

Los programas de subsidios al campo: las razones y las sinrazones de una política mal diseñada

Mauricio Merino¹

Centro de Investigación y Docencia Económicas

1 Con la colaboración de Natalia Rivera y Jordy Meléndez. Una versión mucho más extensa de este estudio, con todas las referencias empleadas, se publicó como documento de trabajo del CIDE (DT/DAP 229, septiembre del 2009). La versión completa incluye citas exhaustivas a numerosos análisis sobre las políticas estatales de subsidio, así como a fuentes de información, normas oficiales, manuales de operación y decretos. Esta versión resumida fue editada por Jonathan Fox con la colaboración de Mauricio Sánchez Álvarez y corregida, nuevamente, por el autor.



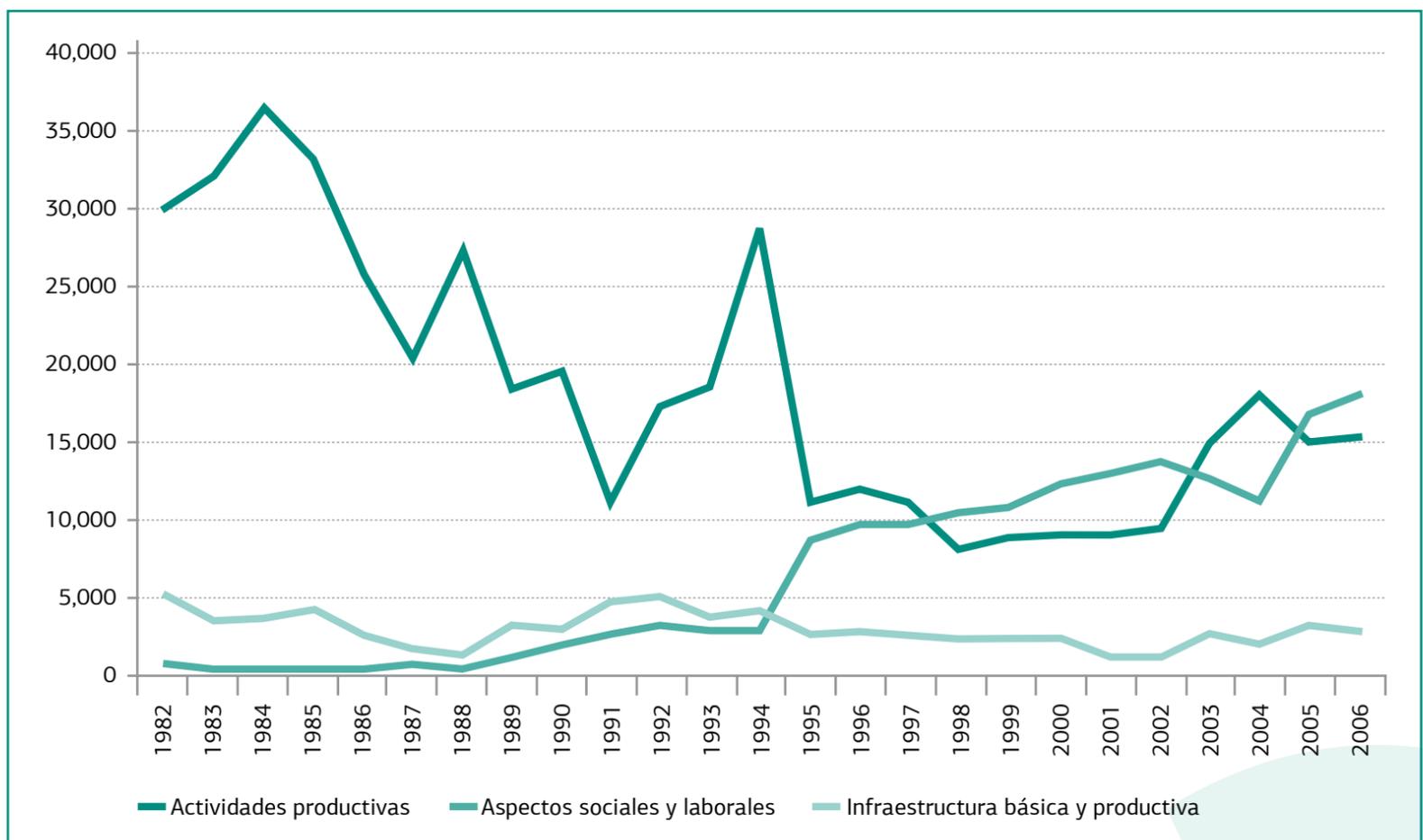
Giandoménico Majone ha sugerido que las políticas públicas, como los programas de investigación científica, también tienen un *núcleo duro*. En el corazón de las políticas está la definición del problema que el Estado quiere resolver; los criterios y los valores que orientan su decisión de intervenir y el propósito explícito que persigue. La metáfora también nos dice que las políticas tienen además un *cinturón de protección* formado por el conjunto de procedimientos, recursos, funciones, actividades y oficinas encargadas de hacer posible que las políticas se implementen, y que puede –y aun debe– ajustarse sobre la marcha (Majone 1997).

En este artículo se verá lo que puede suceder cuando el núcleo duro de una política no está bien definido y en su lugar se va imponiendo un cinturón de protección rígido, sin capacidad de adaptación y sin mecanismos de evaluación oportunos para advertir que esa política ha dejado de cumplir con sus objetivos. Veremos que ante la acumulación de diversos propósitos desconectados e incluso contradictorios, los procedimientos formales pueden convertirse en un medio para capturar y desviar los recursos públicos; y con el tiempo, las rutinas burocráticas pueden suplir los propósitos originales de una política. Tras estudiar las diseñadas para otorgar subsidios al campo mexicano desde 1994 hasta 2009, hemos observado que esa relación entre un núcleo duro indefinido y laxo, con un cinturón de protección rígido, produjo en efecto la captura de los recursos, la desviación de los objetivos de los programas y, muy probablemente, actos abiertos de corrupción. La evidencia reunida también muestra que la transparencia puede ser un recurso muy útil para observar esos fenómenos de captura, desviación y corrupción de las políticas públicas.

Nuestro objeto de estudio son los programas llamados Procampo e Ingreso Objetivo, que forman la parte fundamental de la política actual de apoyos al campo mexicano, y cuyos antecedentes inmediatos remiten a dos visiones contrapuestas: la primera comprendida en el período que va de 1970 a 1982, cuando todavía se buscaba intensificar la participación del Estado en el desarrollo rural y promover la seguridad alimentaria nacional;² y la segunda, implementada tras la crisis económica de 1982, cuando se modificaron las formas previas de intervención del Estado y se buscó que la dirección del sector agropecuario se dictara por las fuerzas del mercado. Y aunque durante ese periodo el Estado continuó interviniendo, ya no lo hizo con mayores inversiones sino con nuevos mecanismos de carácter regulatorio. En la Gráfica 1, puede verse cómo, a partir de 1985, fue decayendo el gasto público destinado al desarrollo rural, en busca de una mayor inserción de los productores en el mercado (véase Gráfica 1).

Gráfica 1

GASTO PÚBLICO EN DESARROLLO RURAL POR RUBROS, 1982-2006.
(MILLONES DE PESOS DE 1994)



Fuente: Rello (2008: 8)

² Véase Hewitt de Alcántara (2007) y Fox (1990, 1992), entre otros.

Por otra parte, debe notarse que hasta los años setenta, el sector agropecuario mexicano operó dentro de un esquema de economía cerrada, en el que las importaciones requerían permisos especiales o eran llevadas a cabo directamente por el Estado. La Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo) era la institución pública que regulaba los precios, comprando productos de la canasta básica mediante precios de garantía. El gobierno federal subvencionaba insumos, fertilizantes, semillas, agua, agroquímicos y crédito. Y los organismos gubernamentales dedicados a la comercialización de granos básicos y cultivos industriales buscaban crear alternativas de comercialización en lugares aislados, donde los caciques locales controlaban el comercio de productos y bienes alimenticios.

Fue hasta 1980 que se creó el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), cuyo objeto fue estimular la producción de alimentos básicos, mejorar su distribución en el territorio nacional y, a la postre, alcanzar la autosuficiencia alimentaria. El programa buscó pasar de un esquema regresivo que beneficiaba por igual a los productores más pobres y a los más ricos, a otro más bien “campesinista”, que intentaba favorecer la economía de los productores de temporal y de granos básicos. El SAM intentó desarrollar una estrategia integral que comprendía todos los eslabones de la cadena de producción y consumo de alimentos, desde el uso de semillas más productivas hasta el enriquecimiento de los alimentos básicos, con el mayor respaldo político del gobierno. No obstante, la suma de malos manejos financieros y el desplome del precio del petróleo hicieron que ese enfoque integral resultase finalmente inviable.

Así, desde la administración del Presidente De la Madrid (1982-1988) comenzó un proceso de ajuste estructural del sistema de apoyos gubernamentales al campo que, ya en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), desembocó en la eliminación de la mayor parte de los precios de garantía y en la reducción sustancial de aranceles, con excepción de la protección otorgada al maíz y el frijol. Esta liberación comercial y de mercado puso al descubierto una serie de problemas estructurales que venían de atrás, como la falta de conocimiento y experiencia de los agricultores mexicanos en los procesos de comercialización, adecuación de infraestructura y de financiamiento, que producían incertidumbre entre los productores ante el desafío de la competencia internacional por venir y la movilidad de los precios. De hecho, en 1989 y 1990 los productores comerciales tuvieron graves dificultades para vender sus cosechas, de modo que el gobierno creó en 1991 un nuevo órgano administrativo desconcentrado de la SARH, denominado Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA), al que otorgó facultades muy amplias en materia de producción y comercialización.

Pero quizás fue la reforma de 1992 al artículo 27 constitucional la que colocó la piedra de toque para reformular la estrategia del Estado en apoyo al campo mexicano. Esa reforma promovió la parcelación y titulación individual de las tierras ejidales, legalizó su arrendamiento y permitió que se convirtiesen en propiedad privada. También se reformó el sistema de tribunales agrarios para dirimir disputas en torno a la posesión de la tierra, y se fundó un nuevo organismo público (PROCEDE por sus siglas) para definir y adjudicar parcelas; todo eso, mientras las negociaciones en torno a la firma de un Tratado de Libre Comercio de América del Norte ya estaban sobre la mesa. El tratado, que entraría en vigor en enero de 1994, fijó un plazo de 15 años para liberalizar los productos agrícolas (incluyendo los más sensibles, como el maíz y el frijol), y motivó la creación del Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo), el 25 de julio de ese mismo año. Así comenzaría un nuevo ciclo en la historia de las políticas mexicanas de apoyo al campo.

1. PROCAMPO

En efecto, Procampo no sólo sustituyó la anterior política de fomento agropecuario, sino que buscó alcanzar un sector de beneficiarios que durante la etapa anterior había quedado excluido. En su diseño también se tomó en cuenta a los productores de bajos ingresos, cuya escasa producción se dedicaba básicamente al autoconsumo. Este sector no había recibido los apoyos de Conasupo (a través de precios de garantía y subsidios a la comercialización) porque no generaba excedentes comercializables y según los diagnósticos oficiales, este segmento no solo sumaba poco más de 2.2 millones de productores sino que –según los funcionarios que participaron en el diseño de la nueva política– el esquema de precios de garantía había contribuido a acrecentar la desigualdad en la distribución del ingreso. Debido a ello, Procampo optó por la entrega de un pago fijo por hectárea en cada ciclo agrícola para operar siempre en función de la superficie elegible y no del productor o del volumen de la producción.

Durante su primer año de operación, la reglamentación de Procampo sólo permitía apoyar a productores que sembraban maíz, frijol, trigo, arroz, sorgo, soya, algodón, cártamo y cebada forrajera. El programa empezó con una superficie de apoyo “cerrada”, determinada por la tierra en la que se hubiese sembrado alguno de esos cultivos elegibles en los tres ciclos agrícolas homólogos anteriores al de primavera-verano de 1993. Y no fue sino hasta el ciclo otoño-

invierno 1995/1996 que se permitió la entrada a todo cultivo lícito, así como a superficies en explotación pecuaria o forestal o en las destinadas a proyectos ambientales debidamente aprobados. Con todo, desde un principio la inscripción estuvo abierta a personas físicas y morales y, según las reglas originales, los cheques de apoyo se expedirían de preferencia a nombre del productor individual, pero aceptando que cuando se tratara de organizaciones sociales, también podrían recibirlos sus representantes legales.

La reglamentación inicial de Procampo sufrió diversas modificaciones posteriores, buscando corregir errores, especificar ambigüedades y ajustar el funcionamiento del programa, ya fuese con respecto a los ciclos de producción o a la información de las solicitudes, que los inscritos debían renovar anualmente. Pero fue en el gobierno de Vicente Fox (2000-2006) cuando se llevaron a cabo dos cambios que favorecieron a los productores de menores ingresos: aquellos con menos de cinco hectáreas recibirían un pago ligeramente mayor por cada una de ellas y el apoyo se entregaría (sólo para el ciclo primavera-verano) en el periodo anterior a la siembra; y para aquellos con menos de una hectárea, el pago se redondeó a una hectárea completa.

Por otra parte, en 2002 la información de Procampo sobre los predios registrados dividió a los beneficiarios en tres estratos: los que poseían menos de una hectárea, los que trabajaban entre una y cinco hectáreas y los que tenían más de cinco. Esa división constituyó la base para establecer, en 2003, la asignación de cuotas diferenciadas entre los primeros dos estratos, que desde entonces reciben una cantidad ligeramente mayor a la que obtienen los productores del tercero. Y en las modificaciones más recientes al programa, publicadas el 8 de abril de 2009, la diferenciación de cuotas procede de acuerdo a un triple escalonamiento: una “cuota alianza” para predios del ciclo primavera-verano de temporal con superficie de hasta cinco hectáreas; una “cuota preferente” para predios del ciclo primavera-verano de temporal cuya superficie es mayor a cinco hectáreas, y una “cuota normal” para los demás predios del ciclo primavera-verano y para todos los del ciclo otoño-invierno. Esta última modificación también estableció, por primera vez, un monto máximo de cien mil pesos por ciclo agrícola y persona física. Una modificación, esta última, que fue una reacción a los excesos que se llegaron a cometer con el programa, pues aunque la reglamentación de Procampo ya había incorporado los límites de la pequeña propiedad en 100 hectáreas de riego y 200 de temporal (acatando lo establecido por el artículo 27 constitucional), no fue sino hasta la modificación de abril de 2009 que explícitamente se estableció el apoyo monetario máximo que podía recibir un productor.

Adicionalmente, el Procampo dio origen a un programa apéndice –por así decirlo– llamado Procampo Capitaliza, que buscó estimular la capitalización de los beneficiarios del programa original mediante la contratación de créditos cuya fuente de pago serían los propios apoyos ofrecidos por el programa. De acuerdo con su reglamentación, toda solicitud debía contener un proyecto productivo, ya fuera de producción primaria o agroindustrial, en cuya revisión y eventual aprobación intervendrían las autoridades federales, estatales y municipales del sector agropecuario (SAGARPA, el Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable –apoyados por los Consejos Estatales, Distritales y Municipales– y ASERCA). Y también estableció que la prioridad la tendrían los beneficiarios organizados de menores ingresos, y particularmente las mujeres y los grupos indígenas.

Finalmente, hay que añadir que, si bien las autoridades estatales y municipales tienen voz en el diseño y la planeación de otros programas de desarrollo rural, es el gobierno federal quien maneja Procampo. Cada año, los proyectos y las solicitudes de Procampo se presentan ante las oficinas del Centro de Apoyo al Desarrollo Rural de la SAGARPA (Cader). Y éste, junto con la Vocalía de Contraloría Social, revisa la solicitud y su documentación comprobatoria y después la solicitud asciende por la cadena de mando de la delegación regional de ASERCA, donde se procesa electrónicamente y es objeto de una primera aprobación. Tras ser revisados en distintos niveles, tanto en ASERCA como en las oficinas regionales de Sagarpa, las solicitudes finalmente reciben la aprobación, tras lo cual ASERCA expide los cheques que se entregan a los productores en las mismas oficinas del Cader en que se registraron las solicitudes, salvo los casos –cada vez más numerosos, gracias a una política deliberada de las autoridades actuales– de los pagos que se efectúan por depósito bancario directo.

2. PROGRAMAS DE APOYOS A LA COMERCIALIZACIÓN

A partir de 1991, ASERCA instrumentó el Programa de Apoyos a la Comercialización (PAC) para apoyar las cosechas de algodón, arroz, sorgo, soya y trigo. En su mayoría, estos esquemas no iban dirigidos a los productores sino a compradores de cosechas cuya venta podía enfrentar dificultades (como una caída imprevista en los precios agrícolas internacionales). Sin embargo, en atención a la demanda de los productores y de los gobiernos estatales, en 2001 el Programa de Apoyos a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Regionales (PACDMR) reorientó la entrega

de los recursos, haciéndola de manera directa al productor. Las reglas de operación correspondientes se publicaron en 2003 y establecieron, en particular, que el subprograma Ingreso Objetivo tiene por propósito otorgar apoyos directamente a los productores agrícolas, sean personas físicas o morales, que presenten problemas o excedentes en la comercialización de los productos elegibles. El apoyo derivado de Ingreso Objetivo contempla la mayoría de las semillas y los granos, y el monto del subsidio se determina a partir de la diferencia entre el precio objetivo de la producción –un costo estimado de antemano para evitar pérdidas– y el precio del mercado. Algo muy parecido a los precios de garantía, pero convertido en un apoyo monetario organizado de manera que cualquier productor que esté registrado en el padrón de Procampo puede obtenerlo.

Es de notar que esos apoyos tienen un monto máximo, que corresponde a la producción de 100 ha de riego o su equivalente de temporal, por persona. Y que a fines de 2007, ese programa cambió su nombre al de Programa de Atención a Problemas Estructurales (también conocido como Apoyos Compensatorios). Y al igual que Procampo, el subprograma Ingreso Objetivo se vincula con los productores por medio de la estructura federal y estatal de SAGARPA y su operación está a cargo de ASERCA.

3. OBJETIVOS DESVIADOS Y TRUNCADOS

Como señala con insistencia la literatura sobre diseño e implementación de políticas públicas, uno de los defectos más relevantes de cualquier intervención del Estado consiste en la falta de una definición clara de los problemas que pretende resolver, a partir de una identificación precisa de las causas que lo han generado y de los cauces de acción que pretende seguir para modificar el estatus quo. La falta de esa definición no sólo genera el riesgo inminente de que todas las líneas de acción burocráticas se justifiquen a sí mismas en nombre de propósitos más o menos oscuros, sino que resulta prácticamente imposible evaluar si ha cumplido con sus propósitos. En un escenario de esa naturaleza, es más probable que la política sea capturada por los intereses que entran en juego durante su puesta en marcha.

En el decreto de creación de Procampo se decía que su objetivo principal era “transferir recursos en apoyo de la economía de los productores rurales, que siembren la superficie elegible registrada en el directorio del programa, cumplan con los requisitos que establezca la normatividad y acudan a solicitar por escrito el apoyo”. Se trataba de establecer un subsidio directo a la economía de los productores rurales, “mediante acciones que fomenten la transparencia y el combate a la corrupción” atendiendo a seis consideraciones (o propósitos) que el programa debía cumplir, y que ya desde el principio revelaban la confusión entre el núcleo duro de la política y los medios para llevarla a cabo.

La primera de esas consideraciones era “mejorar la competitividad interna y externa; elevar el nivel de vida de las familias rurales; y modernizar el sistema de comercialización... con vistas al incremento de la capacidad de capitalización de las unidades de producción rural”. La segunda consideración subrayaba que los apoyos debían servir para “la conversión de aquellas superficies en las que sea posible establecer actividades que tengan una mayor rentabilidad, dando certidumbre económica a los productores rurales y mayores capacidades para su adaptación al cambio”. La tercera hablaba de promover “nuevas alianzas entre el mismo sector social y el sector privado... mediante la adopción de tecnologías más avanzadas”.

La cuarta razón que justificaba los subsidios era mucho más puntual que las anteriores: “que debido a que más de 2.2 millones de productores rurales que destinan su producción al autoconsumo se encuentran al margen de los sistemas de apoyo y, en consecuencia, en desigualdad de condiciones frente a otros productores que comercializan sus cosechas, se instrumenta este sistema que tiene como uno de sus principales objetivos mejorar el nivel de ingreso de aquellos productores”. La quinta consideración mencionaba propósitos de conservación ambiental. Mientras que la sexta resumía: “que es del más alto interés nacional apoyar a los productores del campo, mediante un programa que eleve las condiciones de vida, conserve los recursos naturales y fomente el desarrollo del sector rural.” Ahora bien, Procampo Capitaliza buscaba atender uno de los objetivos específicos rezagados de Procampo Tradicional: lograr la capitalización de las unidades de producción y promover la certidumbre económica. Y si bien Ingreso Objetivo forma parte de un programa distinto, que en lo fundamental apoya a los productores con excedentes de comercialización –como ya se ha dicho– comparte con Procampo el interés por elevar la competitividad y el rendimiento económicos en el campo mexicano.

El problema es que ninguno de esos propósitos se ha conseguido de manera estable ni permanente. A pesar de que el gobierno federal gasta importantes sumas en apoyos al campo (no es ocioso recordar que Procampo ha representado casi 5% del PIB agropecuario desde 1994), éstos no se han traducido en un sector agrícola más competitivo, ni en un incremento sostenido en la producción de los principales granos y oleaginosas, ni en el mejoramiento del nivel de vida de los productores rurales más desfavorecidos. Más bien, México sigue dependiendo en

alto grado de las importaciones agroalimentarias. Si bien han aumentado los rendimientos por hectárea en los últimos ocho años, el país continúa bastante rezagado en este rubro con respecto a Canadá y Estados Unidos, lo que evidencia la fragilidad estructural de su agricultura. La misma Auditoría Superior de la Federación (ASF) ha encontrado “que los indicadores construidos por ASERCA... no permiten medir la eficacia con que se cumplieron los objetivos estratégicos de mejorar el nivel de ingresos de los productores rurales e incrementar la capacidad de capitalización de sus unidades de producción”.³

Los pocos datos que ofrecen las evaluaciones acerca de la variación del nivel de ingreso de los beneficiarios y la capitalización de las unidades de producción están basados en la “percepción” de los productores apoyados, y no están desagregados por estados y municipios. Y de acuerdo con una tesis de maestría en economía realizada en El Colegio de México “los productores que reciben Procampo no han cambiado sus patrones de producción de [granos] básicos a otro tipo de cultivo. [Entre] 1995 y 2005 sólo... 14% de los beneficiarios del programa ha cambiado el uso de su tierra”.⁴ Pero además, ese porcentaje corresponde principalmente a productores ejidales en el noroeste del país, que tienen más de cinco hectáreas de riego.

En términos de tendencias de la pobreza, el porcentaje de las personas en situación de pobreza patrimonial en el entorno rural ha disminuido casi en diez puntos, pasando de 66.5% en 1992 a 54.7% en 2006. Pero todavía en 2006, las dos terceras partes de los 14.4 millones de personas en pobreza alimentaria que había en México se ubicaban en zonas rurales. Y a pesar de la disminución de la pobreza absoluta a nivel nacional, se ha mantenido la brecha entre el norte desarrollado y el sur atrasado. Dato que no debe pasar inadvertido, pues contrastando los estados que más apoyos han recibido de Procampo e Ingreso Objetivo con aquellos que más beneficiarios tienen registrados, se observa que los subsidios se concentran en el norte, mientras que los productores se concentran en el sur. Los datos oficiales que se presentan en el cuadro 1 hacen suponer que la política de apoyo al campo habría seguido una doble estrategia. Por un lado, los estados ricos del norte-occidente deberían haber incrementado su competitividad, producción y productividad y por otro los del sur-centro, aquejados por una marcada pobreza, deberían haber reducido esta última, pero ninguna de ambas cosas ha sucedido.

Cuadro 1

MONTOS VS. BENEFICIARIOS POR ENTIDADES FEDERATIVAS SELECCIONADAS.

Entidad Federativa	Montos de Procampo e Ingreso Objetivo 1994-2008	Porcentaje	Beneficiarios	Porcentaje
Sinaloa	\$18,145,970,543	10.8%	86,892	3.4%
Tamaulipas	\$14,937,699,918	8.9%	68,710	2.7%
Zacatecas	\$11,489,271,362	6.8%	106,021	4.1%
Jalisco	\$11,284,293,808	6.7%	108,315	4.2%
Chihuahua	\$10,255,034,016	6.1%	79,898	3.1%
Sonora	\$8,661,124,964	5.1%	21,262	0.8%
Chiapas	\$11,039,566,255	6.6%	236,148	9.2%
Oaxaca	\$6,360,839,300	3.8%	237,871	9.3%
Veracruz	\$6,764,979,568	4.0%	205,961	8.0%
Puebla	\$6,372,070,477	3.8%	170,021	6.6%
Guerrero	\$4,588,159,437	2.7%	116,498	4.5%

Fuente: Datos de ASERCA, disponibles en www.subsidiosalcampo.org.mx; ASF (2008: 418); PNUD (2009: 6).

Pero además, la información oficial ha sido incompleta y poco precisa. Hasta el año 2008, ASERCA todavía no había cuantificado sus costos de operación ni había generado indicadores confiables para evaluar su eficiencia. La información disponible, de acuerdo a las evaluaciones externas, indicaban que las versiones oficiales “han tendido a confirmar la eficiencia operativa de Procampo... usando para ello diversos indicadores... [que han] dado lugar a que las evaluaciones arrojen, al parecer, expectativas favorables en torno a la continuidad del programa”, [pero que] en concreto las evaluaciones, tal y como fueron hechas, no aportan evidencia concluyente respecto al impacto multiplicador en la actividad productiva ni en la calidad de vida de los beneficiarios.⁵

³ ASF (2008: 415). Para mayores detalles acerca de las tendencias en la agricultura mexicana, véase la versión completa de esta investigación (Merino 2009).

⁴ Cerón Monroy (2008).

⁵ Durán Ferman, Schwentesius Rindermann, Gómez Cruz y Félix (2007: 13).

4. “TODOS ESTAMOS DE ACUERDO, PERO QUEREMOS MÁS...”

Entre tantos objetivos y tan magros resultados, cabe preguntar: ¿cuál era entonces el problema principal que se quería resolver y cuál el propósito definitivo que perseguía esa política de subsidios?; y ¿por qué las organizaciones más influyentes en el campo mexicano y los gobernadores de los estados defienden una política que no ha cumplido claramente con sus propósitos, tras quince años de operación? A la luz de los datos disponibles, la única razón probable por la que los programas se han mantenido prácticamente intactos estaría en el compromiso establecido con los beneficiarios de los subsidios y en los intereses políticos que se han gestado en torno de esos recursos. También hay evidencia para afirmar que la implementación de esos programas ha ofrecido oportunidades de corrupción. Pero la razón más sólida que encontramos para explicar la vigencia de esos programas estaría, más bien, en la construcción previa de redes clientelares y de relaciones de beneficio mutuo que ni las organizaciones de productores, ni los gobiernos de los estados ni, en última instancia, el gobierno federal, han podido romper. Y por el contrario, cada vez que esas relaciones se han querido modificar, se han generado conflictos.

En agosto de 2008, por ejemplo, el Secretario de SAGARPA Alberto Cárdenas, anunció que el gobierno federal estaba estudiando la modificación a las reglas de operación de los principales programas de subsidios de ASERCA (Procampo e Ingreso Objetivo), con el propósito de buscar un mejor equilibrio entre los grupos de ingresos y las regiones.⁶ El anuncio también tuvo el propósito de confirmar que el presidente Felipe Calderón habría autorizado la extensión de esos programas de subsidios por cinco años más, a pesar de que su vigencia original de quince años ya estaba por caducar.

Cuadro 2

PRODUCTORES, SUPERFICIE Y SUBSIDIOS DE PROCAMPO, POR ESTRATO, 2006

Estrato	Productores (miles)	%	Hectáreas (miles)	%	Subsidio recibido %
I. Predios de hasta 1 ha	612.4	23.9	606.5	4.3	0.6%
II. Predios de 1 a 5 ha	1,373.4	53.6	3,977.1	28.2	46.1%
III. Predios de más de 5 ha	576.5	22.5	9,519.7	67.5	53.3%
Total	2,562.3	100	14,103.3	100	100

Fuente: Elaboración propia con datos de la Auditoría Superior de la Federación (2008: 428).

En efecto, la auditoría federal y los datos oficiales muestran que entre 1994 y 2006 se había dado una fuerte concentración de los recursos de 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.⁷ Y en el otro extremo, como puede verse en el Cuadro 2, figura 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. Así, por ejemplo, cuando el secretario de desarrollo rural del gobierno de Tamaulipas se enteró que la SAGARPA intentaba reducir los apoyos a los grandes productores, admitió que cerca de 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”.⁸ Pero fue su homólogo de Sinaloa, Jorge Kondo López, entonces Presidente de la Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Agropecuario (AMS-DA) quien definió los términos del conflicto que suponía la modificación a las reglas del juego:

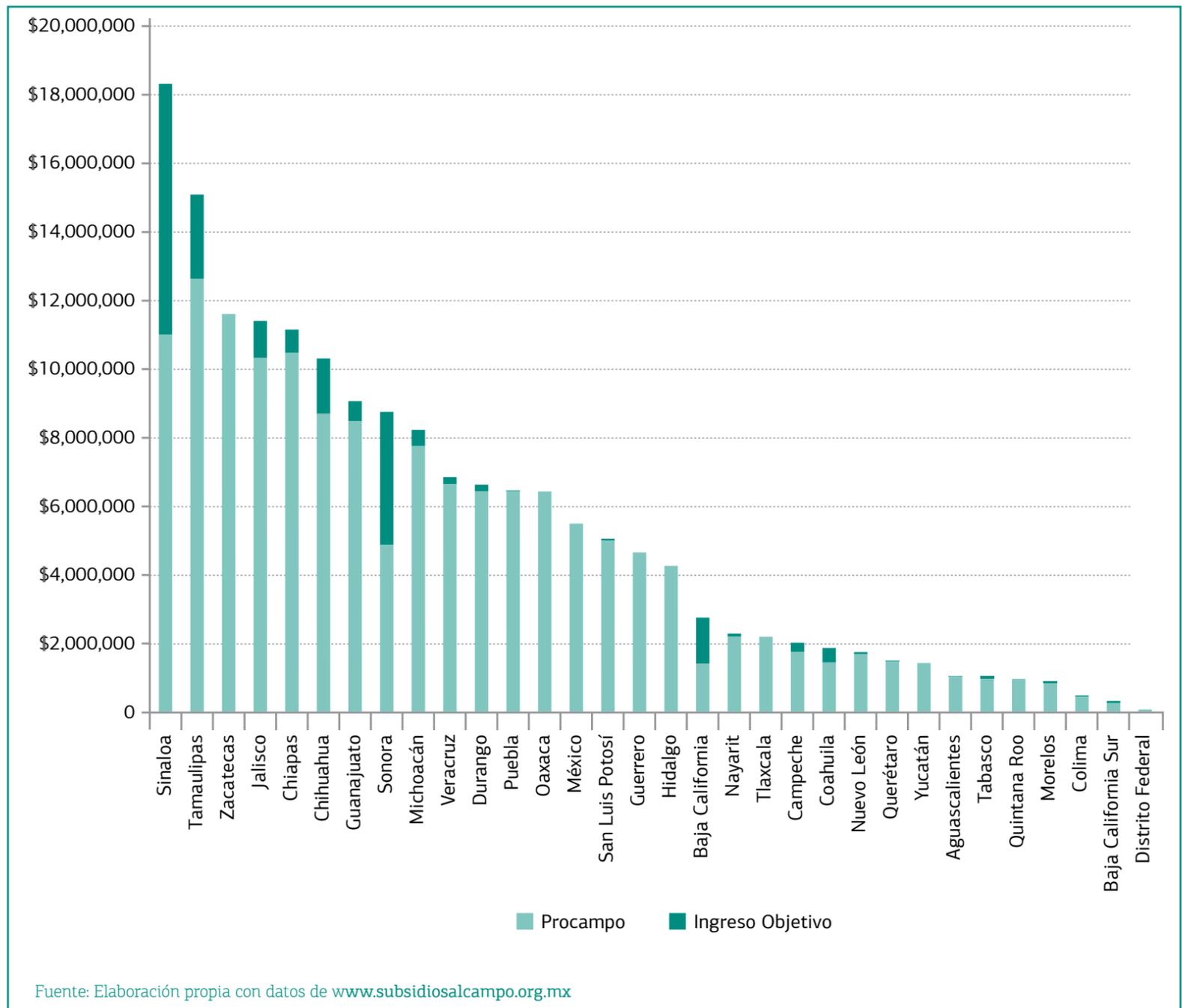
⁶ Verónica Martínez, “Baja Procampo apoyo a estados norteros”, *Reforma*, México D.F., 20 de agosto de 2008.

⁷ Esto proviene de información oficial generada por Aserca y que está disponible en la base de datos de Fundar acerca de subsidios al campo: www.subsidiosalcampo.org.mx

⁸ Fox (1995)

“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”.⁹ Y no es coincidencia que Tamaulipas y Sinaloa sean precisamente dos de los estados que más apoyos han recibido de estos programas, como lo muestra la gráfica 2.

Gráfica 2
PAGOS HISTÓRICOS DE PROCAMPO E INGRESO OBJETIVO
POR ENTIDAD FEDERATIVA



Pero también las organizaciones de productores se hicieron sentir. En septiembre de 2008, la Confederación Nacional Campesina (CNC), pilar agrario del Partido Revolucionario Institucional, rechazó la propuesta para reducir los apoyos a los grandes productores. Los dirigentes de la CNC hicieron un llamado para incrementar ligeramente los subsidios destinados a productores con menos de cinco hectáreas, pero manteniendo el monto destinado a los demás. Así, la CNC, que se destaca por representar principalmente a ejidatarios y comuneros, cerró filas con importantes grupos de interés del sector privado (que en otros momentos habían perseguido intereses distintos), como el Consejo Nacional Agropecuario, la Confederación Nacional de Propietarios Rurales y la Confederación Nacional de Organizaciones Ganaderas. Esas organizaciones demandaban que los recursos se entregaran oportunamente a todos y que se continuara apoyando y diferenciando los dos ciclos agrícolas, un rasgo del programa que permite a los productores con riego contar con dos pagos anuales.¹⁰

Hacia finales de 2008 ya saltaba a la vista que la disputa por los recursos gubernamentales asignados al campo había despertado intereses y generado conflictos que hasta entonces habían permanecido más bien ocultos tras una suerte de estabilidad negociada. Al respecto, Juan E. Pardini, un reconocido especialista en temas de fiscalización y transparencia focalizada en México, escribió lo siguiente en el periódico Reforma:

⁹ Entrevista transcrita, José Octavio López Presa, Ciudad de México, 27 de febrero de 2009.

¹⁰ Cfr. “Rechaza CNC propuesta de Sagarpa del nuevo Procampo”, Imagen Agropecuaria, Lunes 22 de septiembre del 2008. Consultado en www.imagenagropecuaria.com/articulos.php?id_sec12&id_art=540.

El problema más grave de Procampo no son los narcosubsidios, sino la entrega monumental de dinero a productores agrícolas exitosos que no requieren de la beneficencia del gobierno. De acuerdo a la página de Internet www.subsidiosalcampo.org.mx, el 5 por ciento de los agricultores más ricos concentra el 44 por ciento de los recursos totales entregados en la historia de Procampo (1994-2008). En contraste, el 80 por ciento de los beneficiarios más pobres recibió apenas el 27%. Suponer que el presupuesto gastado en el campo mexicano beneficia a los campesinos pobres es un mito... cada peso que se gasta en este subsidio, aumenta la brecha de desigualdad en las zonas rurales... Las decisiones correctas son políticamente inviables. Procampo ha creado una poderosa cartera de clientes. Los cheques del subsidio se han convertido en un 'derecho' adquirido para sus beneficiarios. Si alguien osara modificar esos privilegios se despertaría un movimiento social bajo el lema: 'el subsidio es de quien lo trabaja'... Tenemos toda la estabilidad política que el presupuesto nos puede comprar.¹¹

Dicha afirmación quedaría confirmada en ese mismo mes de septiembre de 2008, en un pronunciamiento público suscrito por la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago), que respaldaba la iniciativa del gobernador de Sinaloa, el estado históricamente más beneficiado por los subsidios directos al campo:

Esta Conferencia manifiesta su preocupación por el hecho de que en tiempos de crisis alimentaria, mientras todos los países, particularmente los europeos y los Estados Unidos, están fortaleciendo sus programas de apoyo al campo para elevar la productividad, por el contrario en México se advierte una clara tendencia a retirar apoyos o a disminuirlos en Procampo, Ingreso Objetivo y comercialización... Por otra parte, la SAGARPA pretende desintegrar el Procampo aun cuando con ello la producción nacional de granos pudiera caer en forma notable. Esa propuesta desintegradora supone un nuevo esquema diferenciado por cuotas, según el cual aumentaría la asignación para los productores de menos de 10 hectáreas, pero sobre la base de reducir el monto a los productores de más de 10 hectáreas. Este nuevo modelo propone también un Procampo sólo para los próximos 5 años, y cerrar el padrón y eliminar además el apoyo a los dobles cultivos o dobles ciclos, con lo que se estaría reduciendo sensiblemente la producción de alimentos para México.¹²

La Conago estaba exigiendo que se incrementara el presupuesto destinado a subsidios y sus propuestas específicas incluían mantener el programa por lo menos para los próximos 10 años, mantener el doble ciclo, abrir el padrón para que nuevos productores pudieran inscribirse e incrementar el apoyo para los que tuvieran menos de 10 ha, en el entendido de que para quienes tuviesen más de 10 "si no se les incrementa, queden al menos como están ahora". Y a todas luces, la influencia de los gobernadores se hizo sentir en la Cámara de Diputados, que rechazó la propuesta gubernamental de reducir el gasto en subsidios agrícolas y de modificar sus métodos de asignación, con el fin explícito de mantener vigente la política que se había seguido hasta entonces.

No obstante, las diferencias entre la SAGARPA y las organizaciones opuestas a los cambios en las reglas y en las políticas de subsidios al campo se mantuvieron vigentes. Tras la primera derrota de las autoridades federales y su impotencia para reasignar los subsidios, tanto la CNC como el Consejo Nacional Agropecuario no sólo mantuvieron su oposición a las propuestas del gobierno, sino que incluso incrementaron la presión política. Ya no sólo exigían que Procampo se mantuviera en vigor, sino pedían el incremento de los precios de referencia asignados a la producción de granos básicos y, muy especialmente, de maíz, en el programa de Ingreso Objetivo. Y en efecto, el 2 de enero de 2009 el gobierno anunció un alza en los montos de referencia.

¿Pero cómo explicar la alianza entre la CNA y la CNC, que representan sectores tan diferentes? Tanto, que el líder de la CNC, Cruz López Aguilar, declaró que el Secretario de SAGARPA "se ha convertido en el principal aliado de la oposición para derrotar al Partido Acción Nacional (PAN), ya que tiene la virtud de unir a la mayoría de productores del agro nacional en contra del gobierno".¹³ La política de subsidios en curso había reforzado las redes y la capacidad de acción política de ambas organizaciones y ambas estaban dispuestas a defenderla a toda costa.

Por otra parte aunque Procampo nació con un mandato explícito de transparencia y combate a la corrupción, lo cierto es que desde sus orígenes hubo muchas ventanas de oportunidad para la captura y el uso político de los subsidios, y muy pocas para la vigilancia pública sobre la integración del padrón y las modalidades de pago de los apoyos. No es casual que en el Índice de Calidad y Diseño de los Programas Públicos (ICADI), construido por Gestión Social y Cooperación a partir de una revisión de evaluaciones oficiales a los programas federales,

¹¹ Juan E. Pardini. "¿Pronarco o Procampo?", Reforma, México, D.F., 23 de noviembre de 2008.

¹² CONAGO (2008).

¹³ Entrevista radial al programa radiofónico "Entre Amigos" (hoy llamado "Enfoque financiero"), bajo la conducción de Alicia Salgado y Roberto Aguilar, transmitido por Estéreo 100 (100.1 de frecuencia modulada en el Distrito Federal), 7 de febrero de 2009.

Procampo aparezca en el lugar 45 de un total de 104 programas públicos evaluados.¹⁴ Como ya se ha dicho, la causa no sólo está en la imprecisión de los propósitos que persigue el programa, sino en la muy deficiente producción de información completa y verificable, lo cual presenta serios obstáculos, incluso para los propios operadores de la política.

Ya desde los primeros momentos de operación del programa, fue evidente que uno de sus mayores riesgos estaba en la correcta integración de los padrones de beneficiarios. Si bien ese riesgo intentó aminorarse estableciendo –como ya se ha dicho– que los subsidios no estaban dirigidos a las personas sino a las parcelas productivas, y que en los primeros esfuerzos para conformar los padrones originales era indispensable demostrar que en efecto se estaban produciendo cultivos elegibles, lo cierto es que la rápida ampliación de las operaciones del programa creó oportunidades para registrar a personas que realmente no eran productores, y no se sabe sobre la aplicación de controles explícitos para evitar ese sesgo. Tampoco hubo certeza sobre la inclusión de todos y cada uno de los productores en el censo de 1993 con el que se dimensionó el padrón del programa, pues la capacidad institucional de Sagarpa nunca se había enfrentado a una tarea tan vasta, con tantos productores dispersos en el territorio nacional. Por lo tanto, no hay evidencia sistemática sobre las pautas de inclusión y exclusión en los padrones del programa.¹⁵ Basta tomar nota de que, para obtener los primeros apoyos, los productores podían acreditar su identidad con cualquier documento con firma o huella digital (pudiendo hacerlo mediante una carta poder o incluso mediante la intervención de una organización intermediaria) y que nunca fue indispensable ser el propietario de las parcelas acreditadas, pues era suficiente mostrar un contrato de posesión derivada, mediante el cual el propietario de las tierras autorizaba la explotación del predio.

En el primer Manual de Operación de Procampo se fijaron dos tipos de control para verificar las solicitudes de inscripción. El primero era “el que realicen los productores conjuntamente con la autoridad y lleven a cabo en el seno de los subcomités de control y vigilancia (SCV), que se crearán como órganos colegiados autónomos.” El segundo era “a través de verificaciones aleatorias a comunidades y predios para constatar la información de los productores en su solicitud de apoyo”. Pero, evidentemente, dichas reglas estaban diseñadas para dotar de capacidad de decisión a las principales organizaciones de productores respecto a los primeros beneficiarios del programa, incluyendo la posibilidad que la solicitud de registro se presentara indirectamente, por medio de ellas.

Al respecto, el primer director de Procampo, José Octavio López Presa, recuerda que para la integración de los primeros padrones hubo fuertes presiones de las organizaciones de productores agrupadas en el Congreso Agrario Permanente (que en su mayor parte provenían de la Confederación Nacional Campesina), y también por parte de los ya poderosos agricultores de Sinaloa, así como de otras organizaciones afines al Partido Revolucionario Institucional. Como dijo López Presa, los líderes de esas agrupaciones “querían negociar los padrones. Entonces dijimos: perfecto, ustedes los negocian, nada más que en cada distrito; se negocia con ustedes, pero allá, en el campo, no en el DF”. Y añade que:

Para organizar los primeros padrones del Procampo se eligieron cerca de 45 mil representantes agrícolas para 85 mil pueblos, casi en cada localidad del país y se les hizo jurar que iban a cumplir con su trabajo; se les capacitó a todos, se les insaculó para saber quiénes dictaminarían a nombre de los campesinos, con todos los ejidos e iniciativa privada de su área geográfica, quiénes tenían derecho al apoyo del gobierno.¹⁶

Recuerda también que el gobierno federal echó mano de la infraestructura operativa del Programa Nacional de Solidaridad, que hacia finales del sexenio del presidente Salinas de Gortari estaba en plena consolidación. Y gracias a esa red de operadores gubernamentales fue posible levantar un censo previo de productores de granos, especialmente de maíz. López Presa subraya la enorme dificultad que significó hacer un levantamiento prácticamente censal en más de 80 mil localidades, con “herramientas informáticas rudimentarias”. Se trataba de obtener información sobre cerca de cuatro millones de personas, incluyendo sus nombres, la localización de sus predios y lo que producían. No obstante, para el segundo semestre de 1993, ya estaba integrada la información que serviría de base para la organización del padrón original de Procampo, y se fijó como plazo junio de 1994 para que los primeros beneficiarios empezaran a cobrar sus cheques.

En el proceso, no sólo hubo una tensión manifiesta entre las grandes organizaciones de campesinos y productores que intentaron (y lograron) que sus agremiados fueran inscritos en el padrón de beneficiarios y los operadores del gobierno federal que buscaron ampliarlo al mayor número posible de ejidos y comunidades. También surgió una segunda fuente de tensiones con los gobernadores de los estados y el uso electoral que se buscó hacer con la entrega de los subsidios. Dichos conflictos resultaron muy costosos. López Presa recuerda que de los 45 mil productores

¹⁴ González (2009).

¹⁵ Fox (1995).

¹⁶ Entrevista transcrita, José Octavio López Presa, Ciudad de México, 27 de febrero de 2009.

insaculados que se reclutaron inicialmente para supervisar las operaciones del programa en el nivel local “hubo 11 muertos en el tiempo en que yo estuve... no sé si fue por cumplir celosamente con su deber o por no cumplirlo, el hecho es que hubo 11 muertos.”

José Octavio López Presa también hace memoria de que, tras el levantamiento armado del Ejército Zapatista de enero de 1994, el programa de subsidios al campo adquirió todavía mayor relevancia política. Los gobernadores de los estados “se apuntaron para organizar eventos de entregas de apoyos, en los que también participaron (entre marzo y junio de 1994) algunos Secretarios de Estado y hasta el propio presidente Salinas... Haz de cuenta (subraya López Presa) que estabas construyendo la casa y haciendo fiesta: poner las mantas y los ladrillos, al mismo tiempo”. Y todavía añade un recuerdo, particularmente valioso:

Por ahí de junio de 1994, tuvimos una reunión en Oaxtepec, el fin de semana completo... Ahí rendí mi informe y, a diferencia de los informes previos que daba semanalmente ante 10 ó 12 personas, aquí eran más o menos 40... alguien sugirió que había que privilegiar la entrega de los apoyos a los municipios priístas y, obviamente, yo dije que eso era ilegal... Ya empezaba entonces el uso de Internet, los correos electrónicos y todas nuestras oficinas estaban ya conectadas... Así que el lunes siguiente lo primero que hice fue mandar un email a todos los representantes de los distritos rurales, recordándoles sus obligaciones como servidores públicos y diciéndoles que, ante cualquier señalamiento de cualquier funcionario de la Secretaría de desviar el propósito del programa, se daría inmediato conocimiento a la Contraloría y a las autoridades competentes. Ese email lo envié en la mañana del lunes, y 24 horas después, el martes, ya estaba yo fulminantemente cesado.

Podría suponerse que, con el paso del tiempo, aquellas condiciones de origen habrían cambiado. Sobre todo, tras la alternancia partidaria en la presidencia de la República y la creciente pluralidad política que, precisamente después de 1994, comenzó a caracterizar el cambio en el régimen político mexicano. Pero como muestra el conflicto que despertó el intento de modificar las reglas de operación de los programas de subsidios directos al campo a finales de 2008 y principios de 2009, los actores y los intereses en juego siguen siendo prácticamente los mismos que caracterizaron la primera formación del padrón de beneficiarios en 1993. De un lado, un sector del gobierno federal que dice buscar la modernización de los programas de apoyos directos al campo y, de otro, las organizaciones de productores que se oponen a la pérdida de las rentas estatales capturadas por sus integrantes desde hace quince años, así como los gobernadores de los estados que, del mismo modo que sus antecesores de 1994, siguen afirmando el uso político de las transferencias. Los problemas que enfrentan hoy en día esos programas de subsidios directos son prácticamente los mismos que recuerda su primer director, López Presa.

Según la opinión de los actuales operadores responsables de Procampo y de Ingreso Objetivo, la oposición de los gobernadores y de las principales organizaciones a los cambios propuestos por SAGARPA no sólo obedece a las resistencias de los productores más beneficiados sino a la pugna de los políticos locales y de los líderes sociales por mantener el control de los padrones y los pagos.¹⁷ Sostienen, en particular, que el proceso de “bancarización” que han seguido los pagos de Procampo para transferir los subsidios de las cuentas del gobierno federal a las de los beneficiarios, ha encontrado fuertes resistencias políticas y burocráticas, incluso dentro de la SAGARPA. “El año pasado (afirma el director general del área responsable de los pagos), un cheque podía estar guardado un año; luego estaba en tránsito, lo tenía algún fulano porque no lo cobraban, y a veces se daban actos de corrupción: “yo te cambio el cheque, decía el funcionario, dame el 10 por ciento y yo te doy el efectivo”. Ciertos líderes de grupos de interés se quejan por las mismas causas: “porque ya no hay negocio, que era clientelar: dame mi 20 por ciento para que yo te haga tu cheque; entonces a veces, en contubernio con algún mal funcionario... hoy ya no puede haber eso, porque por la bancarización se le paga directamente al productor”. Y subrayan que ninguno de los productores se ha quejado del esfuerzo de bancarización que se está llevando a cabo (y que ya cubre a poco más de 60 por ciento de los productores, según los datos ofrecidos por los funcionarios encargados del área).

Desde el mirador de los funcionarios federales, los gobiernos de los estados han enderezado una ofensiva en contra de la modificación a las reglas operativas de Procampo y de Ingreso Objetivo, además, porque las secretarías de desarrollo agropecuario (Sedagros) “han seguido peleando por ser dispersores, ventanillas de los apoyos... a diestra y siniestra para hacer política”. Para un ejemplo de lo que eso significa, el funcionario responsable de coordinar el programa de Ingreso Objetivo en Veracruz señaló que “en el programa de apoyo a la maquinaria está prohibido comprar un cierto tractor porque es azul. No es broma, Fidel Herrera (el gobernador de Veracruz) no da apoyo en la compra de tractores si son azules. Los tractores deben ser verdes o rojos”.

¹⁷ Entrevista transcrita con los siguientes funcionarios de Aserca: Gustavo Adolfo Cárdenas Gutiérrez, Coordinador General de Apoyos al Campo (Procampo), Manuel Martínez de Leo, Coordinador General de Comercializaciones; Fidel Gaona Urbina, Director General de Programación y Evaluación de Apoyos Directos al Campo; Rubén Zamanilla Pérez, Director General de Medios de Pago; y Miguel Ángel Hernández Servín, Director de Seguimiento Operativo (Ciudad de México, 27 de febrero de 2009).

Aún cuando las nuevas reglas operativas en disputa proponen una mayor descentralización y que los gobiernos de los estados administren más recursos, la queja de las Sedagros se mantiene vigente. Esto porque los estados no sólo están buscando más recursos sino mayor libertad para decidir sobre su uso. Así, ahora los funcionarios de Aserca están buscando que se obliguen a presentar un plan de trabajo, un plan de proyectos y de inversión por estado, como condición para incrementar los financiamientos.

Por otra parte, Gustavo Cárdenas, Coordinador General de Apoyos al Campo, reconoce que es importante actualizar el padrón de beneficiarios de Procampo, con una lectura política seguramente influida por el hecho de que es miembro del PAN y fue diputado federal con licencia por Tamaulipas. Él sostiene que se va a digitalizar la documentación sobre tenencia de tierra y propiedad, incluyendo la georeferencia del lote e identificación personal del productor con fotografía, ligando así la tierra con el propietario. Y agrega: “Ya no va a haber esa confusión, esa ambigüedad de quién siembra y quién es dueño, que la verdad nunca nos ha ayudado en nada”. Y aunque la operación de actualización de los padrones tendrá que esperar a que pasen las elecciones de julio del 2009, lo que vendrá no será muy diferente de lo que ya es una disputa abierta por el control clientelar de los subsidios. Y es que, más allá de las modificaciones propuestas al monto de los apoyos recibidos por los predios de mayor dimensión y de las resistencias de las entidades que reciben más recursos (como Sinaloa y Tamaulipas), la sola depuración de la información con la que se han formado los padrones y su divulgación franca y sistemática, seguramente añadirá nuevos factores de conflicto.

Los datos ofrecidos por la Auditoría Superior de la Federación tras las revisiones que llevó a cabo en 2006 muestran desviaciones de recursos, beneficiarios que cobran sin haber acreditado su trabajo o sin haber sembrado, cheques por cifras millonarias en tránsito sin cobrar, problemas de conciliación de cifras, duplicación y hasta simulación de beneficiarios.¹⁸ De aquí que podamos suponer que la oscuridad en la información de ASERCA no solamente ha sido un defecto derivado de su diseño ambiguo e impreciso o de una mala operación burocrática, sino que ha sido un atributo funcional para establecer redes y negociaciones políticas que durante tres lustros han impedido saber con absoluta certeza, quién se está beneficiando de los subsidios, ni qué intereses están interviniendo en ellos.

5. MALAS REGLAS Y POCA TRANSPARENCIA, LA DOBLE PUERTA DE LA CORRUPCIÓN

En ese sentido, aunque es probable que no haya cometido jamás ninguna falta ni que tampoco sea válido acreditarle siquiera la intención de hacerlo, vale la pena destacar el caso singular del señor Jorge Kondo López, quien hasta diciembre del 2008 era Secretario de Desarrollo Rural del estado de Sinaloa y quien, como vimos antes, fue también presidente de la asociación de secretarios de desarrollo rural que se ha opuesto con firmeza a la modificación de las reglas de operación de los programas de subsidios al campo mexicano. Según los datos oficiales de ASERCA, accesibles en la página www.subsidiosalcampo.org.mx, el señor Kondo –o alguien que se llama igual que él– ha cobrado cerca de 1.7 millones de pesos, y, según los funcionarios de ASERCA, quizás más. Manuel Martínez de Leo, funcionario de ASERCA, recuerda el papel prominente que jugó Kondo López al conformarse el primer padrón de Procampo:

A mí me tocó estar en el sector privado en aquella época... en el Consejo Nacional Agropecuario, y... él era el presidente de la Confederación de Asociaciones Agrícolas del Estado de Sinaloa (CAADES) y vicepresidente agrícola del Consejo Nacional Agropecuario... El pleito de Jorge Kondo era que el Procampo debía de ser pagado por tonelada y no por hectárea. Ese fue el meollo más fuerte.

Pero el liderazgo político que tenía Kondo López entre los productores del estado de Sinaloa no sólo le permitió influir de manera definitiva en los procedimientos de conformación del padrón original de Procampo, así como en los criterios de asignación de los subsidios, sino convertirse en diputado federal del PRI en la LVI Legislatura. Sin embargo, los funcionarios responsables de aquella época (incluyendo al primer director de Procampo) consiguieron que los pagos del programa se vincularan a la tierra, no al productor ni al tonelaje, pero sin que hubiese un tope sobre la superficie que se pudiera subsidiar. Dicho enfoque le ha permitido al gobierno establecer un equilibrio entre los intereses de los grandes y los pequeños propietarios, en un contexto descrito así por López Presa: [de un lado estaban] “estos productores de CAADES [Confederación de Asociaciones del Estado de Sinaloa] que hacen un ruido estrepitoso y que tenían una gran fuerza política... Y por otro lado, tenías a los productores de subsistencia que no tenían voz pero que, por cuestiones morales y económicas, tenían que ser indiscutibles beneficiarios.” Más aún, en el contexto de las políticas comerciales internacionales, el hecho de que Procampo

no vinculara los pagos al volumen producido le agregaba cierto prestigio al gobierno mexicano, porque se trataba de una postura todavía más amigable hacia el mercado que aquella que empleaban sus contrapartes europeas y norteamericanas de la OCDE.

Al asignar los subsidios de acuerdo a las hectáreas trabajadas y no al volumen producido se quiso evitar que éstos se concentraran aún más a la hora de distribuirse. Pero al mismo tiempo se auspició que una sola persona (o una sola organización) pudiera registrar muchas y muy diversas unidades de producción en distintos lugares del país, lo cual dificulta establecer cuánto se está quedando en manos de quién. Más aún, el sistema también podía prestarse a la simulación de personas acreditadas que cobraran a nombre de otros. Y no fue sino hasta que se lanzó la página electrónica Subsidios al Campo del grupo de interés público Fundar, que en la práctica hubo acceso realmente público a la información relativa a los beneficiarios, dejando al descubierto la marcada desigualdad en la distribución de los subsidios al campo. En dicha página, el buscador electrónico le permite al ciudadano averiguar cuánto ha recibido cierto individuo, de modo que en noviembre de 2008, varios diarios reportaron incluso la coincidencia entre los nombres de beneficiarios de los apoyos con los de muy conocidos narcotraficantes del país.¹⁹ Pero todo eso puede ser verdad sin que sea, sin embargo, contrario a la legalidad de los programas o a sus reglas de operación, pues –como se ha dicho repetidamente– el subsidio responde a las tierras dedicadas a los cultivos, no a las personas. No obstante, la forma en que se registran los datos y la ausencia de un sistema eficiente de transparencia focalizada ha favorecido también la posibilidad de que haya corrupción directa en el uso de esos recursos.

En cambio, que haya funcionarios responsables de la operación de esos programas en los padrones de beneficiarios y que estos hayan cobrado esos recursos sí representaría una falta evidente a las normas en vigor, sobre todo después de que las reglas de operación se modificaron en diciembre de 2007 y lo prohibieron explícitamente. A fin de explorar este problema, integramos una base de datos con los nombres, puestos y estructura de trabajo de los funcionarios federales y locales del ámbito de desarrollo rural, y cruzamos esa información con los datos contenidos en los padrones de Procampo (cuyos folios de registro equivalen, también, a los del programa de Ingreso Objetivo). Como resultado, obtuvimos 328 coincidencias. No obstante, notamos también que hay varios folios con diferente número de productor que, sin embargo, pertenecen aparentemente a la misma persona. De modo que formulamos 83 solicitudes de información a ASERCA, preguntando si esos registros de un mismo nombre, pero diferente número de productor, pertenecían a una misma persona. Las respuestas variaron, aunque en general la tendencia que observamos fue la de un registro por productor. Pero también pudimos constatar que hay casos en los que un mismo beneficiario ha multiplicado sus registros en el padrón, mediante distintos números de productor. La única manera de establecer con precisión la correspondencia entre nombre, registro y persona era accediendo a los expedientes completos de cada uno de esos casos, a las Cédulas Únicas de Registro de Población (CURP) y, además, a los recibos otorgados (para verificar si efectivamente cobraron los subsidios). Pero las respectivas solicitudes de información fueron negadas por tratarse de información que pertenece a las personas. Con todo, pudimos constatar que hay al menos 371 nombres y registros individuales que cobraron subsidios en 2008, que coinciden con los nombres de funcionarios públicos vinculados con la operación de los programas. De ellos, estamos seguros de la coincidencia en 292 casos (131 de funcionarios federales y 161 estatales), mientras que la información resultó insuficiente para comprobar la existencia de otros 55 registros que coinciden con nombres de funcionarios de la federación. Y por supuesto, uno de esos casos es el de Jorge Kondo López, que tiene 89 registros en los padrones publicados. Sin embargo, no podemos asegurar que las coincidencias en el nombre indiquen que se trate de las mismas personas, pues probablemente son homónimos de los funcionarios detectados.

Pero lo que deseamos subrayar es que, aun tras la publicación de los datos contenidos en la página de Subsidios al Campo en México y a pesar de las posibilidades de acceso que ofrecen las normas de transparencia vigentes en el país, no es posible afirmar que más de 300 funcionarios públicos del país estén obteniendo beneficios que les están definitivamente prohibidos. Pero sí está claro que las reglas de operación vigentes y los defectos en la integración y el control de los padrones, favorecen esa posibilidad. Y que ASERCA no ha logrado cumplir con el objetivo estratégico de “prevenir y abatir la corrupción y transparentar la instrumentación y operación de los apoyos y sus servicios”, que se propuso desde su creación.

6. CONCLUSIONES

En este artículo hemos intentado demostrar que Procampo e Ingreso Objetivo no han cumplido con los objetivos institucionales que se trazaron formalmente. También hemos visto que la falta de transparencia en su operación y en sus resultados ha sido funcional a otros propósitos:

¹⁹ Véase “Ayuda Procampo a narcofamiliares”, El Norte, Monterrey, Nuevo León, 8 de noviembre de 2008 y “Piden limpiar el Procampo”, El Universal, México, D.F., 24 de noviembre de 2008.

distribuir recursos del Estado para inyectar estabilidad y construir respaldos políticos favorables a los gobiernos. Los programas no han cumplido sus objetivos originales, entre otras razones, porque la red de implementación diseñada desde un principio contradijo esa posibilidad y favoreció la muy temprana captura de los recursos públicos cobijados en los subsidios. Como se dijo al principio de este artículo, el núcleo duro de la política de subsidios al campo mexicano quiso resolver muchos propósitos distintos y contradictorios, pero evadiendo la definición del problema de la producción, productividad y competitividad del campo mexicano en su conjunto. A la vez, estableció un conjunto de reglas y procedimientos rígidos para la integración de los padrones de beneficiarios y para la entrega de los subsidios que, a la postre, acabó convertido en la razón de ser de la política. El llamado *cinturón de protección* anuló al *núcleo duro* y favoreció, con el paso de los años, la desviación y hasta la posible corrupción de los recursos otorgados al campo mexicano.

Dicho esto, no es evidente que esos programas de subsidios se hayan utilizado abiertamente para comprar votos o para financiar campañas electorales (aunque existen indicios de que eso pudo haber sucedido en distintas elecciones). Pero sí existen datos suficientes para afirmar que esos recursos han creado una exigencia social y política, apoyada en redes e intereses claramente identificables, cuya modificación tendría costos políticos muy altos para la gestión de cualquier gobierno. Los principales beneficiarios de los programas de subsidios no han ofrecido resultados indiscutibles en términos del incremento de la producción, la productividad o la competitividad agregadas del campo mexicano. Pero sí han sido notoriamente eficientes en el mantenimiento de la presión política para que los subsidios no decayeran durante quince años y para incrementar sus ganancias, abiertamente. Cabe señalar que ésta es la posición que el Consejo Nacional Agropecuario (CNA) ha mantenido desde la composición inicial del programa de subsidios al campo hasta la fecha.

Por otro lado, los beneficiarios menos afortunados, con menores ingresos y menor número de hectáreas, no han conseguido mejorar sus niveles de vida, ni aumentar la productividad de sus parcelas, ni condiciones igualitarias a partir de los subsidios que han obtenido. Las cifras per cápita son tan magras, que sería imposible obtener un resultado tan ambicioso. No obstante, los datos que reunimos nos dicen que Procampo ha cumplido una importante función social para moderar las condiciones de pobreza de varios millones de campesinos: ha sido una modesta aportación monetaria para un grupo muy amplio de productores de bajos ingresos que, de esta manera, han contado al menos con un ingreso anual seguro. Insuficiente para salir de la marginación, pero equivalente a un seguro mínimo de sobrevivencia.

Desde otro punto de vista, Procampo también ha propiciado que las organizaciones sociales y políticas que afirman representar a esos grupos sociales marginados hayan tomado ventaja de su papel como intermediarios, al tramitar y cobrar una parte considerable de los subsidios al campo y sobre esa base, también presionar al gobierno para que destine más recursos todavía. Los testimonios recogidos para esta investigación y los datos derivados de los padrones de Procampo, nos dicen que desde la formación de los padrones iniciales de beneficiarios, las organizaciones agrarias (particularmente la Confederación Nacional Campesina) tuvieron una influencia definitiva en su composición. Hasta la fecha, las reglas de operación de los programas les han permitido mantener una relación activa y directa con los beneficiarios de los subsidios. Como resultado, los subsidios al campo desempeñan un doble papel: contribuyen a la supervivencia de los campesinos de menores ingresos, pero también son objeto de un evidente uso político por parte de grupos de interés.

En este texto también hemos documentado que el núcleo duro de la política de subsidios al campo mexicano tendría que haber satisfecho, al menos, el incremento de la producción y la productividad de las grandes parcelas agrícolas, así como haber mejorado las condiciones de vida de los campesinos de menores ingresos. Al respecto, todas las evaluaciones externas disponibles indican que no se ha cumplido ninguno de esos dos objetivos. También señalan la carencia sistemática de información completa y confiable para evaluar el éxito o las desviaciones de los programas de manera inequívoca. Incluso, a la Auditoría Superior de la Federación, que es el órgano del Estado con la autoridad para recabar información directa y revisar los archivos de los programas, le resultó imposible establecer los alcances que ha tenido esta política de subsidios. Dicho de otra manera: Procampo se ha mantenido vigente por el auxilio que presta a los ingresos de los campesinos del país, pero no porque haya permitido construir condiciones de producción equivalentes a las que tienen los otros dos países inscritos en el Tratado de Libre Comercio con América del Norte.

Asimismo, esta investigación ha resaltado la falta de transparencia de ASERCA, incluyendo la falta de certeza sobre la forma en que se cobra una parte de los subsidios, la cual aún no se ha bancarizado en su totalidad. En palabras del coordinador general del programa, Gustavo Cárdenas, al principio de 2009 Procampo todavía no tenía un padrón propiamente dicho sino acaso un listado de beneficiarios. Sin duda, buscar la mayor transparencia en la entrega de los subsidios es un propósito plausible de los operadores actuales de los programas. Pero también es elocuente de la forma en que esa política ha sido implementada desde un principio. Como

demuestra el presente estudio, los datos que se pueden obtener mediante el análisis de los padrones de beneficiarios son insuficientes para estar seguros de la identidad de las personas que reciben los subsidios, ya sea para descartar homonimias o revelar montos agregados recibidos por una misma persona, a través de la acumulación de pequeñas propiedades rurales. Lo único que puede saberse es que hay nombres registrados de conformidad con las reglas de operación de los programas y que hay personas, bajo el cobijo de esos nombres, que reciben los subsidios destinados al campo.

Más allá del padrón como tal, estos programas de subsidios no han internalizado el concepto y el propósito del *open government* en otras áreas operativas, como la toma de decisiones. Más aún, la investigación ha hallado que el programa dejó espacio para la desviación de recursos, incluyendo posibles situaciones de corrupción, en el caso de los numerosos funcionarios que ilegalmente pueden haber recibido subsidios agrícolas. Aunque esta investigación no formula juicios jurídicos, sí da a entender que quizás varias centenas de funcionarios públicos están cobrando subsidios como propietarios de pequeñas propiedades agrícolas, y que, por lo mismo, estarían incurriendo en situaciones de conflicto de interés.

Por otra parte, hemos mostrado evidencia suficiente para sostener que los gobiernos de los estados también se han situado abiertamente del lado de quienes han preferido defender las redes clientelares construidas en torno a los programas de ASERCA. Cuando el gobierno federal abrió el debate público sobre el destino de Procampo y sugirió la posibilidad de modificar sus montos y la forma de asignación, los gobiernos estatales no sólo reaccionaron en contra de esa posibilidad sino que dieron su respaldo político a los grupos que se oponían a cualquier cambio, ante la amenaza de ver afectados sus intereses. Por sí solo, ello no constituye evidencia de una conducta ilegal, pero sí prueba que esos gobiernos prefieren el estatus quo, tomando en cuenta que funcionarios gubernamentales clave anteriormente encabezaron organizaciones agroempresariales, que habrían sido más afectadas si se hubiese aprobado esa modificación, que buscaba favorecer a los productores de menores ingresos a expensas de los productores más adinerados.

Finalmente, presentamos evidencia para sostener que los medios empleados hasta ahora por el Estado para corregir o para modificar los defectos en el diseño o en la implementación de esos programas de subsidios han sido insuficientes, cuando no abiertamente inútiles, a pesar de haberse efectuado diversas evaluaciones que han recomendado esos cambios de manera puntual. En este sentido, cabe suponer que la desviación de los fines de esos programas a lo largo del tiempo ha sido, a pesar de todo, funcional a los fines políticos del Estado. Es decir, se ha priorizado la estabilidad política en el campo mexicano por encima de los propósitos iniciales de esos programas, ya de suyo contradictorios.

En suma, los defectos en la definición del problema que quisieron resolver los programas de subsidios al campo no sólo facilitaron la muy pronta captura de los recursos, sino que desviaron sus objetivos hasta convertir esos programas en un medio empleado por el Estado mexicano para mantener vigentes sus redes y bases políticas en el medio rural del país. En el mejor de los casos, han sido recursos para producir paz social, mejores condiciones de estabilidad e interlocución con las muy poderosas organizaciones de pequeños productores y campesinos. Pero ya no para equiparar las condiciones de producción del campo entre México, Estados Unidos y Canadá. Eso se perdió en el camino.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Bibliografía

- Auditoría Superior de la Federación (2008), *Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2006*, México, 2008, tomo IV. www.asf.gob.mx (Informe de Auditorías)
- Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA) (2008a) *Análisis en materia rural de la revisión de la cuenta pública 2006*, mayo. <http://www.cedrssa.gob.mx/?doc=1568>
- ____ (2008b) *Reporte Rural de Coyuntura*, Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA), núm. 38, septiembre.
- Cerón Monroy, Hazael (2008), "El Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo) y la reconversión de cultivos básicos en México. Un modelo de sobrevivencia," México, El Colegio de México, Centro de Estudios Económicos, tesis de maestría.
- Claridades Agropecuarias* (2003) núm. 121, septiembre.
- Conferencia Nacional de Gobernadores (2008) "Declaratoria de la Trigésima Quinta Reunión Ordinaria de la Conago," Álamos, Sonora, Septiembre 26, <http://www.conago.org.mx/reuniones/FB-2008-09-26.aspx>

- Consejo Nacional Agropecuario (2008) "Problemática del sector agropecuario y PEF 2009". *Boletín Informativo*, 199, Octubre.
- Durán Fernán, Pedro, Rita Schwentesius Rindermann, Manuel Ángel Gómez Cruz y Juan de Dios Trujillo Félix (2007) *Análisis de tres evaluaciones oficiales de Aserca del Programa de Pagos Directos (Procampo) a la agricultura mexicana*, México, Universidad Autónoma de Chapingo.
- "Evaluación de consistencia y resultados del Programa de Apoyos Directos al Productor por Excedentes de Comercialización para Reconversión Productiva, Integración de Cadenas Agroalimentarias y Atención a Factores Críticos," (2008) México.
- González, Alejandro, et al.,(2009) *Índice de Calidad de Diseño de programas públicos*, GESOC, México, www.gesoc.org.mx
- González Gómez, Mauricio (2008) "Evolución y perspectivas Procampo ", Consejo Nacional Agropecuario, diciembre.
- Grupo de Economistas y Asociados (GEA) (2006) "Estudio sobre la evaluación del desempeño del Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo): año agrícola 2006," Mexico, noviembre http://www.aserca.gob.mx/artman/uploads/evaluacion_pv_2006_final-proteccion.pdf
- Fox, Jonathan (1990) "La dinámica del cambio en el Sistema Alimentario Mexicano. 1980-1982" en Hugo Azpeitia, Carlota Botey, et al., *Historia de la cuestión agraria*, Vol. 9, México, Siglo XXI Editores
- ____ (1992) *The Politics of Food in Mexico*, Ithaca, Cornell University Press.
- ____ (1995) "Governance and Rural Development in Mexico: State Intervention and Public Accountability", *Journal of Development Studies*, 32(1).
- Hewitt de Alcántara, Cynthia (2007) "Ensayo sobre los obstáculos al desarrollo rural en México. Retrospectiva y prospectiva", *Desacatos*, 25.
- López Presa, José Octavio (2002) *La rendición de cuentas en la política social*, México: Auditoría Superior de la Federación, (Serie Cultura de la Rendición de Cuentas, no. 3).
- Majone, Giandoménico (1997) *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, Mexico: Fondo de Cultura Económica/Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública,
- Merino, Mauricio (2003) *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*, México: Fondo de Cultura Económica.
- ____ (2006) "La importancia de las rutinas: Marco teórico para una investigación sobre la gestión pública municipal en México", en Andrew D. Selee y Leticia Santín Del Río (Coordinadores): *Democracia y ciudadanía. Participación ciudadana y deliberación pública en gobiernos locales mexicanos*. Washington, D.C., Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- ____ (2008a) "La importancia de la ética en el análisis de las políticas públicas." *Revista CLAD Reforma y Democracia*, 41, Junio: 7-32.
- ____ (2008b) "La transparencia como política pública", en John M. Ackerman (Coordinador), *Más allá del acceso a la información: transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho*, México, Siglo XXI Editores.
- ____ (2009) "Los programas de subsidios al campo: Las razones y sinrazones de una política mal diseñada", *Documento de Trabajo*, DT/DAP 229, Mexico: CIDE, septiembre.
- ____ (2010, en prensa) "La importancia de la ética en el análisis de las políticas públicas", en *Enfoques de políticas públicas* (volumen colectivo) Mexico, División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
- Rello, Fernando (2008) "Inercia estructural y globalización: la agricultura y los campesinos, más allá del TLCAN", Grupo de Trabajo sobre Desarrollo y Medio Ambiente en las Américas, Trabajo de Discusión, no. 20, julio.
- Sagarnaga Villegas, Myriam (coord.) (2007) *Evaluación de consistencia y resultados de Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo) para el ejercicio Fiscal 2007*, México, Servicios Profesionales para el Desarrollo Económico.
- Sagarpa (2008) *El Procampo: Operación e Impactos. La nueva visión de un viejo reto*, Mexico, D.F., febrero.
- Scott, John (2007) "Procampo, Eficiencia con equidad", documento inédito.
- Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH) (1993) *Procampo. Vamos al grano para progresar*, Mexico: SARH.
- UNDP (2009) *Indicadores de Desarrollo Humano y Género 2000 y 2005*, United Nations Development Programme.

Hemerografía

- "Acaparan 5 estados 50% de apoyo", *El Universal*, 24 de noviembre de 2008.
- "Ayuda Procampo a narcofamiliares", *El Norte*, Monterrey, Nuevo León, 8 de noviembre de 2008.
- "Conforman agricultores de Tamaulipas frente contra el nuevo Procampo", *La Jornada*, 11 de septiembre de 2008.
- "Gasta Sagarpa sin «ton ni son»", *Reforma*, 23 de enero de 2009.
- Knochenhauer, Guillermo, "Procampo renovado", *La Jornada de Morelos*, 29 de agosto de 2008.
- Martínez, Verónica, "Baja Procampo apoyo a estados norteños", *Reforma*, México D.F., 20 de agosto de 2008.
- Pardinas, Juan E., "¿Pronarco o Procampo?", *Reforma*, México, D.F., 23 de noviembre de 2008. "Piden limpiar el Procampo", *El Universal*, México, D.F., 24 de noviembre de 2008.

“Rechaza CNC propuesta de Sagarpa del nuevo Procampo”, *Imagen agropecuaria*, 22 de septiembre de 2008.

“Ricos y pobres con acceso al Procampo, dice Cárdenas”, *El Siglo de Durango*, 20 de noviembre de 2008.

“Ven irregularidades en subsidios al campo”, *Reforma*, 14 de octubre de 2008.

Decretos y reglas de operación (por orden cronológico)

“Acuerdo por el que se dan a conocer los productos elegibles y los montos del ingreso objetivo mínimo para los ciclos agrícolas del otoño-invierno 2008/2009 al primavera-verano 2013”, publicado en el *DOF* el 2 de enero de 2009.

“Acuerdo por el que se modifican y adicionan diversas disposiciones de las Reglas de Operación del Programa de Apoyos Directos al Campo, denominado Procampo”, *DOF*, 8 de abril de 2009.

“Decreto que regula el Programa de Apoyos Directos al Campo denominado Procampo”, *Diario Oficial de la Federación (DOF)*, 25 de julio de 1994.

“Ley de Capitalización del Procampo”, *DOF*, 31 de diciembre de 2001.

Manual de Operación de Procampo SARH, documento interno, 1993.

“Modificaciones y Adiciones a las Reglas de Operación al Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo), para los ciclos agrícolas Primavera-Verano 2002 y Otoño-Invierno 2002/2003”, *DOF*, 21 de febrero de 2003.

“Normas de Operación para el Ciclo Agrícola Otoño-Invierno 95/96 del Programa de Apoyos al Campo (Procampo)”, *DOF*, 16 de febrero de 1996.

“Normas de Operación para el ciclo agrícola Primavera-Verano 1996 del Programa de Apoyos al Campo (Procampo)”, *DOF*, 21 de mayo de 1996.

“Normas de Operación del Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo) para los ciclos agrícolas Primavera-Verano 2001 y Otoño-Invierno 2001/2002”, *DOF*, 15 de febrero de 2001.

Procampo O, Normas de Operación Otoño-Invierno 94/95, documento interno, 12 de enero de 1995.

“Reglas de Operación del Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo), para los ciclos agrícolas Primavera-Verano 2002 y Otoño-Invierno 2002/2003”, *DOF*, 20 de febrero de 2002.

“Reglas de Operación del Programa de Apoyos Directos al Productor por Excedentes de Comercialización para Reconversión Productiva, Integración de Cadenas Agroalimentarias y Atención a Factores Críticos”, *DOF*, 17 de junio de 2003.

“Reglas de Operación del Sistema de Garantías y Acceso Anticipado a Pagos Futuros del Procampo”, *DOF*, 23 de diciembre de 2003.

“Reglas de Operación del Programa de Atención a Problemas Estructurales (Apoyos Compensatorios)”, *DOF*, 31 de diciembre de 2007.

Otros archivos

Entrevista con el Licenciado José Octavio López Presa, 27 de febrero de 2009.

Entrevista colectiva con Gustavo Adolfo Cárdenas Gutiérrez, Coordinador General de Apoyos al Campo (Procampo), Manuel Martínez de Leo, Coordinador General de Comercializaciones; Fidel Gaona Urbina, Director General de Programación y Evaluación de Apoyos Directos al Campo; Rubén Zamañilla Pérez, Director General de Medios de Pago; y Miguel Ángel Hernández Servín, Director de Seguimiento Operativo el 25 de febrero de 2009.