

¿A quién le dan pan que llore?

Percepciones de beneficiarios del programa Procampo

Mauricio Maldonado Sánchez-Aldana¹

Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente

¹ Realizado gracias a la valiosa colaboración en campo de Celina Solís Becerra; Juan Enrique Velazco Ortiz; Martiniano Hernández y David Maldonado Sánchez Aldana. La presente versión se basa en un texto mucho más extenso y exhaustivo del mismo autor (Maldonado 2010) y fue editada por Jonathan Fox y revisada por Mauricio Sánchez Álvarez.



INTRODUCCIÓN

Este trabajo presenta los hallazgos de una encuesta piloto que se llevó a cabo para entender cómo los beneficiarios de Procampo perciben el programa, haciendo hincapié en temas relacionados con transparencia y rendición de cuentas. Más específicamente, se quiso averiguar qué visión tienen los productores de los determinantes de acceso al programa, los costos de transacción al tratar con éste, en qué situaciones las operaciones de Procampo les parecen transparentes, así como la disponibilidad y el funcionamiento de mecanismos de rendición de cuentas. La encuesta incluyó entrevistas abiertas con más de 100 productores en cinco estados de la República Mexicana: Jalisco, Guerrero, Chiapas, Oaxaca y Puebla. En un universo que incluía tanto miembros como no-miembros de organizaciones de productores, los individuos se seleccionaron al azar, a partir de listas de beneficiarios de Procampo. Las evaluaciones oficiales del programa previamente realizadas fueron muy útiles para captar el contexto del mismo y habían encuestado a grandes muestras de grandes productores. Sin embargo, no plantearon preguntas sobre transparencia y rendición de cuentas. Aunque la muestra de esta encuesta no alcanza a ser representativa, sus hallazgos apuntan hacia puntos de discusión que futuras indagaciones más exhaustivas podrían abordar.

Para la mayoría de los productores entrevistados, los pagos de Procampo constituyen un ofrecimiento discrecional del gobierno, no un financiamiento vinculado con temas como participación o corresponsabilidad. Al respecto, es revelador que suelen referirse a estos subsidios como un “apoyo”. Nuestros hallazgos indican que los productores conocen apenas lo básico acerca de las operaciones del programa y a menudo respondieron que simplemente tenían que “presentar credencial de elector y copias de los documentos del predio”. Ante la falta de información accesible y regular, los productores sólo veían ‘el eslabón final’ del programa y se imaginaban lo demás. En este contexto, la mayoría de los productores desconocían o no participaban en los procesos oficiales de transparencia y rendición de cuentas, y en la práctica encauzaban sus preocupaciones acerca del desempeño del programa por medio de canales ya existentes, como los dirigentes de las organizaciones (ejidales o productivas) a las que pertenecen. La excepción a este patrón se encuentra en las comunidades indígenas, en las que se ha notado un mayor interés por conocer el funcionamiento de Procampo y el canal principal de representación y supervisión, la vocalía, se lleva a cabo mediante el sistema de cargo comunitario tradicional.

1. ACCESO AL PROGRAMA

A pesar de los años que han transcurrido, la mayoría de los entrevistados recordaba de manera general el proceso original para incorporar los predios a Procampo y sus testimonios ayudan a dar cuenta de una cobertura desigual hacia los productores que cumplían los requisitos. Si bien hay diferencias regionales, queda la idea de que en ese tiempo la gente no tenía claro de qué se trataba el programa ni cuáles eran sus objetivos; la información que llegó a los potenciales beneficiarios fue manejada discrecionalmente por los promotores gubernamentales, tanto comisariados como técnicos de la SAGARPA (los Centros de Apoyo para el Desarrollo Rural [Cader]). En regiones como el municipio de La Unión, Guerrero, Procampo inicialmente provocó desconfianza “al principio, muchos pensaron que era un programa para apoyar al PRI, pero aunque no fue así, muchos no aceptaron entrarle”. Mientras que otra persona narra que “muchos no se inscribió porque pensaba que les iban a quitar la tierra”. Todo ello denota que, por lo menos al principio, existía un alto grado de desinformación sobre el trámite, sus requisitos y finalidad.

Se recabaron varios comentarios en el sentido que no se difundió el programa al principio, sino que los comisariados ejidales acudieron a reuniones y luego convocaron a la gente para que se inscribiera, pero sin informar de qué se trataba, lo que motivó desconfianza y que mucha gente no creyera que funcionaría. Según productores de La Unión, Guerrero, hubo dirigentes ejidales que “inscribieron muchas hectáreas que no se sembraron... y que [inscribieron] a muchos parientes”. Aunque los productores entrevistados no indicaron que hubo un uso político generalizado del programa en sus inicios, sí dijeron que hubo un proceso de “selectividad” a cargo de los comisariados o los técnicos de Cader. Debido a que la inscripción a Procampo pronto quedó cerrada, este acceso selectivo y discrecional inicial tendría consecuencias a largo plazo.

Los productores frecuentemente mencionaron que mucha gente inscribió predios que no eran suyos, y durante años se cobró el apoyo sin que éstos se trabajaran. En ciertas regiones esto cambió, pues (como mencionaron algunos entrevistados) “ahora ya revisan cada año y ya se regularizó esta situación”. Sin embargo, en otras regiones la situación persiste.² En palabras de una campesina de Nochixtlán, Oaxaca:

² En el estado de Guerrero muchos de los entrevistados refirieron que “hasta los muertos cobran... la familia de un difunto cobra usando la copia del IFE...” De hecho, debido a que los pagos de Procampo están vinculados a la parcela y no a la persona, se puede heredar la inscripción en el programa, y los requisitos para continuar recibiendo el apoyo en caso de fallecimiento del beneficiario titular son bien conocidos. Aún así, el mismo comentario no necesariamente indica una familiaridad con esta regla básica de Procampo. Más bien, revela una percepción más generalizada de que cualquier cosa puede suceder en el programa.

Apuntan a quien quieren... Hay personas que ni siquiera siembran, yo fui a las juntas, yo sé, yo los conozco ¿Cómo es posible que les den su dinerote? ¡Nomás a los amigos! Yo por eso no me meto, yo ya de tantos años, yo mejor ya no me meto... Esos agandalles cómo tienen de terrenos. ¡Ah! Pero unas tranzas...

En Chiapas, algunos de los productores que quedaron inscritos manifestaron que cuando se dio el empadronamiento, los técnicos responsables no midieron bien los predios, por lo que están recibiendo el apoyo por superficies menores, en algunos casos hasta en 30% menos, pero que han aceptado esta situación.

En Cuetzalan, Sierra Norte de Puebla, el proceso de incorporación de predios durante la etapa inicial del programa presentó algunas diferencias significativas. Según narra un informante, que fue vocal de Procampo durante casi seis años, la inscripción de predios se dio mediante dos procedimientos simultáneos. En la parte alta, los productores y campesinos acudieron a inscribir los predios directamente a la cabecera municipal. En esa zona, sobre todo, se incorporaron predios “por recomendación de gente de la Confederación Nacional Campesina (CNC)” y se dice que ésta pasó listas acordadas en la ciudad de Puebla, de tal manera que hubo propietarios que inscribieron “predios completos, pero la mitad de ellos sembraban poco terreno, pero cobraban todo”. Mientras que en la parte baja el proceso fue más preciso y acudieron los técnicos directamente a las comunidades.

Dicho informante también contó que con apoyo de la organización cooperativa Tosepan Titataniske, los campesinos se enteraron del programa y realizaron los trámites, y se incluyó a aquellos que no eran propietarios de predios y los arrendaban, de tal manera que prácticamente todos los productores, propietarios o no, incorporaron predios. En opinión del informante “hubo justicia social, pues se inscribió la hectárea completa y no se excluyó a nadie, todos entraron, incluso había compañeros que decían que ‘eras idiota’ si no entrabas”. Pero al año siguiente empezó a “haber recriminaciones y se cacharon a personas que habían inscrito hasta 24 ha, pero solo tenían 13, de modo que hubo recortes, pero nada de sanciones... entendí que había pequeños o grandes intereses y te decían ‘deja que brinquen’”. Dichas recriminaciones provenían principalmente de las propias comunidades y campesinos, que detectaban la existencia de estos predios y personas que cobraban más de lo que realmente tenían o trabajaban. Sentían que se estaba dando una injusticia al permitir esto, por lo que hicieron presión a los vocales, quienes a su vez la reportaron a los Distritos de Desarrollo Rural.

Un asesor de Tosepan Titataniske, quien durante aquellos años fue promotor en el proceso, explicó que para ellos tenía sentido inscribir a los productores rentistas, aún cuando no tuvieran tierra, pues el subsidio debía beneficiar a los que producían “decíamos que si va a haber apoyo, que sea para los que la trabajan”. Pero no pudo sostenerse esta situación, pues a partir del segundo año los encargados del programa empezaron a pedir papeles que comprobaran la posesión o el usufructo del predio, y como los arrendatarios (principalmente los pequeños, allegados a Tosepan) no los tenían, los fueron dando de baja al no poder acreditar terreno, o bien, los fueron “desenlistando”. Esto se vio como una “injusticia”, pues se les desvinculó sólo por cuestiones administrativas. De acuerdo con este asesor, no más de 30% de socios reciben Procampo hoy en día.

entonces, se apoya a los que tienen, y a los que no, los marginan... y ya no hubo justicia social, porque le dieron al que tenía, y no al que no tenía... para la gente de la cooperativa, [los socios] Procampo causó expectativas, pero con el tiempo se fueron saliendo, al ver cómo son las cosas, y se fueron desmoralizando.

Sin embargo, la aplicación estricta de requisitos administrativos no se ha hecho de manera equitativa, ya que “hoy en día hay gente con 20 ha que ya vendió sus terrenos pero lo siguen cobrando... hay casos en donde en el terreno ya se construyeron casas y los dueños actuales ni idea tienen de que sus terrenos siguen cobrando”. Esta misma situación se reportó en la región de la Frailesca, Chiapas.

En Guerrero, un Representante de la Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas (UNORCA) explica que a fin de ayudar a sus miembros en el trato con el programa “han organizado eventos de capacitación regionales para 90 grupos y organizaciones que la integran, para darles a conocer las reglas de operación”. En su opinión “en los Cader no se les proporciona información, se limitan a informar de las fechas de apertura y cierre del ciclo agrícola, de cuando están ya listos los cheques para los beneficiarios”. Sobre condicionamientos de acceso, menciona que “en los primeros años se presionó a grupos para que aceptaran el Procampo, pero que en la actualidad no ha sabido de algo semejante.” En efecto, las respuestas en la encuesta relativas a condicionamientos de acceso o solicitud de dádivas o pagos por parte del personal son negativas: nadie menciona que se le hayan solicitado; ni siquiera como comentario se nombraron actos de corrupción. No obstante, llama la atención que en algunos casos sí se mencionó que a los técnicos sí se les da algo pero: “es voluntario, lo que uno quiera darles para sus gastos, porque tienen que viajar hasta acá”, según dice un campesino de Atengo, Jalisco .

2. INTERACCIÓN ENTRE PRODUCTORES Y PROCAMPO

Sin que sea una sorpresa, la mayoría de los entrevistados sienten que el apoyo es poco o insuficiente, pero agregan que “algo ayuda”. Más bien es el trato con la burocracia del agro lo que les genera sentimientos encontrados. Incluso productores experimentados en Tuxpan, Jalisco, que conocen el procedimiento y tienen experiencia en realizar las gestiones afirman que “estás condicionado a los tiempos de los Cader, a que te tienes que esperar, o que a veces salen fuera”. A decir del asesor de la Cooperativa Tosepan Titataniske, “las broncas son a nivel del Distrito de Desarrollo Rural, porque tienen otra mentalidad... es nuestra impresión que sienten que el dinero es de ellos y tienen que controlarlo”. También añade que actualmente hay un distanciamiento porque “Para una organización como Tosepan, si no tienes color (filiación partidista) entonces unos te ven con el color de otros, y aquellos te ven con el color de aquel”. En este mismo sentido, los productores de hortalizas en Texmelucan manifiestan que las dificultades se dan en los Cader o los Distritos de Desarrollo Rural, “de alguna manera estamos en manos de los Cader... y existen ‘valores entendidos’: ellos hacen como que nos atienden y nosotros hacemos como si tramitáramos”. Mientras que en Guerrero, un representante de la CNC afirma que “no hemos recibido ningún beneficio como organización [puesto que el programa es individual] y los encargados de SAGARPA y ASERCA en Guerrero no proporcionan información a la organización, es una operación de la burocracia”. Si bien es cierto que el programa está pensado para otorgar beneficios individuales, queda la impresión de que los Distritos de Desarrollo Rural no ven con buenos ojos que las organizaciones apoyen a sus miembros en gestiones y consideran que la labor de éstas debe limitarse a ofrecer información a sus socios. A pesar de ello, algunas organizaciones manifiestan interés en poder plantear esquemas alternativos. Por ejemplo, la Unión Nacional de Organizaciones Campesinas Autónomas (UNORCA) de Guerrero piensa que “el mayor beneficio es poder apropiarse del programa por parte de los productores para capitalizarse... con proyectos más integrados... mejorar la capacidad productiva [y] su producción de maíz”.

Procampo le impone a los beneficiarios ciertos costos, como gastos de transporte y comida, además del tiempo que se requiere yendo y viniendo a las oficinas del programa. Sin embargo, la mayoría de los productores no considera que estos costos de transacción sean onerosos, independientemente del monto recibido. Al mismo tiempo, menos de la mitad dijo que era “fácil” tratar con el programa, mientras que la mayoría respondió que era “regular” y sólo una pequeña minoría afirmó que era “difícil”. Cuando se preguntó si los beneficios del programa valían el tiempo y la energía que se le dispensaba, la mayoría ubicó su respuesta en valores intermedios en la escala utilizada, o comentaban que “más o menos”. Como afirmó un productor indígena de Majosik, Chiapas: “creo que son muchos papeles y requisitos pero creo que es justo que el gobierno los pida; piden cinco documentos. Pero tal vez el único cambio que debería haber es que baje el apoyo como en marzo o abril... por eso creo que no hay que presionar al gobierno porque siempre nos apoya”. En efecto, el tema de la demora en los pagos apareció reiteradamente en los comentarios de diversas organizaciones y productores en varios estados. A este respecto, un productor de San Martín Texmelucan, Puebla, observó “antes el apoyo lo daban en abril, ahora en octubre o noviembre... ya para esas fechas sirve nomás para ir por cervezas, en vez de un bulto de abono... el apoyo debe llegar en la fecha [apropiada] o se desvirtúa; fuera de tiempo sirve para refrescos y no para producir”. Mientras que un exvocal en la región de Cuetzálán, narra que “antes, el dinero quedaba mucho en las cantinas; últimamente ya no, aunque a veces llega tarde; en tiempos políticos se apuran [para entregarlo...] a veces lo dan en mayo, a veces en octubre; es bonito cuando llega a principio de la cosecha... es cuestión de planear [para aprovecharlo]”.

Otro campesino de Tenejapa, Chiapas, añadió que “a pesar de lo tardado y de tantos trámites, lo esperamos porque es un ingreso para la familia. Nos preocupamos porque no tendríamos más ingresos en la casa. Algo es algo”. Aunque para algunas familias, cumplir con el requisito del programa de mantener la parcela en cultivo no vale la pena. En torno a esto, un productor de San José del Progreso, Oaxaca dijo que “se le mete mucho [inversión al terreno] y no obteníamos ni la cuarta parte de lo que gastábamos”. Mientras que otro de Atengo, Jalisco, agregó “está carajo con los apoyos que nos dan, es muy poquito, nomás para que uno no se desanime, es un consuelo, más bien”.

Aunque casi 90% de los entrevistados manifestó tener interés en la operación de Procampo, la gran mayoría desconoce su clave de productor o número de folio del predio y del apoyo. Si bien muchos recordaban cuánto habían recibido en el pasado, no podían decir cuánto iban recibir en su siguiente pago. Más de 40% manifestó que se daba cuenta de cambios en el monto del subsidio sólo cuando llegaba el cheque. Y sólo 40% informó haber recibido información o notificaciones oficiales, y que más bien todo se cubre de manera verbal “por el comisariado” o personal de la SAGARPA. Asimismo, mientras los productores de bajos ingresos tendían más a recibir solamente información verbal, los productores indígenas solían recibirla de parte de sus

vocalías. Cuando se preguntó si sabían cómo solicitar información acerca de cómo se manejan los recursos del programa, 82% respondió que no. Y al preguntárseles si consideraban que las operaciones eran transparentes y susceptibles de rendición de cuentas, sólo 30% dijo que sí, 60% dijo que no, mientras que el resto no sabía.

En Guerrero, el representante de UNORCA, señala que “no se ha tenido acceso a la información sobre la operación del Procampo, [...el programa] no es muy transparente. Se conoce por revistas o publicaciones y se observa una actitud ‘patrimonial’ en la información”. El representante de la CNC en Guerrero concuerda con lo anterior: “el programa sólo se ejecuta entre los funcionarios, que no informan cómo opera en Guerrero; sólo se informa de cuando están ya listos los pagos, pero nada más”.

3. SUPERVISIÓN COMUNITARIA: LOS VOCALES

En principio, el sistema de supervisión comunitaria y vinculación con los productores de Procampo debería estimular tanto la transparencia como la rendición de cuentas en las operaciones del programa. Sin embargo, las evaluaciones oficiales del mismo no buscan establecer si las vocalías realmente funcionan en los hechos y en qué medida logran cumplir con su mandato.³ Los resultados de la encuesta indican que en la práctica dicho sistema se ha quedado corto en el cumplimiento de su cometido.

Se encontró que en muchas regiones, el órgano de supervisión comunitaria representado por el vocal no existía en la práctica, sobre todo donde predominan productores individuales y el régimen de pequeña propiedad. Allí había poca participación comunitaria y lo común es no recordar el haber discutido la situación del programa con otros productores. Estos usuarios prefieren averiguar por su cuenta lo necesario, recurriendo personalmente al Cader o preguntando a una autoridad, ya sea ejidal o municipal. Comentan que en el inicio sí se nombraron “vocales” de Procampo en los ejidos y que éstos recayeron mayormente en las mismas autoridades ejidales que manejaron el programa a su gusto y sin informar a los beneficiarios.

En cambio, en las comunidades indígenas, todos los entrevistados manifestaron conocer a su vocal y que es éste quien les trae la información sobre el programa. Este patrón se halló en las zonas indígenas de Chiapas, Oaxaca y Jalisco, y también había sido el caso de la región indígena de Puebla hasta que la falta de eficacia de los vocales llevó a que los productores les perdieran la fe. Sin embargo, la disposición de un productor para servir como supervisor y enlace de Procampo no quiere decir que tuviesen ni la información ni el poder necesarios para desempeñarse de manera adecuada y efectiva. En palabras de un productor ejidal de Tenejapa, Chiapas:

Yo como vocal del comité acudo a reuniones muy seguido a la cabecera municipal de Tenejapa pero es muy poca la información de procedimiento que nos dan, y después nosotros como comité hacemos reuniones con todos los socios aquí en la comunidad.

Las reclamaciones de los participantes, que a veces se canalizan por vía del vocal, se refieren sobre todo a retrasos en la entrega de recursos.

En el estado de Puebla, un ex vocal narra que inicialmente el proceso para nombrar las vocalías, por lo menos en la región indígena de Cuetzalan, fue democrático y se llevó a cabo en acuerdo con los productores y las juntas auxiliares existentes.⁴ Señala que tanto los ejidos como los pequeños propietarios hicieron propuestas, que se votó y se nombraron a los vocales. El representante de la organización Tosepan Titataniske recuerda que “los vocales se nombraron en asamblea, y de algún modo Tosepan contribuyó a esto... con el tiempo eran un estorbo para SAGARPA y para quienes tienen grandes intereses”. Narra que, por ejemplo, en los primeros años del programa, los promotores y los vocales realizaron una supervisión de predios en pequeña propiedad, sobre todo con los de hasta 24 hectáreas y que se sabía que no se sembraban, pero “cuando entregamos los resultados, en el Distrito (de Desarrollo Rural) no la pasaron, y después hicieron la suya”.

Por su parte, los productores de hortalizas confirman que los vocales se nombraron “ante el pueblo”, pero su representante añade que “no se renuevan, nadie debe ser permanente, sólo Porfirio

³ De acuerdo con la definición oficial de ASERCA, las vocalías supuestamente tienen un poder muy amplio: “Los productores están involucrados en la definición, ejecución de las actividades sustantivas del programa y supervisan la asignación de recursos a través del comité de control y vigilancia y de la vocalía de contraloría social del Procampo. Los representantes de éstos ratifican el destino de los apoyos después de comprobar que las solicitudes autorizadas son de quienes cumplen con los requisitos establecidos en la normatividad”. Claridades agropecuarias, Núm. 121, septiembre de 2003, pp. 20.

⁴ En el estado de Puebla existen las “juntas auxiliares”, especie de delegación municipal y cada una tiene un comité de personas nombradas como responsables o delegados gubernamentales para su atención.

Díaz, y luego nunca nos junta”. Sin embargo, aclara que “a veces, el productor es apático, y esto le conviene al gobierno”. Otro miembro de esta organización manifiesta que dichos mecanismos “no son más que formalidades... por el canal oficial no pasa nada, pero con los cuates sí [...Por eso] hemos tenido que movilizarnos, los apoyos que hemos logrado es con movilizaciones [a nivel estatal]”, aunque aclara que no bloquean ni toman oficinas. En esos mismos términos se expresa el entrevistado de la CNC en Guerrero “como organización somos plurales, hay grupos de todos los partidos, hay que apoyarlos a que sean atendidos por la SAGARPA y Cader [...y lo que hay que hacer es] presionar a los funcionarios para que se entreguen a tiempo los recursos”.

4. PERCEPCIONES ACERCA DE LA INEQUIDAD

Para los participantes en Procampo, es bastante claro que los beneficios de éste se distribuyen de manera desigual. Esto es lógico, si pensamos que el apoyo es por hectárea. Pero la impresión que dejan los comentarios es más bien que se siente cierta injusticia en que quien tiene mucho terreno (y por lo tanto, recursos) recibe grandes cantidades de dinero, mientras que los productores pobres deben conformarse con cantidades muy pequeñas, que se consideran insuficientes para mejorar estructuralmente su situación. Para ellos, Procampo no ayuda a mejorar su situación de pobreza y más bien ayuda al que tiene recursos a capitalizarse más. Como dijo un productor en San Martín Texmelucan, Puebla “es bueno para el terrateniente, para los que tienen hasta 200 ha, imagínese cuánto les toca, ellos dicen ‘del Procampo me compro un tractor’ y todavía les sobra. ¿El jodido cuándo?, más jodido”.

Esta manera de ver las cosas es compartida por los representantes de las organizaciones entrevistadas. Por ejemplo, en la UNORCA de Guerrero, se mencionaron los objetivos de Procampo, pero comentando que “si bien se cumple el objetivo de apoyar la producción de maíz y a los campesinos, no se alcanzan aún los demás objetivos”. Mientras que el representante de la CNC en el mismo estado afirmó:

...es bueno el Procampo, pero no ha cumplido sus objetivos, sobre todo los referidos a la organización para la producción y la comercialización... el dinero extra del Procampo ayuda a nivel de subsistencia, sin tener impacto en la producción, reconversión productiva, o desarrollo organizativo... Los campesinos lo ven como un apoyo del gobierno para salir de problemas económicos... es mínimo el apoyo para las necesidades del campesino, que ayuda pero no es suficiente para salir del nivel de subsistencia.

De igual manera se expresan los miembros de la Unión Nacional de Fomento, Producción y Comercialización A.C., cuyo representante añadió que “en nada beneficia al pequeño productor, al que tiene una o dos hectáreas, no lo saca del atoradero, no hay mejora en su forma de vida... para el pequeño productor es mucho trámite por poco dinero”.

5. CONCLUSIONES

Los productores tienden a tener una actitud muy pragmática ante Procampo. Les genera una sensación de que es benéfico y útil, aunque la cantidad que reciben es poca. En vez de ver al pago como un mecanismo compensatorio al cual se tiene derecho, lo entienden como un apoyo que depende de la voluntad discrecional del gobierno. Ello ha generado una dinámica de dependencia, sobre todo con el personal del gobierno, que los desvincula de los procesos conjuntos que podrían fortalecer la participación y corresponsabilidad. En muchas regiones, los “beneficiarios” no le dan valor a disponer de mecanismos institucionales para la transparencia y la rendición de cuentas. Pocos usuarios tienen interés en ello, siempre y cuando lleguen los pagos. Lo que sí se percibe es un interés de “estar al tanto” del monto y de las fechas del pago, así como de la “practicidad” con que éste se entregue. Es por esto que llegan a expresar interés por la información y la rendición de cuentas, las cuales no corren por los canales formales sino por los “informales” o “propios”. Es de notar que en aquellos lugares donde existen organizaciones que trabajan con los campesinos, éstas no sólo transmiten información, sino también proporcionan asesoría, explicando el contexto y generando discusiones acerca del programa.

La vocalía, que es el principal canal oficial para que los productores hagan oír su voz en asuntos relativos a la transparencia y la rendición de cuentas, tiende a ser inefectiva o del todo inexistente. En vez de ello, los dirigentes ejidales frecuentemente se encargan del seguimiento de Procampo a nombre de sus representados. Por contraste, se ha visto que comunidades indígenas han incorporado la vocalía de Procampo a su tradicional sistema de cargos, logrando que ésta sea la interfase entre los productores y el programa. En dichas comunidades, los productores entienden ampliamente el papel de la vocalía y también tienen mayor conocimiento acerca de las operaciones del programa, a cuya información tienen más acceso que aquellas comunidades que no cuentan con vocalías activas.

Estos hallazgos indican que el programa no fortalece la ciudadanía, en el sentido del ejercicio de derechos por medio de la participación en o la supervisión del uso de los recursos públicos. Más bien empobrece el capital social, fomentando que cada individuo se preocupe por su pequeño cheque anual y no se interese ni vea valor en la rendición de cuentas o el manejo transparente del programa. Esto lleva a que los productores “dejen pasar” o toleren algunas irregularidades, con tal de asegurar la recepción de su apoyo. Fue muy común en el desarrollo de este trabajo encontrar cierta desconfianza y temor en la gente, que llegaba a pensar, incluso, que el hecho de proporcionar información podía llevar a reducir el monto recibido o perderlo totalmente.

Se suele hacer referencia a Procampo como “un apoyo”, “una ayuda”, como si fuese un regalo de parte del gobierno. Esta manera de entender un regalo forma parte del legado cultural de México y está relacionada con el hecho de depender de la voluntad del soberano en turno, no con el ejercicio de derechos. “¿A quién le dan pan que llore?” o bien “a caballo regalado no se le ve el colmillo” fueron expresiones que se emplearon a menudo con respecto a Procampo. Dichas frases reflejan actitudes directamente relacionadas con la rendición de cuentas y la transparencia, pues dan a entender que uno debe mostrarse agradecido con el gobierno por el favor recibido y no quejarse. Como dijo un asesor municipal de la SAGARPA, fuera de entrevista, “estamos creando una cultura de limosneros”.

Pero además, la investigación de campo tampoco halló evidencia de que las instituciones gubernamentales tengan interés por fomentar una mayor transparencia y rendición de cuentas. Los funcionarios emplean estos términos, pero no los enfatizan en los hechos, por ejemplo animando a los productores a presentar quejas. El vínculo más cercano a los beneficiarios es, por supuesto, el Cader, cuyo personal maneja la dinámica en forma pragmática, cumpliendo al mínimo con la normatividad del programa.

Las entrevistas con los productores indican que Procampo no ha podido cumplir más que parcialmente con algunos de sus objetivos. Aunque ha otorgado apoyos directos desvinculados del volumen y el tipo de cultivo, muchos predios y sobre todo muchos productores han quedado fuera. Pero además, la insuficiencia o inadecuación de los recursos tampoco ha permitido que el programa alcance otros objetivos importantes. Aunque ha contribuido a elevar el ingreso familiar, no ha cambiado la percepción que tiene el campesino de sí como pobre. Peor aún, muchos jornaleros sin tierra y rentistas no tienen acceso a los apoyos de Procampo ni por ende a sus beneficios. Llama la atención que sólo en unos cuantos casos el programa ha propiciado la organización rural y aún en éstos, es un tercer actor (la organización independiente) el que ayuda para que esto se dé, frecuentemente ante la oposición o indiferencia del Distrito de Desarrollo Rural.

Los hallazgos de esta encuesta piloto sugieren que por lo menos hay dos aspectos que necesitan estudiarse más a fondo para adoptar un enfoque estratégico hacia la transparencia y la rendición de cuentas en Procampo.

- 1 Es necesario explorar la manera de revitalizar y fortalecer en todo el país la figura de las vocalías, no sólo como una contraloría social formal (que es su carácter actual) sino como un vínculo comunitario debidamente asumido entre un grupo de campesinos y las dependencias gubernamentales a la manera de las comunidades indígenas. Ello permitiría establecer canales de comunicación, información y diálogo entre ambas partes y propiciar una dinámica cotidiana de flujos de información, rendición de cuentas y transparencia que tenga sentido para los productores. Esto implica, además, replantear el esquema actual, en el que la figura de la vocalía suele existir sólo en el papel, pues habría que volverla cercana, útil, cotidiana.
- 2 También es importante analizar la manera de estimular el trabajo conjunto entre Procampo y las organizaciones regionales, a fin de diseñar y poner en marcha alternativas en materia de flujos de información, así como de aprovechamiento del recurso, en la medida de lo posible. El diseño actual del programa tiende primordialmente a canalizar el apoyo a productores individuales. Pero las organizaciones de productores podrían generar propuestas interesantes para establecer dinámicas cotidianas de contraloría y transparencia, así como un mejor uso del recurso, adaptándolas a situaciones particulares de cada región y fortaleciendo el capital social existente.

BIBLIOGRAFÍA

Maldonado Mauricio (2010, en prensa) “Percepciones de beneficiarios del programa Procampo,” *Mexican Rural Development Research Reports*, Woodrow Wilson Center, Mexico Institute, www.wilsoncenter.org/DesarrolloRuralMexicano

RECUADRO 8

EL CASO DE LAS COMUNIDADES WIXARITARI (HUICHOLAS) EN JALISCO

Mauricio Maldonado (ITESU)

Las tres comunidades indígenas huicholas de Jalisco participan, a su manera, en Procampo. Se inscribieron en el programa colectivamente, y en esos términos reciben el apoyo, aún cuando después lo reparten individualmente entre los comuneros. Dichas comunidades mantienen un régimen comunal en materia de tenencia de tierras, por el cual un comunero individual posee un predio o parcela individual debidamente demarcada, pero no se le considera propietario de la misma, sino a la comunidad.

En este caso, la idea de lo comunal va más allá de la propiedad agraria y se entiende en un sentido más amplio como comunalidad territorial (Rendón, 1992), por el cual la tierra no es sólo un bien material susceptible de uso, sino un hogar ancestral, un territorio sagrado y un espacio de convivencia y vida. La idea de un territorio común se plasma en la expresión en huichol *ta kiekari*: nuestro lugar, nuestra casa de todos. De ahí que la inscripción de estas tres comunidades huicholas en Procampo se encuentre a nombre ya sea de toda la comunidad o del comisariado en turno. Por ejemplo, en el registro de Procampo figura un predio de 843 hectáreas a nombre de la comunidad indígena San Andrés Cohamiata, lo cual es tan legal como el registro de firmas privadas en Procampo, pero menos común.

Cada tres meses, se convoca a una asamblea general para discutir y dirimir los asuntos de interés comunitario, incluidos los que tienen que ver con tenencia de tierras y apoyos gubernamentales. Así, asuntos como la recepción del cheque de Procampo se convierten en una práctica sujeta a discusión y a resoluciones colectivas. El comisariado, junto con los demás dirigentes agrarios comunales, se encarga de convocar a reunión de comuneros y repartir el recurso entre los mismos. Esta asamblea es una de las más alegres y concurridas del año, sobre todo porque no hay en la práctica una verificación de predio, para saber si se ha sembrado o no; basta ser comunero en uso de derechos. En los días que la anteceden, los tenderos de la localidad surten sus tiendas en previsión del incremento a la demanda que van a tener, principalmente de cerveza y en segundo lugar de alimentos para la familia.

