalgo, Puebla, Querétaro, Tlaxcala y el D. F., el PROCAMPO fue en general un programa federal bien aceptado por los productores rurales.

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

Public policies are directed towards public interest or benefits and the capacity to fulfill them; peoples' involvement in conjunction with the government is indispensable in defining the objectives and course of actions for policy. What distinguishes public policies from other government actions is the need for a consensus between social players in order to make decisions on actions regarding public goods and services: education, health, production, farming, sustainable management of natural resources, migration, among others.

The Mexican State has been present in rural areas practically since its foundation; agricultural reform and the economic changes in rural areas are examples of this.

Public policies in Mexico have followed the neoliberal development action model since the end of the XX century. The Mexican State has taken actions such as the Planes Nacionales de Desarrollo that have initiated the government proposal of each public administration since 1932. Nowadays, the Plan Nacional de Desarrollo remains in effect (2012-2018).

The agricultural policy is a sector that has been lurching since various presidential terms ago. Until now, a policy that transcends a six-year presidential term has not yet been defined.

A notable and significant action was carried out in recent years with PROCAMPO, a response program to the changes derived from the NAFTA. With time, this permitted the creation of a specific policy although it was not expressed in a clear and defined manner from the start; rather, it was organized over the course of time.

Since its creation, PROCAMPO was one of the main sectorial public policy tools due to its budgetary assignments and until 2013 (its last year in operation), it was the federal program with the largest addressed rural population.

In this work, the program operation was researched in the following states: Estado de México, Morelos, Hidalgo, Puebla, Querétaro, Tlaxcala, and Distrito Federal. In general, PROCAMPO was a federal program well accepted by rural producers.

PROCAMPO lasted 20 years, from 1993 to 2013, and provided a significant quantity of data and information that allowed for the analysis of these elements and to be

El estado mexicano ha generado para el campo pobre el proyecto de desarrollo PROCAMPO y su objetivo fue resolver los problemas agroalimentarios, si bien el programa fue enfocado a estos sectores sociales, con el paso del tiempo también significó un apoyo relevante para la pequeña y mediana empresa agropecuaria.

Historia

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

El Programa de Apoyos Directos al Campo se instrumenta a finales de 1993 y surge como un mecanismo de transferencia de recursos para compensar a los productores nacionales por los subsidios que reciben sus competidores extranjeros, en sustitución del esquema de precios de garantía de granos y oleaginosas. Otorga un apoyo por hectárea o fracción, inscrita en el Directorio del PROCAMPO, y que esté sembrada con cualquier cultivo lícito o que se encuentre bajo proyecto ecológico autorizado por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Es un programa que surge en la entonces denominada Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SAHR), en ese entonces también surge Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA) y es en ese organismo donde se lleva a cabo el procedimiento administrativo y operacional de PROCAMPO, a pesar de que por la dimensión del programa, prácticamente opera independiente de cualquier organismo. De la Secretaría, el programa se va a las delegaciones estatales, de ahí se distribuye en los Distritos de Desarrollo Rural (DDR) y finalmente opera la ventanilla en los Centros de Apoyo al Desarrollo Rural (CADER).

PROCAMPO sustituyó a los anteriores sistemas basados en precios de garantía.

El PROCAMPO se regula por el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de julio de 1994 y su fe de erratas del 26 de septiembre del mismo año (ASERCA, 2013).

able to reach determined social, political, and economic conclusions of what the State has done in Mexican rural areas.

The Mexican State created the development project PROCAMPO for poor rural areas and its objective was to solve the agro-food problems. Even though the program was focused on these social sectors, with the passing of time it also meant a significant aid for small and medium agro-livestock companies.

History

The PROCAMPO program emerged as the answer to a situation at the time in rural areas, which can be surmised as an environment of poverty, loss of self-sufficiency, migration, fall in productivity and new rurality. This context had an important influence on the creation of a new public policy destined to aid agricultural production and formed a fundamental part of the emergence of PROCAMPO.

The Programa de Apoyos Directos al Campo was implemented at the end of 1993 and emerged as a mechanism for the transfer of resources in order to compensate the national producers through the subsidies that their foreign competitors received, substituting the price guarantee framework of grains and oilseeds. It provided aid per hectare or fraction registered in the PROCAMPO directory or territory that was sown with any licit cultivation or that was under an ecological project authorized by the Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

It was a program that emerged from what was once known as the Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SAHR). At that time, the Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA) also emerged, and it was in this organism where the administrative and operational procedures of PROCAMPO were carried out. Although due to the size of the program, it practically operated independently of any organism. From the Secretary, the program then proceeded to state delegations where it was distributed between the Distritos de Desarrollo Rural (DRD) and finally operated from the Centros de Apoyo al Desarrollo Rural (CADER).

PROCAMPO substituted the previous systems based on price guarantees.

Desde su aparición, PROCAMPO ha sido una de las principales herramientas de política pública sectorial, debido a sus asignaciones presupuestales y hasta 2013 (antes de su desaparición), era el Programa Federal con mayor población rural atendida.

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

El apoyo se entregaba a los productores que acrediten ser propietarios o poseedores de buena fe o en posesión derivada (en arrendamiento, usufructo, aparcería) de predios con superficies elegibles en explotación inscritos en el PROCAMPO. La elegibilidad de una superficie es una característica de un predio, que no puede ser transferible a otros, pero en el caso de que los derechos sobre el mismo sean transferidos, el nuevo poseedor adquirirá también los beneficios de PROCAMPO. De esta manera, la superficie elegible se encuentra estrictamente acotada, por lo cual el universo de atención del Programa se encuentra cerrado a la incorporación de nuevas superficies.

En el PROCAMPO se encontraban los productores del país que voluntariamente se inscribieron en el Directorio, independientemente del tamaño del predio, tipo de tenencia de la tierra, régimen hídrico, modo de producción o filiación política.

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

Para finales de 2013, el Gobierno Federal anuncia que el programa PROCAMPO se reestructura y cambia de nombre a PROAGRO Productivo, con ello cambian las

PROCAMPO was regulated by the decree published in the Diario Oficial de la Federación on July 25, 1994, and its erratum on September 26, 1994 (ASERCA, 2013).

Since its appearance, PROCAMPO has been one of the main sectorial public policy tools due to its budget and until 2013 (before its disappearance), it was the federal program with the largest rural population served.

The operation was performed based on a group of rules that were established in the decree previously mentioned, which were compulsory and constituted the basis so that the subsidy grants would be transparent. Notable among these rules were that: a) those producers who were in legal possession and usufruct of the plots for which surface eligibility had been demonstrated, independent of their quality as owners or lessees, received aid; and, b) the benefit applied only for eligible surfaces that must be sown, where livestock or forestry was exploited, or was under an ecological project.

The aid was granted to the producers who proved they were the proprietors or owners in good faith or in derived possession (on lease, usufruct, or partnership) of plots with eligible surfaces in exploitation of that mentioned in PROCAMPO. Surface eligibility was a characteristic of a plot that was not transferable, but in the case that rights were transferred, the new owner would also acquire the PROCAMPO benefits. Therefore, the eligible surface was strictly delimited, and thus the center of attention of the program was closed to the incorporation of new surfaces.

PROCAMPO included the country's producers that voluntarily registered themselves in the directory, independent of the size of the plot, tendency type of the soil, water regime, production method or political affiliation.

The nine eligible crops for PROCAMPO were: cotton, rice, safflower, barley, beans, maize, sorghum, soy and wheat. Initially, in order to receive the aid, it was a requirement to sow one of these crops; however, beginning in the agricultural cycle of spring–summer 1995, it was allowed to sow any licit crop, with the purpose of diversifying the agricultural activity and foster a greater autonomy in the planting decisions of the producers.

At the end of 2013, the federal government announced that PROCAMPO would be restructured and would change its name to PROAGRO Productivo. With this, the operating

reglas de operación, los apoyos, la forma de operar, etc., en fin, se puede decir que el programa como tal desaparece (El Financiero, 2014).

En este ejercicio de estudio se analizarán una serie de datos que permitan llegar a la conclusión relevante de que hubo una relación campesino-estado y que esta relación específica derivada de PROCAMPO generó determinadas características sociales, económicas y políticas que vale la pena definir.

Método

Si el Estado mexicano interviene en el campo de manera correcta a través de PROCAMPO entonces generará desarrollo. La metodología a seguir para probar esta hipótesis es a través del análisis de objetivos, resultados, componentes y sus principales cambios, se podrá conocer si PROCAMPO hizo llegar apoyo a productores de bajos ingresos que no podían beneficiarse de la política de precios de garantía.

Con este análisis podemos visualizar los resultados y compararlos con la hipótesis inicial y con los objetivos de este ejercicio; esta comparación nos va a permitir hacer una evaluación de 20 años de política pública a partir de un estudio de caso. El INEGI considera la región centro a los estados de Morelos, Tlaxcala, Puebla, Hidalgo y Querétaro, y además en este estudio se incluye el D. F. y el Estado de México por ser entidades de gran importancia en el centro del país. En los estados de Hidalgo, Morelos, Puebla, Querétaro, Tlaxcala, Estado de México y el D. F., hay mucha diversidad de factores económicos, políticos, sociales y ambientales, a continuación un resumen de algunas características:

Cuadro 1. Comparativo de los estados.
Table 1. State comparison.

Estado	Superficie (km ²)	Clima	Orografía	Población (2010)
D. F.	1 485.49	Templado subhúmedo	Sierras y valles	8 851 080 hab.
Hidalgo	20 846.45	Seco, semiseco y templado subhúmedo	Sierras, valles y llanuras	2 665 018 hab.
México	22 356.80	Templado subhúmedo	Montañas y valles	15 175 862
Morelos	4 892.73	Cálido subhúmedo	Sierras, valles, llanuras, lomas y meseta	1 777 227
Puebla	34 289.66	Templado subhúmedo y cálido subhúmedo	Sierras, llanuras y lomas	5 779 829
Querétaro	11 683.80	Seco y semiseco	Sierras, llanuras y meseta	1 827 937
Tlaxcala	3 991.14	Templado subhúmedo	Llanuras, lomas y sierras.	1 169 936

Fuente: elaboración propia con base en datos de www.inegi.org.mx.

rules, the aid granted, the means of operation, etc., would change. In short, the program as such disappeared (El Financiero, 2014).

In this study, a series of data are analyzed allowing to conclude that there had been farmer-state relations and that this specific relation derived from PROCAMPO created certain social, economic, and political characteristics that are worthwhile to define.

Method

If the Mexican State intervenes in rural areas in a correct manner by means of PROCAMPO, it then generates development. The methodology to follow in order to prove this hypothesis is through the analysis of objectives, results, components and its primary changes. We should then be able to know if PROCAMPO made this aid accessible to low income producers that could not benefit from the price guarantee policy.

With this analysis we can visualize the results and compare them to the initial hypothesis and objectives; this comparison allows us to make a 20-year evaluation of the public policy from a case study point of view. The INEGI considers the central region to be comprised of the states of Morelos, Tlaxcala, Puebla, Hidalgo, and Querétaro, and in addition this study includes the Distrito Federal and Estado de México due to these being entities of great importance in the center of the country. In the states of Hidalgo, Morelos, Puebla, Querétaro, Tlaxcala, Estado de México and Distrito Federal, there is much diversity in the economic, political, social and environmental factors. In Table 1, a summary of a few of the states' characteristics can be found:

Para probar la utilidad del programa se utilizaron recolección de los datos disponibles sobre el programa, seguimiento de evaluaciones previas y generación de modelos estadísticos. El instrumento de recolección de datos son las bases de datos. El análisis se realizó de la siguiente manera a partir de la revisión. A continuación se describe el procedimiento para el análisis:

Se tiene una base de datos original denominada padrón de beneficiarios para cada estado y para cada ciclo (otoño-invierno y primavera- verano), con 21 campos, en total se revisan 128 bases de datos. Los datos que se obtienen para D. F. y Tlaxcala se reducen al ciclo P/V.

Se eligen los campos: superficie apoyada, Importe apoyado, cultivo, régimen hídrico y Programa, para hacer el análisis de datos con el programa SPSS del cual se obtienen por Estado, por año y por ciclo los siguientes datos: promedio, mínimo, máximo, suma de ciclos, desviación estándar y coeficiente de variación de la superficie apoyada promedio, mínimo, máximo, suma de los ciclos, desviación estándar y coeficiente de variación del importe de apoyo (\$); los 3 principales cultivos y su porcentaje y la cantidad de beneficiarios de temporal y de riego. La información que no se encontró en las bases de datos se infirió a través de regresión (lineal y no lineal) y predicción. Se sumó el total de has apoyadas (por estado, ciclo y año).

En el Sistema de Información Agroalimentaria de Consulta (SIACON) se consultó el total de has sembradas (por estado, ciclo y año) para obtener el porcentaje resultante de las has sembradas con las has apoyadas.

Se sumó el total del importe apoyado (por Estado, ciclo y año). Se consideraron los tres cultivos más frecuentes de cada Estado (frecuencias de 19 años) por cada ciclo. Para el régimen hídrico se obtuvo el porcentaje de riego y temporal.

Resultados

En el centro del país para el caso PROCAMPO, cabe mencionar que en las entidades del D.F. y Tlaxcala, sólo se da el apoyo durante el ciclo P/V, por eso se verán variaciones grandes entre estos dos estados y los otros 5 estudiados respecto a totales y porcentajes manejados.

In order to test the utility of the program, a compilation of the data available was utilized, reviewing previous evaluations and creating statistical models. The means for the data compilation were various databases. The analysis was carried out as follows, starting from the review. The procedure for the analysis is described below.

There is an original database denominated registration of beneficiaries for each state and for each cycle (fall-winter and spring-summer) with 21 fields; in total 128 databases were reviewed. The data obtained for the Distrito Federal and Tlaxcala were reduced to the spring-summer cycle.

The following fields were chosen in order to carry out the data analysis with the SPSS program: supported surface area, amount of support, crops, water regime and program. The following data was obtained per state, year and cycle: average, minimum, maximum, sum of cycles, standard deviation and variation coefficient of the supported surface area; and average, minimum, maximum, sum of cycles, standard deviation and variation coefficient of the amount of support (\$); the three main crops and their percentages; and the quantity of seasonal and irrigation beneficiaries. The information not found in the databases was inferred by means of regression (linear and non-linear) and prediction. The total hectares supported were summed together (per state, cycle, and year).

The total sown hectares (per state, cycle, and year) were consulted on the Sistema de Información Agroalimentaria de Consulta (SIACON) in order to obtain the percentage resulting from the sown hectares with the supported hectares. The total supported amount was added (per state, cycle, and year). The three most frequent crops per state (frequencies of 19 years) per cycle were considered. For the water regime, the watering and seasonal percentages were obtained.

Results

In the central region of the country in the case of PROCAMPO, it is worth mentioning that in the entities of Distrito Federal and Tlaxcala, support is only given during the spring-summer cycle, and thus great variations will be seen between these two states and the other five studied in regards to totals and percentages.

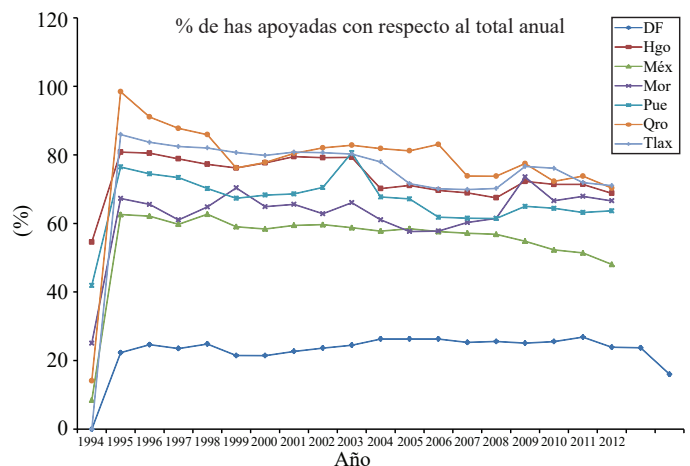
En cuanto a la superficie apoyada, se puede concluir que según el SIACON, la superficie cultivada en los 7 estados estudiados corresponde a un total de 46 664 933.80 has en los 18 años analizados, y la superficie apoyada por el programa es de un total de 31 344 817.40 por lo que corresponde a 67.17%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

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

En lo que respecta al importe anual en términos monetarios con los que apoyo el programa un total del año 1994 a 2012 de \$28 116 843 604 en los 7 estados correspondiendo en promedio estatal: D. F. \$73 727 362.10 (0.27%), Hidalgo \$5 609 38 878 (31.94%), México \$7 320 615 741 (14.03%), Morelos \$1 119 451 666 (5.91%), Puebla \$9 018 648 561 (34.19%), Querétaro \$2 016 338 464 (8.38%) y Tlaxcala \$2 958 722 932 (10.82%), se muestra en la gráfica 2 el comportamiento en el que se aprecia que el D.F. fue el menos beneficiado en relación con los demás estados, y al que más se apoya es a Puebla, siendo que el Estado de México e Hidalgo son dos de los estados que más número de beneficiarios tienen.

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

Regarding the supported surface area, it can be concluded that according to SIACON, the cultivated surface area in the seven states studied corresponds to a total of 46,664,933.80 hectares for the 18 years analyzed, and the supported surface area for the program is a total of 31,344,817.40, which corresponds to 67.17% of the total support with regard to the total area sown; these behaviors can be observed by state in Graph 1. Here, it can be observed that the Distrito Federal received the lowest percentage of support, which can be due to the fact that the Distrito Federal is not characterized as having agriculture as a primary economic activity. One can also see in the graph that the Estado de México, although it is one of the states with a great number of beneficiaries and with a large surface area, is not represented when comparing the support as a percentage with other states with less supported populations and less cultivated surface areas.

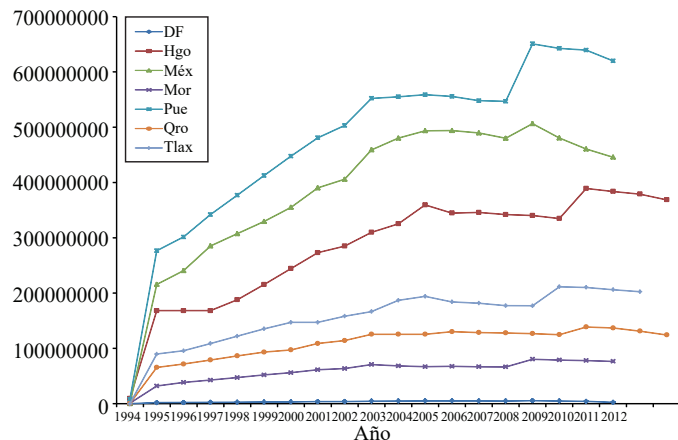


Fuente: elaboración con base en datos de www.aserca.gob.mx y SIACON.

Figura 1. Porcentaje de ha apoyadas por PROCAMPO con respecto al total anual del periodo 1994-2012.

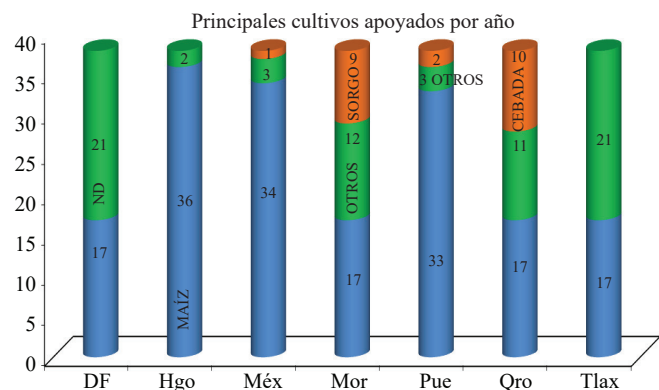
Figure 1. Percentage of hectares supported by PROCAMPO with regard to the yearly total of the period from 1994 to 2012.

The average yearly supported percentage with regard to the total area sown from 1994 to 2012 by state is as follows: Distrito Federal (23.80%), Hidalgo (66.32%), Mexico (31.81%), Morelos (50.38%), Puebla (53.14%), Querétaro (67.76%), and Tlaxcala (77.35%), thus one can observe that Tlaxcala was the state with the greatest percentage of support and that the Distrito Federal received the least. It is also important to consider that with regard to the cycles, there was more support during the spring-summer cycle.



Fuente: elaboración propia con base en datos de www.aserca.gob.mx.
Figura 2. Importe total apoyado por PROCAMPO anual del periodo 1994-2012.

Figure 2. Total amount of yearly support by PROCAMPO for the period of 1994-2012.



Fuente: elaboración propia con base en datos de www.aserca.gob.mx.
Figura 3. Frecuencia de los principales cultivos anuales del periodo 1994-2012.

Figure 3. Frequency of the main yearly crops for the period of 1994-2012.

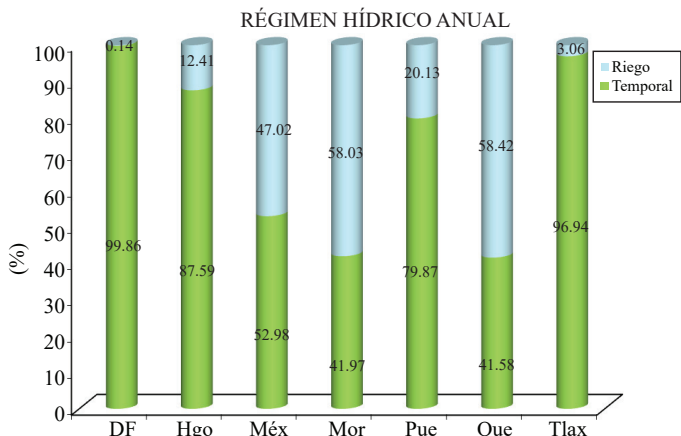
En lo que se refiere al régimen hídrico, la siguiente gráfica 4 presenta la distribución porcentual anual del mismo de los 7 estados analizados en el periodo de 1994 a 2012, en ella se observa que el régimen hídrico es mayoritariamente cultivos de temporal en 5 de los 7 estados, mientras que en los otros 2 la mayoría es riego, correspondiendo los siguientes porcentajes estatales: D.F. temporal 99.86%, riego 0.14%; Hidalgo temporal 87.59%, riego 12.41%; México temporal 52.98%, riego 47.02%; Morelos temporal 41.97%, riego 58.03%; Puebla temporal 79.87%, riego 20.13%; Querétaro temporal 41.58%, riego 58.42% y Tlaxcala temporal 96.94%, riego 3.06%.

El programa PROCAMPO otorgaba los apoyos por predio, por lo que no se puede contabilizar el número de productores beneficiados, ya que había quienes tenían 2 o más predios,

Regarding the yearly amount in monetary terms of the support provided by the program, the total from 1994 to 2012 was \$28 116 843 604 for the seven states, corresponding on average to: Distrito Federal \$73 727 362.10 (0.27%), Hidalgo \$5 609 380 878 (31.94%), Estado de México \$7 320 615 741 (14.03%), Morelos \$1 119 451 666 (5.91%), Puebla \$9 018 648 561 (34.19%), Querétaro \$2 016 338 464 (8.38%), and Tlaxcala \$2 958 722 932 (10.82%). It can be observed in Graph 2 that the Distrito Federal benefited the least with regard to the other states, and that Puebla received the most support, with the Estado de México and Hidalgo being two of the states with the largest number of beneficiaries.

Regarding the main crops supported from 1994 to 2012, it is understood that in the majority of the states maize is the main crop with the following frequencies (taking into consideration the 18 years analyzed): Distrito Federal 17 (only spring-summer cycle), Hidalgo 36, Estado de México 34, Morelos 17, Puebla 33, Querétaro 17, and Tlaxcala 17 (only spring-summer cycle).

Regarding the water regime, Graph 4 shows the yearly percentage distribution for the seven states analyzed for the period of 1994 to 2012. It can be observed that the water regime is primarily rainfed for five of the seven states, whereas for the other two states the majority is irrigation, and corresponds to the following percentages per state: Distrito Federal, rainfed 99.86%, irrigation 0.14%; Hidalgo, rainfed 87.59%, irrigation 12.41%; Estado de México, rainfed 52.98%, irrigation 47.02%; Morelos, rainfed 41.97%, irrigation 58.03%; Puebla, rainfed 79.87%, irrigation 20.13%; Querétaro, rainfed 41.58%, irrigation 58.42%; and, Tlaxcala, rainfed 96.94%, irrigation 3.06%.



Fuente: elaboración propia con base en datos de www.aserca.gob.mx.
Figura 4. Porcentaje de régimen hídrico anual del periodo 1994-2012.

Figure 4. Percentage of the yearly water regime for the period of 1994-2012.

pero derivado del análisis por predio se obtuvieron los siguientes resultados anuales; recordando también que D.F. y Tlaxcala solo eran apoyados en el ciclo P/V. Anualmente PROCAMPO apoyó en el D.F. 42 809 predios; en Hidalgo 2 630 258; en el Estado de México 3 269 770; en Morelos 426 350; en Puebla 3 450 183; en Querétaro 634 537 y en Tlaxcala 820 527.

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

Los datos derivados del estudio de PROCAMPO en los estados D.F., Hidalgo, México, Morelos, Puebla, Querétaro y Tlaxcala en el período de 1994 a 2012 descritos anteriormente, nos permiten encontrar una serie de generalizaciones derivadas del análisis. Una de ellas es que la presencia de PROCAMPO es verdaderamente insignificante o muy poco relevante en estos estudios de caso, ya que hay alguna variante significativa haciendo referencia a los cultivos de maíz, pero ya no hay mayor significancia en los demás cultivos. Y de todos estos análisis se puede señalar de una manera genérica que PROCAMPO en el campo generó poco cambio social, poco desarrollo y poco crecimiento económico, social y político.

Conclusiones

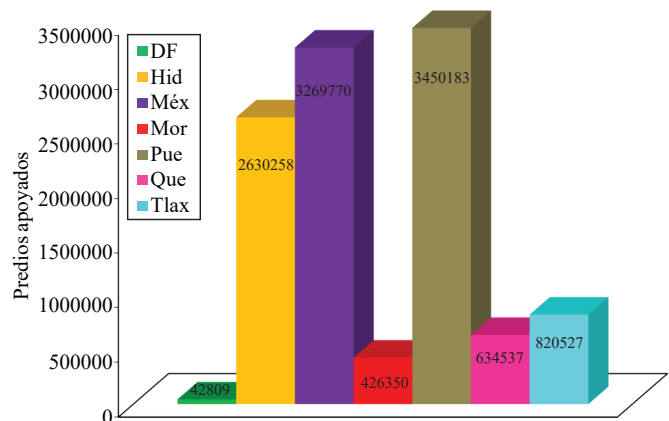
PROCAMPO fue un programa del estado que generó muy poco cambio social, por lo tanto no fue una política adecuada.

Como se pudo constatar con los datos analizados en el apartado anterior y con las gráficas correspondientes, se puede concluir que PROCAMPO de cierta manera no cumplió con uno de sus objetivos principales que era el de apoyar a los productores que no podían alcanzar los precios de garantía por ser muy pequeños productores, esto se nota en el hecho de que estados en los que había muchos pequeños productores fueron apoyados menormente, mientras que en estados con pocos productores pero con mayores hectáreas de cultivo, fueron apoyados en mayor medida y fue el mismo caso para ambos ciclos.

The PROCAMPO program granted support per plot, and therefore the number of benefited producers cannot be taken into account as there were some who had two or more plots. Derived from the analysis per plot, the following yearly results were obtained, keeping in mind that the Distrito Federal and Tlaxcala were only supported during the spring-summer cycle. Yearly, PROCAMPO supported 42 809 plots in the Distrito Federal; 2 630 258 in Hidalgo; 3 269 770 in Estado de México; 426 350 in Morelos; 3 450 183 in Puebla; 634 537 in Querétaro; and 820 527 in Tlaxcala.

With these figures it can be concluded that Puebla, Estado de México, and Hidalgo were the states where a greater number of plots were supported, with a smaller number of plots being supported in the other states.

It could be considered that the states that received the greatest support were where the quantities of hectares per plot were less (smaller portions of land, although the same producer could have more than one plot).



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

Figura 5. Número de predios apoyados anualmente del periodo 1994-2012.

Figure 5. Number of plots supported yearly during the period of 1994-2012.

The data derived from the study of PROCAMPO in the Distrito Federal, Hidalgo, Estado de México, Morelos, Puebla, Querétaro, and Tlaxcala in the period of 1994 to 2012 described above allows us to find a series of generalizations derived from the analysis. One of these is that the presence of PROCAMPO is rather insignificant or minimally relevant in these case studies, given that there is some significant variant making reference to the maize cultivations, but there is no great significance on the other crops. From all of these analyses, it can be noted in a general sense that PROCAMPO generated little social change, development and economic, social, and political growth.

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

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

PROCAMPO desaparece para el año 2014 en el que se habla de una reestructuración del programa en el que se incluye el cambio de nombre quedando como PROAGRO Productivo, hay cambios en las reglas de operación y en las formas de los apoyos, hay que recordar que PROCAMPO fue creado en sus inicios con una operación planeada para 10 años y que fue una política pública que siguió a lo largo de 19 años de operación.

Literatura citada

- Franco, C. J. 2013. Diseño de Políticas Públicas. Grupo Editorial y de Investigación Polaris S.A. de C.V. México. 77-101, 111-122 pp.
- Guerrero, O. O. 1993. Políticas Públicas: Interrogantes. *In: Revista de Administración Pública* Núm. 84, UNAM. México. 83-88 pp.
- Martínez, S. T. 1993. Agricultura tradicional y el desarrollo rural: atraso o alternativa. *In: Enfoques y Perspectivas en el Desarrollo Rural*. Centro de Estudios del Desarrollo Rural. Colegio de Postgraduados en Ciencias Agrícolas (COLPOS). Montecillo, Estado de México. 133-157 pp.
- Martínez, S. T. 1993. Ideología del desarrollo rural. Centro de Estudios del Desarrollo Rural. Colegio de Postgraduados en Ciencias Agrícolas (COLPOS). Montecillo, Estado de México. 1-13, 35-49, 165-180 pp.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico). 2007. Política Agropecuaria y Pesquera en México. Logros recientes, continuación de las reformas. Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC). París, Francia. 82-84 pp.

Conclusions

PROCAMPO was a State program that generated little social change; therefore, it was not an adequate policy.

As confirmed by the analyzed data in the previous section and with the corresponding graphs, it can be concluded that PROCAMPO did not fulfill one of its main objectives which was to support producers that could not reach the price guarantees due to being small producers. This can be seen by the fact that the states in which there were many small producers there was less support, whereas in the states with smaller numbers of producers but greater cultivated hectares, there was more support. This was the case for both cycles.

Regarding monetary aid, it can be observed that the number is more or less constant due to the fact that the amount increased minimally each year; however, a study in which the money was converted to the net present value would be necessary in order to truly know if there was a positive impact. It is clear that in the six-year presidential term from 1994-2000, there was a constant increase in the amount of support; in the six-year presidential term from 2000-2006, the support was constant with imperceptible movements; and finally in the six-year presidential term from 2006-2012, there was a decrease in support (probably because the prime investment of this six-year presidential term regarded security). Regarding the crops, it can be observed that maize is the crop that receives the greatest percentage of support, and that with regard to the water regime, in five states more than 50% is rainfed, with irrigation being predominant in the states that have a greater infrastructure concerning irrigation systems.

PROCAMP disappeared in 2014, year in which there were talks regarding a restructuration of the program including a change in name to PROAGRO Productivo. There were changes in the operating rules and the forms the support takes. We must remember that PROCAMPO was created initially with a planned operation of 10 years and that it was a public policy that continued in operation for 19 years.

End of the English version



Ruíz, F. M. 2014. De PROCAMPO a ProAgro Productivo. *In*: Opinión, El Financiero. México. Disponible en: <http://www.elfinanciero.com.mx/opinion/de-procampo-a-proagro-productivo.html>.

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

SIAP (Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera). 2013. Sistema de Información Agroalimentaria de Consulta 1980-2012. SAGARPA. México.

www.aserca.gob.mx (consultado: enero 2013).

<http://w4.siap.gob.mx/sispro/comunes/portalesfijos/ligasapoyo/procampo.htm> (consultado: junio 2013).

<http://www.inegi.org.mx> (consultado: julio 2014).