

Los padrones de beneficiarios de los subsidios al campo:

¿un caso de transparencia clara u opaca?

Libby Haight

*University of California, Santa Cruz
International Budget Partnership*

Jonathan Fox

University of California, Santa Cruz

Por ley, las dependencias de la Administración Pública Federal deben dar a conocer la información básica acerca de sus actividades y operaciones, incluyendo los padrones de beneficiarios de los subsidios que distribuyen.¹ En principio, este compromiso permite que la ciudadanía identifique posibles anomalías en el modo como los programas proceden a distribuir los fondos públicos, tanto en lo relativo a beneficiarios específicos como en términos de patrones de distribución más generales. De esta manera, la transparencia gubernamental debería, en principio, potenciar e impulsar la rendición de cuentas en el sector público.

En México, la divulgación de los padrones de beneficiarios oficiales de los principales programas de subsidios agrícolas ha puesto a prueba esta hipótesis mediante un intenso debate público que se ha emprendido a través de los medios de comunicación y un proyecto de sociedad civil llamado *Subsidios al Campo en México*. En este proyecto –en cuya dirección electrónica es www.subsidiosalcampo.org.mx–, participan organizaciones campesinas, así como académicos, siendo su anfitrión la organización civil Fundar, Centro de Análisis e Investigación. El proyecto ha retomado las bases de datos oficiales sobre Procampo e Ingreso Objetivo (disponibles al público gracias a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, LFTAIPG) y, por razones que se verán más adelante, las ha puesto a la disposición del público en un formato mucho más accesible. La presentación de los datos oficiales en este formato permite realizar búsquedas y conocer a profundidad los detalles sobre los pagos que se han realizado por medio de estos programas de subsidio, sobre todo para saber quién recibe cuánto, en dónde, y para qué. Asimismo, la página presenta varios análisis sobre los datos oficiales que revelan el grado de la concentración en la distribución de los pagos. Así, por ejemplo, se ha encontrado que aún Procampo, el programa de la SAGARPA más orientado hacia los pobres, presenta altísimas tasas de concentración.

La página de Internet, junto con el análisis de Mauricio Merino (que forma parte de este volumen) despertaron el interés de los medios de comunicación por conocer en mayor profundidad el destino de estos recursos públicos. La discusión estuvo encabezada por el periódico capitalino de circulación nacional, *El Universal*, y fue retomada por varios medios tanto nacionales como locales en julio de 2009 y luego en febrero de 2010.² Así, se empezó a cuestionar y a evaluar en forma independiente la actual distribución de los subsidios de Procampo e Ingreso Objetivo, el primero de los cuales lleva 15 años de funcionamiento. A partir de un análisis de las actuales listas de beneficiarios de estos dos programas, se logró plantear si realmente estaban cumpliendo con los objetivos para los cuales habían sido creados.

De la evaluación realizada por los periodistas resultó una serie de reportajes impactantes, que dejaron al descubierto que en las listas oficiales de beneficiarios de los programas de subsidios aparecen nombres de conocidos funcionarios públicos del sector agropecuario, así como de familiares de presuntos narcotraficantes.³ De allí empezó una discusión en los medios sobre la forma en que los pagos de Procampo e Ingreso Objetivo realmente se han estado llevando a cabo durante todos estos años, y miembros de la sociedad mexicana también empezaron a preguntarse si el modo en que estos programas usan los recursos públicos es el más adecuado.

En virtud del compromiso institucional con la transparencia, ha habido un avance significativo en materia de apertura gubernamental, como es la publicación oportuna de ciertos datos sobre el destino de los programas de subsidios. Ello también ha dado lugar a una segunda generación de interrogantes, que en su mayoría se refieren a la calidad de los datos difundidos. Es decir, ciertas estrategias en términos de divulgación de datos permiten mayor acceso público que otras. En efecto, algunas acciones de apertura gubernamental son tan limitadas que carecen de la combinación de acceso, consistencia y confiabilidad que se requiere para que la transparencia cumpla con su potencial e impulse la rendición de cuentas.

En la cobertura mediática sobre los célebres beneficiarios de Procampo e Ingreso Objetivo aparecen muchos comentarios sobre el vínculo entre la transparencia y la rendición de cuentas, especialmente desde la perspectiva de los límites de la información oficial. Como se verá más adelante, los datos oficiales no presentan suficiente información como para saber con certeza si la presencia de un nombre realmente es la persona que parece ser. Dicho de otra manera, el hecho de que aparezca el nombre del actual Secretario de Agricultura, Francisco Mayorga, como beneficiario de Procampo no necesariamente permite aseverar que es efectivamente el mismo Secretario, o si se trata de un homónimo. Claro, cuando los medios dieron a conocer los cuantiosos recursos que, en dado caso, habrían recibido él y su familia a lo largo de los años en que éste ha sido funcionario público del sector, Mayorga confirmó que el nombre en el padrón

¹ En su Artículo 7, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIPG) indica en forma clara y detallada la información que las dependencias federales están obligadas a poner a disposición del público y menciona específicamente que las listas de beneficiarios de los programas de subsidios federales deben darse a conocer habitualmente. Esto es, deben aparecer en el portal de internet de la dependencia respectiva, sin que se requiera cursar una solicitud de información para conocerlas.

² En particular por los periodistas Evangelina Hernández e Ignacio Alvarado, de la Unidad de Investigación de *El Universal*.

³ Véase la cobertura en *El Universal* disponible en http://www.eluniversal.com.mx/graficos/especial/EU_procampo/historico.html (para la cobertura de julio del 2009), y http://www.eluniversal.com.mx/graficos/especial/EU_procampo (para la cobertura de febrero del 2010).

oficial efectivamente es el suyo (Hernández 2010, Arvizu 2010). Además salió a defender públicamente su carácter de beneficiario, argumentando que los funcionarios merecen recibir los subsidios si son productores agropecuarios (a pesar de la normatividad que prohíbe conflictos de interés). Según el Secretario, no es ilegal: “No creo que haya razón para renunciar a ello, aún éticamente” (Arvizu 2010). En cambio, Merino recuerda “las prohibiciones absolutas que hay en las reglas de operación de la SAGARPA publicadas en diciembre de 2007 –y las que desde mucho antes aparecían en el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos” (2010) y argumenta: “aunque haya vericuetos legales para que al cobrar los subsidios no sean sancionados, desde el punto de vista ético, es evidentemente una posición reprochable” (Hernández 2010).⁴ Mientras tanto, la Secretaría de la Función Pública “prefirió transferir el tema a las contralorías de los estados” (Merino 2010).

Por otra parte, y como es de imaginarse, cuando se señalaba la presencia de familiares de presuntos narcotraficantes en las listas de Procampo, no se podía contar después con la verificación *de facto*, consistente en declaraciones públicas emitidas por los “acusados”. Por lo mismo, no se puede afirmar con total certeza de que los nombres enlistados correspondan a las mismas personas que parecen señaladas. No obstante, el hecho de que puede haber dudas sobre la identidad precisa de los beneficiarios de los subsidios es un ejemplo destacado tanto de los límites como de los huecos que existen entre la transparencia “aparente” y la rendición de cuentas.

Ahora bien, sí cabe destacar algunos aspectos relevantes para el debate en torno al alcance de la transparencia en el quehacer gubernamental para una verdadera rendición de cuentas. En primer lugar, hay que reconocer que la cobertura mediática (aunque limitada por su deseo de exponer un escándalo) abrió varios temas de debate sobre la distribución de recursos públicos por medio de programas de subsidio, simplemente por el hecho de preguntar si los actuales beneficiarios de éstos son los que realmente deberían estar recibiendo tales apoyos. En segundo lugar, estas revelaciones y discusiones pueden constituirse en antecedentes de un debate público más amplio acerca del tema de los conflictos de interés que surgen cuando funcionarios gubernamentales pueden acceder a subsidios del sector público en el que se están desempeñando. En tercer lugar, el debate sobre quienes figuran en los padrones de los subsidios despertó preguntas de mayor envergadura sobre el desempeño de los programas. Ello pone sobre la mesa una serie de interrogantes acerca de la agenda acotada de las evaluaciones que se le han practicado a Procampo y al programa Ingreso Objetivo, en la medida en que no han abordado la falta de transparencia de estos programas ni sus impactos reales en la sociedad mexicana. Más allá de eso, el caso del debate público sobre Procampo e Ingreso Objetivo nos muestra que si bien la transparencia oficial puede alimentar la discusión sobre el impacto de los programas gubernamentales y el destino de los recursos públicos, aún falta que dicho debate se retroalimente con otros sectores (como los poderes judicial y legislativo) para que realmente se empiece a transitar por el largo camino hacia la rendición de cuentas.

En dicho tenor, este estudio presenta los resultados de una investigación independiente acerca del carácter y la calidad de los datos públicos en los padrones de beneficiarios no sólo de Procampo e Ingreso Objetivo, sino de los principales programas de subsidios agrícolas en México. Se basa en una serie de solicitudes de información enviadas a ASERCA, en recursos de revisión cursados ante negativas de dar acceso a la información solicitada, así como en un análisis de los datos oficiales, todo lo cual fue posible gracias a la existencia de “Subsidios al Campo en México”. Más allá de determinar si los nombres en la lista de beneficiarios corresponden a ciertos individuos, se trata de establecer, a partir de una evaluación independiente de los programas públicos, el grado en que la transparencia está cumpliendo con su función de proporcionar al público información de calidad y confiable.

En resumen, esta evaluación encontró que las medidas que ha tomado ASERCA con respecto a la divulgación de datos sobre sus dos programas principales, en un principio, parecen ser muy transparentes. Sin embargo, un examen más detallado deja ver que todavía hay bastante opacidad. Además, muchos de los otros numerosos programas de subsidios agrícolas ni siquiera consiguen aparentar cierta transparencia. Por lo demás, todos los programas de subsidio de ASERCA padecen dos problemas transversales, en lo que a calidad de datos públicos se refiere: inconsistencia en su presentación e imprecisión con respecto a quiénes son los beneficiarios y cuánto reciben:

- Una limitante institucional fundamental es que cada dependencia gubernamental y cada programa tienen su propia manera de organizar y divulgar la información oficial relativa a sus padrones de beneficiarios. La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) no establece normas mínimas con respecto a la calidad y la consistencia de la información oficial. Aunque las políticas agrícolas se han vuelto más transparentes después de la expedición de esa ley, la falta de consistencia en la presentación de los padrones oficiales sigue impidiendo que un observador externo averigüe exactamente quién recibe qué para más de un programa.

⁴ Para más detalles, véase Merino (2010 y su informe en este mismo volumen).

- Además, los datos acerca de los beneficiarios de los subsidios agrícolas no revelan en forma consistente cuánto reciben las personas y las organizaciones beneficiarias de cada programa. La información que presentan los dos programas de subsidios agrícolas más transparentes, Procampo e Ingreso Objetivo, muestra el monto que ha recibido cada beneficiario registrado. Sin embargo, una entidad beneficiaria (sea un individuo o una empresa) puede aparecer registrada más de una vez, lo cual significa que dicha forma de presentar la información *subestima* el grado de concentración de los subsidios. Pero al mismo tiempo, el sistema de empadronamiento permite que un grupo de productores se registre bajo el nombre de un solo beneficiario (como es el caso de las Sociedades de Producción Rural, entre otros), lo cual hace que en la misma información se *sobreestime* el nivel de concentración de los pagos. En resumidas cuentas, esta forma de divulgar los datos sobre quién recibe los subsidios provoca distorsiones al mismo tiempo en dos sentidos contrarios. De esta manera, no queda claro si termina minimizando o exagerando los patrones de concentración de los subsidios agrícolas. En tanto las bases de datos oficiales no revelen claramente cuánto dinero público recibe cada entidad, no será posible que la ciudadanía sepa quién ha recibido qué.

1. EL ACCESO PÚBLICO A LA INFORMACIÓN SOBRE SUBSIDIOS AGRÍCOLAS

El hecho de que LFTAIPG establezca la obligación de divulgar los padrones de beneficiarios ha permitido incrementar el acceso público a la información sobre quién recibe qué en los principales programas de subsidios que maneja ASERCA: Procampo e Ingreso Objetivo. Hoy en día hay más información disponible en línea que nunca antes con respecto a los beneficiarios de cada programa, al menos para navegantes especializados en bases de datos oficiales. Sin embargo, dicha ley no especifica cómo las dependencias y los programas deben organizar y presentar la información relativa a los beneficiarios de subsidios. Simplemente indica que deben dar a conocer *cualquier* información con la que cuenten y prácticamente de *cualquier* manera. No están obligados, por ejemplo, a *generar* información que la misma agencia no tenga en uso.⁵ Así, la falta de normas mínimas y de un formato consistente se han convertido en obstáculos para el escrutinio público.

Debido a estas limitaciones institucionales, y aunque muchos agricultores y agroempresas reciben subsidios de una multiplicidad de programas al mismo tiempo, el actual sistema de divulgación de información no permite averiguar con exactitud quién obtiene qué para más de un programa. La razón de esta opacidad estriba en que cada agencia y programa del sector agrícola elabora su propio padrón para darle seguimiento a los beneficiarios de sus subsidios, asignándole también una clave numérica a cada uno. Aunque los funcionarios responsables han dado a entender que cuentan con un plan para enfrentar este problema, para principios de 2010 todavía no se habían dado cambios tangibles. La falta de una clave única para cada beneficiario, así como de un padrón general en que aparezcan los beneficiarios de los principales programas, limitan severamente los alcances de la pretendida apertura gubernamental, así como su capacidad para fortalecer la rendición de cuentas en los programas de subsidios agrícolas.

Como se verá, en la mayoría de los programas la presentación de la información sobre los beneficiarios de sus subsidios sigue un patrón muy similar. En el mejor de los casos, cada programa le asigna al agricultor una clave numérica individual y permanente, lo cual permite el seguimiento de los pagos de año en año. Pero esto no siempre es así. Este estudio de los padrones encontró que hay programas de subsidios directos cuyos padrones no incluyen esta clave única, que, por lo mismo, impide un análisis de los pagos efectuados.

De hecho, actualmente resulta imposible establecer con un mínimo de certeza el monto agregado de subsidios que recibe un sólo productor de parte de diferentes programas en un mismo año. Dado que, a lo sumo, cada programa le asigna una clave al productor por aparte, es muy factible que finalmente éste cuente con múltiples claves distintas si es beneficiario de muchos programas o si recibe varios pagos dentro del mismo programa. Pero además, dado que los programas no están obligados a divulgar la información que permite identificar a cada productor, no hay manera de saber cuándo se trata de una misma persona o no.

Este asunto ha cobrado relevancia en la medida en que el gobierno ha respondido a solicitudes de información sobre este tema argumentando una y otra vez que, fuera de dar a conocer el nombre del productor, no puede proporcionar información adicional relativa a la identidad de éste, sea porque no está disponible o porque contraviene las disposiciones en materia de

⁵ El Artículo 42 de la LFTAIPG establece claramente que las dependencias sólo están obligadas a proporcionar información de la que ya disponen.

transparencia.⁶ Sin duda, es de vital importancia proteger la información privada de los individuos. Pero, de ser cierto que la información relativa a la identificación de los productores no está disponible (queriendo decir con ello que el gobierno no ha reunido dicha información, lo cual nada tiene que ver con que su divulgación viole la ley en materia de privacidad), ello indicaría que el mismo gobierno desconoce cuál es el monto total de dinero que un solo productor recibe del conjunto de programas de subsidios agrícolas.

En la siguiente sección se presentan los resultados de esta evaluación independiente del acceso público a la información relativa a los beneficiarios de cada uno de los principales programas de subsidios agrícolas de México.

- **Procampo, el mayor programa de subsidios agrícolas de pago directo en México y que representa más de 60% del presupuesto de ASERCA y más de 20% del presupuesto de la SAGARPA, dispone (y por mucho) de la información más exhaustiva entre todos los programas de su tipo.** Hoy en día, ASERCA dispone en línea del padrón completo de Procampo, el cual actualiza frecuentemente. Este padrón incluye información que data de los inicios del programa en 1994 y actualmente se encuentran enlistados allí más de dos millones de beneficiarios.⁷ La información puede descargarse fácilmente en formato Excel y contiene información detallada acerca de cada beneficiario, tal como: su nombre, la entidad federativa y el municipio en que se ubica el predio, la superficie financiada y el producto que está cultivando. Los archivos se presentan por año, ciclo agrícola y entidad. En la base de datos de Procampo, a cada beneficiario se le asigna una clave de productor permanente para lo relativo a la recepción de pagos. Sin embargo, y como se verá más adelante en detalle, dicha forma de identificación no permite distinguir entre productores homónimos y permite registros múltiples.
- **Ingreso Objetivo, el tercer mayor programa de subsidios agrícolas, y que forma parte de los Programas de Apoyo a la Comercialización de ASERCA, representa poco menos de 10% del presupuesto de SAGARPA y también cuenta con información exhaustiva sobre sus beneficiarios.** Inicialmente, para poder solicitar pagos de este programa, se requería que el posible beneficiario ya estuviese registrado en la base de datos de Procampo. Por ende, la información relativa a los beneficiarios de Ingreso Objetivo es muy similar a la base de datos que Procampo tiene a disposición del público. De ahí que, a veces (no siempre) utilice la misma identificación del productor para dejar sentados los pagos. Asimismo, las bases de datos que están disponibles en el sitio de internet de ASERCA son fáciles de descargar en Excel y proporcionan información igualmente desagregada acerca de cada pago, incluyendo (entre otros) el nombre del productor, su clave, el cultivo apoyado, el tonelaje correspondiente y los montos recibidos.
- **Los listados de beneficiarios del segundo mayor programa de subsidios (e inversión) agropecuarias, el Programa para la Adquisición de Activos Productivos (antes Alianza para el Campo), que representa cerca de 18% del presupuesto de SAGARPA, son mucho más difíciles de obtener y son muy inconsistentes.** Administrado conjuntamente por la SAGARPA y los gobiernos estatales y municipales, este amplio programa de inversiones, antes conocido como Alianza para el Campo, no ha elaborado una base de datos única para todo el país sobre los beneficiarios de sus distintos subprogramas. Aunque existen ciertos lineamientos nacionales que se establecen cada año en el ámbito federal, en última instancia los gobiernos estatales y municipales son los encargados de definir quiénes recibirán apoyos de los programas que operan en su respectiva entidad. Por ende, cada estado elabora y conserva sus propios padrones, y la organización y disponibilidad de los mismos varía según el caso. Como resultado de ello, es muy difícil verificar en los hechos hasta dónde se acatan las normas en materia de elegibilidad.

Además, este programa paraguas está integrado por diversos componentes y subprogramas y la responsabilidad sobre los mismos se encuentra dispersa a lo largo y ancho de la Secretaría. Los fondos para el programa provienen de una combinación de transferencias de los presupuestos federal, estatales y municipales, que se concentran en un fideicomiso en el ámbito estatal.

Todos estos factores, en efecto, obstaculizan el acceso a información sobre quién recibe apoyos (y con qué propósito) de parte de los programas de inversión Alianza. Asimismo, resulta

⁶ Reunión que tuvo lugar en las oficinas de Sagarpa con Graciela Aguilar, entonces Directora de ASERCA y Alberto Cárdenas, entonces Secretario de Agricultura, 11 de agosto de 2009. Véase también solicitudes de acceso a la información pública remitidas por parte de Fundar, Centro de Análisis e Investigación, AC, folios: 0810000022907, 0810000022807, 0810000022707, 0810000022607, 0810000022507, 0810000022407, 0810000022307, 0810000022207, 0810000022107, 0810000021907, 0810000021807, 0810000021707, 0810000021607, 0810000021507, 0810000009609, 0810000009509, 0810000009409, entre otros. Asimismo, véase los recursos de revisión que también interpuso Fundar por considerar que las respuestas iniciales eran incompletas, entre los cuales figuran 2007003420, 2007003419, 2007003392, 2007003390, 2007003389, 2007003327 y 2007003210. Las resoluciones correspondientes del IFAI se pueden encontrar a través del buscador Zoom en <http://buscador.ifai.org.mx/buscador>, y se pueden identificar por sus folios de resolución: (3965/07, 3734/07, 3926/07, 3927/07, 3929/07, entre otros).

⁷ Disponible en http://www.aserca.gob.mx/artman/publish/article_1424.asp

muy difícil averiguar el monto total de dinero que se destina para estos programas en cada estado, debido a que, por un lado, dentro de la actual Ley el acceso a la información acerca de fideicomisos es un área gris y, por el otro a que cada estado tiene sus propias leyes de transparencia, que varían considerablemente en materia de alcance y de disponibilidad de información.⁸ El hecho de que cada estado y municipio también decidan sobre quién puede ser beneficiario de esos programas significa que la integración de un sólo listado en el ámbito nacional depende totalmente de los tiempos en que cada entidad dé a conocer la información acerca de sus respectivos beneficiarios (si es que lo hace), así como de la calidad de los datos reunidos.⁹

- Por último, el Programa de Atención a Problemas Estructurales (Apoyos Compensatorios), antes conocido como Apoyos a la Comercialización de ASERCA, sigue siendo opaco. De hecho, el Programa Ingreso Objetivo es sólo uno dentro de un paquete de varios programas de ASERCA dedicado a apoyar la comercialización de los productos agrícolas. Dentro de este esquema paraguas operan otros diez subprogramas de subsidios y a cada uno se le ha asignado mayor presupuesto desde 2006, a medida en que han ido disminuyendo los pagos directos para sostener los precios del maíz por medio de Ingreso Objetivo. Aunque ASERCA comenzó recientemente a divulgar los listados de beneficiarios del resto de los programas de Apoyo a la Comercialización, los archivos no figuran en la sección que aparece bajo ese nombre en su sitio de internet, sino metidos en la información descriptiva de cada subprograma.¹⁰

La información acerca de los beneficiarios de los programas de Apoyo a la Comercialización se presenta de tal manera que resulta muy difícil establecer realmente quién los recibe, dónde, para qué y por cuánto.¹¹ Eso, a pesar de que estos programas proporcionan grandes sumas de dinero a sus destinatarios, con numerosas entregas por varios millones de pesos.¹² Esta dificultad se debe a que cada programa presenta una serie de archivos, a menudo en formato PDF o en Excel (en cuyo caso se trata de un conjunto desarticulado de archivos), que, si acaso, contienen una información mínima acerca de sus beneficiarios.¹³ Pero, además, no todos los archivos correspondientes a determinado programa durante cierto tiempo están disponibles en el mismo sitio. Se ha encontrado un número de casos en que los listados de beneficiarios de los subsidios para almacenamiento y exportación aparecen metidos en la información relativa a los beneficiarios de otro programa enteramente distinto.¹⁴

En muchos de estos subprogramas, la información no incluye un elemento que identifique al beneficiario. En aquellos que sí lo prevén, el dato corresponde realmente a la solicitud, no a la persona, de modo que varía de año en año. Así, la mayoría de los padrones de estos subprogramas son listas en que al lado del nombre del beneficiario no aparece una clave numérica. La falta de ésta y el hecho de que la identificación corresponde, más bien, a la solicitud, obstaculiza el seguimiento de los pagos a lo largo del tiempo.

Algunos subprogramas ni siquiera especifican la entidad federativa en que reside el beneficiario. Más bien, en el archivo se agrupa información de varios estados, sin precisar a cuál entidad corresponde cierto beneficiario. Esto también sucede con ciertos subprogramas en que el listado se refiere a determinada región y no a un estado o a sus municipios.

Vistas en conjunto, la organización y presentación de la información sobre subsidios y beneficiarios en los demás subprogramas de Apoyos Compensatorios dificulta considerablemente comparar la distribución de los pagos ya sea a través del tiempo, dentro del mismo programa o entre subprogramas del mismo año. En el mejor de los casos, la presentación del listado es caótica. Incluso, tras invertir mucho tiempo y esfuerzo organizando datos a fin de comparar programas de un mismo año (en sí una tarea monumental), la información obtenida sigue estando incompleta. Tan así que resulta sumamente difícil establecer con un mínimo de certeza cuál es el monto total de subsidios que ha recibido un solo productor (individual u organizado) de parte de los distintos subprogramas que integran el paquete de Apoyos a la Comercialización.

8 Para mayor información sobre la complejidad de los presupuestos estatales y sus problemas de opacidad, incluyendo sus rubros de gasto agropecuario, véase el proyecto de transparencia presupuestaria estatal del Instituto Mexicano de la Competitividad (IMCO) encabezado por Juan Pardini, disponible en <http://www.imco.org.mx/finanzaspublicas/>.

9 Para un análisis acerca de cómo estos programas asignan recursos, véase el texto de Palmer-Rubin en este informe.

10 Los archivos se encuentran dispersos a lo largo y ancho de la información disponible en la sección "Nuestros programas", en <http://www.ASERCA.gob.mx/subhomes/NuestrosProgramas.asp>.

11 Las afirmaciones relativas a la organización y presentación de la información de los programas de Apoyo a la Comercialización de ASERCA no son extensivas al programa Ingreso Objetivo, que en este respecto es diferente.

12 Ver el recuadro de Haight (en Fox y Haight, en este informe) para casos de empresas transnacionales que reciben millones de pesos en pagos por medio de los subprogramas de Apoyos a la Comercialización.

13 Hasta el 14 de diciembre de 2009, el subprograma Apoyo a la Inducción de Patrones de Producción de Oleaginosas no había divulgado en línea la información sobre sus beneficiarios.

14 Por ejemplo, la información sobre distintos ciclos agrícolas, así como sobre subprogramas relacionados con subsidios al transporte y a las exportaciones a menudo aparecen insertos en archivos que se refieren a subsidios para almacenamiento.

Por su parte, Fundar, en forma reiterada ha intentado acceder a niveles de detalle más específicos sobre la información relativa a los pagos que realizan estos programas.¹⁵ Aún cuando ha habido cierto progreso en un número muy limitado de casos, desafortunadamente la respuesta generalizada de la dependencia, en lo que se refiere a suministrar detalles acerca de los beneficiarios de los subsidios, ha consistido en decir que la información actualmente disponible en su sitio de internet constituye “su mejor esfuerzo” a este respecto. Algunos funcionarios sostienen que el carácter del programa en cuestión no permite recoger mayores detalles acerca de quién recibe los pagos. Otros alegan que proporcionar información adicional violaría lo dispuesto legalmente en materia de datos privados de los beneficiarios. Mientras que otros señalan que, a pesar de que se trata de “su mejor esfuerzo”, la dependencia no está obligada a cumplir con el nivel de detalle que pide Fundar. Sostienen que debido a que la ley no indica que en respuesta a una solicitud se debe *generar* nueva información y a que la información solicitada no se encuentra en el formato requerido, la dependencia no tiene por qué proporcionarla en esos términos.

En conjunto, el caso de los subprogramas de Apoyo a la Comercialización (salvo el de Ingreso Objetivo) muestra que a pesar de que ASERCA cumple formalmente con lo dispuesto por la ley divulgando los listados de beneficiarios oportunamente, en verdad dista mucho de ser transparente en lo que se refiere a la distribución de los subsidios que entregan estos programas de pago directo.

- **Las listas de beneficiarios de otros subsidios de ASERCA (como los relativos a consumo de diesel para actividades agropecuarias), están nominalmente disponibles, pero la información que contienen es insuficiente y difícil de descifrar.** En términos generales, ASERCA cumple formalmente y a cabalidad con lo dispuesto por la LFTAIPG, ya que todos los programas que maneja directamente proporcionan, al menos en principio, las listas de sus beneficiarios en el sitio de internet (incluyendo los programas para fortalecimiento comercial y subsidio al consumo de diesel que también están a su cargo). Sin embargo, tal como sucede con los subprogramas de Apoyo a la Comercialización (salvo Ingreso Objetivo), el hecho de que estén disponibles las listas de beneficiarios de los demás programas de subsidios no necesariamente facilita un monitoreo independiente ni un análisis acerca de los beneficiarios.

En el caso de los programas de subsidio al consumo de diesel, que incluye tres subprogramas diseñados para reembolsar el costo de combustible para tractores, maquinaria agrícola y botes de pesca para ciertos productores, la lista de beneficiarios nuevamente se divulga en formato PDF y la información se presenta en un formato .txt, que es sumamente difícil de leer.¹⁶ Ésta no aparece en cuadros, sino más bien como una lista dividida por una serie de líneas verticales (que varían para cada entrada del listado), las cuales indican la entidad federativa, el distrito, el subdistrito, el nombre y el monto. No contiene ninguna clave numérica que identifique al beneficiario.

Por separado, en otros archivos aparece lo relativo al consumo total del combustible por estado, precisando la cantidad (en litros) y el correspondiente período de tiempo, así como la variación de precios. No obstante, incluso si se comparan estos archivos con la lista de beneficiarios existente, resulta imposible conocer cuántos litros consumió cada beneficiario y a qué precio, con lo cual tampoco se puede establecer a qué se destinó el monto recibido. Aunque sabemos (tras descifrar la complicada presentación de los datos acerca de los beneficiarios) cuánto dinero recibió cada beneficiario, es imposible saber a cuántos litros corresponden y a qué precio.

Debido a las características de la presentación de los datos, además de las limitaciones que existen para comparar los numerosos archivos, resulta extremadamente difícil realizar un análisis independiente acerca de quién está recibiendo estos subsidios para el diesel, dónde y por qué. Los archivos para cada año constan de miles de páginas y están protegidos por contraseñas (lo cual impide verlos en otro formato). Incluso, cuando ya están impresos, resulta sumamente difícil leerlos. Qué decir, entonces, del intento por comparar los archivos correspondientes a un mismo año. Asimismo, la falta de una clave única para identificar a cada beneficiario obstaculiza el análisis de la distribución de estos subsidios a lo largo del tiempo.

- **Mientras los padrones de beneficiarios de Procampo datan del inicio del programa (1994) y son relativamente accesibles, la información acerca de Apoyos Compensatorios previa a 2000 es muy difícil de obtener.** Las bases de datos de Procampo actualmente disponibles proporcionan información pormenorizada acerca de la historia de los pagos de dichos subsidios a partir del momento en que el programa emitió los primeros cheques. En cambio, los programas que ahora operan dentro del programa paraguas Apoyos Compensatorios (o

¹⁵ Véase las solicitudes de acceso a la información y sus respectivos recursos de revisión citados anteriormente.

¹⁶ Disponibles en http://www.aserca.gob.mx/artman/publish/article_1234.asp.

Apoyos a la Comercialización), y que han estado funcionando desde 1991, no dan a conocer datos históricos acerca de los pagos.

Lo que empezó esencialmente como un paquete de subsidios *ad hoc*, diseñado para inducir la compra privada de cosechas nacionales a medida que los mercados se fueran “abriendo”, eventualmente se ha ido subdividiendo, de tal modo que cada componente ha dado lugar a distintos subprogramas, cada uno con sus propias reglas y, por ende, también con su propio listado de beneficiarios (como ya se ha visto).

La excepción notable es el programa Ingreso Objetivo. Sus padrones de beneficiarios disponibles al público no sólo son los más completos dentro de todos los subprogramas de Apoyos a la Comercialización, sino que también proporcionan información sobre los pagos realizados desde que el programa se echó a andar como tal (los archivos datan de 2000 en adelante).

En cambio, los demás subprogramas –muchos de los cuales entregan pagos cuantiosos de varios millones de pesos a un número muy pequeño de beneficiarios– han pasado por una serie de reconfiguraciones. Debido a ello, en el intento por reconstruir históricamente con precisión qué programas estaban operando en qué año es fácil tropezarse con varios obstáculos. Para empezar, la mayoría de los padrones de beneficiarios se han estado divulgando públicamente sólo en años recientes. Sólo uno proporciona información detallada desde 2002, otro a partir de 2004, tres desde 2006, uno a partir de 2007 y tres más apenas comenzaron a hacerlo en 2008.

En respuesta a una solicitud de información que deseaba averiguar acerca de los pagos efectuados a beneficiarios por parte de Apoyos a la Comercialización a partir del inicio del programa en 1991, ASERCA sólo proporcionó información desde 1999 en adelante.¹⁷ Se trataba de un documento en formato Word que consistía en una serie de fotos (archivos .jpg) de cuadros de beneficiarios, lo cual dificultaba comparar la información a lo largo del tiempo, sobre todo para aquellos programas cuyos padrones son relativamente recientes.

Estas dificultades en la presentación de la información oficial sobre los beneficiarios de los subprogramas de Apoyos a la Comercialización (con la excepción de Ingreso Objetivo), junto con la falta de información accesible y confiable sobre la historia distributiva de los mismos, dificultan mucho la tarea de entender la trama general de cómo se han gastado estos fondos, en qué y por qué. Tomando en cuenta que estos programas entregan cuantiosas sumas en apoyos a quienes acceden a ellos, resulta particularmente notable que en el momento de cumplir formalmente con las disposiciones en materia de transparencia no proporcionen la información suficiente como para entender la distribución de estos pagos.

En suma, de un lado, ASERCA ofrece un alto grado de detalle en la información que dispone sobre los padrones de beneficiarios de Procampo e Ingreso Objetivo. A pesar de sus limitaciones, en el marco del conjunto de los programas y las dependencias responsables, la información que se proporciona sobre ambos programas figura entre la más completa que puede obtenerse en lo que a distribución real de los pagos de subsidios se refiere. Pero por otra parte, ASERCA también es responsable de la alta opacidad que presentan los padrones de beneficiarios de otros programas, como el de Apoyos a la Comercialización y el subsidio al consumo de diesel.

2. LA CONSISTENCIA Y LA CONFIABILIDAD DE LA INFORMACIÓN OFICIAL RELATIVA A LOS BENEFICIARIOS DE LOS SUBSIDIOS: EL CASO DE PROCAMPO

La transparencia es una condición necesaria, pero no suficiente, para la rendición de cuentas. Como hemos visto, muchos de los principales programas de subsidios agrícolas gubernamentales cumplen formalmente con lo dispuesto por la ley en materia de divulgación de información, pero ello no necesariamente fortalece la transparencia, debido a que en muchos casos la misma presentación no permite acceder a aspectos sustanciales. En otras palabras, para programas como Apoyo a la Comercialización y los de inversión Alianza, “acceso” ni siquiera implica “transparencia”.

En el caso de aquellos programas que son más transparentes, como Procampo e Ingreso Objetivo, encaminarse hacia la rendición de cuentas aún depende de una serie de factores adicionales. Por un lado, tanto las partes interesadas como quienes se ocupan de monitorear el desempeño

¹⁷ Véase solicitud de acceso a la información con folio 0810000040808.

del sector público –los evaluadores de programas, los medios de comunicación, las organizaciones civiles y los investigadores académicos– pueden aprovechar esta situación de mayor transparencia y fortalecer la rendición de cuentas usando adecuadamente la información disponible al evaluar el desempeño de un programa o al generar propuestas alternativas, indicando allí que es responsabilidad de los funcionarios cumplir con la normatividad existente.

Sin embargo, la capacidad de un actor independiente para actuar a partir de información recientemente transparentada también depende de la *calidad* y la *confiabilidad* de los datos suministrados. A pesar de que los padrones oficiales de beneficiarios ahora están disponibles al público, este nuevo nivel de transparencia no resuelve por sí solo ciertos problemas relativos a la calidad de los datos, un asunto que limita el alcance de la transparencia para conducir a la rendición de cuentas. En el caso de los padrones más transparentes y completos de ASERCA (Procampo e Ingreso Objetivo) el análisis independiente muestra que la información públicamente disponible no es lo suficientemente confiable para asegurar que los datos realmente dejan ver quién obtiene qué dentro de estos programas de pagos directos, tal como ilustró la cobertura mediática de 2009 y 2010.

A continuación, se detallan las principales debilidades que afectan la confiabilidad de los datos:

- **Los padrones de beneficiarios de Procampo informan acerca de pagos específicos, no de pagos a individuos específicos.** Técnicamente, los pagos de Procampo están literalmente atados al predio que recibe el apoyo, no al productor que lo cultiva. Cuando el predio se registra en Procampo, se le asigna un folio de predio que lo identifica, el cual no aparece (y por ende no está disponible) en los padrones de beneficiarios divulgados. En éstos sí aparece una “clave de productor” que identifica al receptor del pago. Pero, por otra parte, un mismo productor puede tener una multiplicidad de claves dentro del padrón de Procampo, incluso en el curso de un mismo ciclo agrícola. Básicamente, cada vez que Procampo efectúa un pago a un beneficiario, este movimiento se registra con la respectiva clave del productor, que no necesariamente es la única que éste tiene asignada. Por ende, un mismo productor puede aparecer varias veces en el padrón del programa. Si bien la información sobre el pago incluye el municipio en el que está ubicado el predio y la cantidad de hectáreas apoyadas, esa información no aparece vinculada al folio del predio.
- **Por motivos que no están claros, numerosos productores cuentan con muchas y distintas claves en el padrón de Procampo.** No sólo es posible sino también legal que un agricultor registre más de un predio al inscribirse en Procampo. Por ende, es comprensible que también esté relacionado con varios folios de predios registrados en el programa. Sin embargo, en la información no se establece una relación clara entre su clave de productor y cada predio por el cual está recibiendo apoyo.

Por su parte, ASERCA no ha proporcionado ninguna explicación oficial acerca del modo en que ha estado asignando las claves de productores a los beneficiarios de Procampo a lo largo del tiempo, así como tampoco proporciona información adicional para identificar a los mismos. Ello implica que actualmente no hay manera de saber con exactitud si la aparición recurrente de un mismo nombre con distintas claves de productor significa que se trata de la misma persona o de individuos homónimos (cuyos predios, en dado caso, estarían situados en el mismo lugar).

Algo que quizás explique la asignación de diferentes claves a un mismo individuo puede ser la práctica de arrendamiento de predios, que las reglas de operación de Procampo no sólo permiten, sino que han promovido a lo largo de la historia del programa. Puede darse el caso de alguien que, en cierto ciclo agrícola, renta un predio que es propiedad de un beneficiario del programa, quien le cede al primero el apoyo respectivo como parte del paquete de la renta. Si el productor que arrienda ya cuenta con un predio registrado en Procampo, puede que el programa le asigne una nueva clave, a fin de indicar que se trata de un predio en arriendo.

En una entrevista, funcionarios de alto nivel de Procampo señalaron que hasta 80% de los pagos emitidos durante el ciclo otoño-invierno corresponden a arrendadores, no a propietarios.¹⁸ De ser cierto que la multiplicación de las claves de productores se debe en parte a la abundancia de predios arrendados, todavía no queda claro si, con el paso del tiempo los productores rentistas han seguido siendo los mismos (y por ende las identificaciones respectivas) o han estado constantemente cambiando.

El hecho de que no quede claro cómo ASERCA asigna la claves a un productor, trátase de un individuo o de una organización, complica considerablemente la posibilidad de que un análisis independiente realmente establezca patrones de distribución de los pagos de subsidios que efectúa Procampo. Tomando en cuenta que no se ha hecho un esfuerzo por esclarecer la

¹⁸ Información proporcionada personalmente por el Director de Procampo, Gustavo Adolfo Cárdenas Gutiérrez, en una reunión realizada el 19 de junio de 2009 en las oficinas de Procampo.

relación entre la coincidencia de nombres y las claves de productores, es aún más dudoso que pueda haber una explicación oficial acerca de cómo se asigna una clave. Ello quiere decir que tampoco hay manera de saber quién recibe los pagos y cuál es el monto agregado que recibe determinado productor (individual u organizado).

Como se verá a continuación, este problema tiene serias implicaciones, tal como quedó demostrado en el debate en los medios de comunicación. Para empezar, por sí solos, los padrones de beneficiarios de Procampo Tradicional disponibles al público revelan que con el tiempo se han asignado más de 5.3 millones de claves.¹⁹ Sin embargo, en los primeros años del programa, la información oficial sobre el número de “productores beneficiados” en 1995 eran 2.9 millones, según el “Informe de Gobierno” (aparentemente refiriéndose a individuos distintos). El número de “productores beneficiados” era 2.8 millones todavía en 2002, pero cayó a 2.4 millones en 2008.²⁰ En otras palabras, la cantidad de claves asignadas con el tiempo es considerablemente mayor al total anual de pagos a productores inscritos para cualquier año (sobre todo en años recientes).

- **El folio de predio de Procampo es el único elemento de identificación confiable que no ha cambiado con el tiempo.** Sin embargo, dicha información no está actualmente disponible al público y la entonces Directora de ASERCA consideró que la sensibilidad de la misma impide divulgarla; si esto se hiciera, sostuvo, permitiría ubicar a los beneficiarios del programa.²¹ En efecto, si los folios estuviesen disponibles al público, se podría dar seguimiento a la totalidad de los pagos que se han efectuado a cada predio registrado en el programa. Aún así, ello no resolvería el problema de saber con certeza quién ha estado recibiendo los pagos del predio en cuestión.

El acceso a los folios de los predios también haría posible analizar en qué medida un predio (o una porción del mismo) ha estado sujeto a arrendamiento. Así, también se podría averiguar las distintas claves de productores a quienes se les ha emitido pagos para un mismo predio y si la superficie financiada corresponde a partes o a la totalidad del mismo. De todos modos, ello no permitiría saber con precisión si las distintas claves de productor vinculadas a un mismo predio corresponden a la misma persona o a individuos homónimos.

Hay investigadores interesados en obtener mayores detalles sobre el número absoluto de los diferentes individuos que reciben subsidios de Procampo y han cursado solicitudes de información a ASERCA, pidiendo mayor precisión en la información. Las respuestas correspondientes han dejado ver que ASERCA cuenta con la información que permite distinguir entre la multiplicidad de claves de productores, los homónimos y los individuos. Dicha información adicional, cuando se refiere a individuos, no a organizaciones, incluye el CURP, que se asigna desde el nacimiento de la persona. Debido a que el CURP contiene información personal sensible, el darlo a conocer violaría lo dispuesto en la LFTAIPG con respecto a la privacidad. Sin embargo, el hecho de que ASERCA parece contar con dicho código en sus registros implica que es posible relacionar la multiplicidad de claves con los diferentes individuos. Si esto es así, entonces la idea de crear, por lo menos, una clave de productor más consistente es plausible.

Al mismo tiempo, en el interés de proteger la información privada de las personas, otro dato que resultaría útil para discernir entre individuos homónimos sería incluir en las bases de datos disponibles al público el dato de la localidad en que se emite el pago. Si bien esto no permitiría afirmar con total certeza si la aparición en el padrón de un mismo nombre corresponde a una misma persona (o a varias), los datos actualmente disponibles se refieren sólo al municipio en que se realiza el pago. Es mucho menos probable que distintos individuos con el mismo nombre residan en una misma localidad a que si suceda en un mismo municipio. Aunque ello no esclarecería totalmente la cuestión de los homónimos, haría disminuir la posibilidad de que se trata de individuos distintos si el mismo nombre aparece relacionado con una misma localidad.

- **Aún cuando se esclarezca la relación entre la clave de productor de Procampo y los individuos particulares, no se resolvería un asunto paralelo: los pagos a organizaciones que distribuyen subsidios entre sus miembros.** Actualmente el reglamento de Procampo permite que una organización, sea social (cooperativa, ejido) o empresarial, se inscriba para recibir subsidios del programa. Ello implica que, para efectos de pago, la organización puede conjuntar dos o más de los predios de sus productores, en cuyo caso Procampo emite sólo un cheque (o depósito) a la organización (en vez de hacerlo a los individuos que la forman). Es tarea entonces de la organización distribuir el dinero recibido a sus integrantes.

¹⁹ www.subsidiosalcampo.org.mx

²⁰ Gobierno Federal (2009: 196) y solicitud de información Núm. 0810000025509, disponible para consulta pública por medio del buscador electrónico Zoom del IFAI en <http://buscador.ifai.org.mx/buscador/bienvenido.do>

²¹ Reunión que tuvo lugar en las oficinas de SAGARPA con Graciela Aguilar, entonces Directora de ASERCA y Alberto Cárdenas, entonces Secretario de Agricultura, 11 de agosto de 2009.

El padrón de Procampo también le asigna una clave de productor a cada organización. Incluso, hay casos, y por razones que no están claras, en que una misma organización cuenta con diferentes claves. Actualmente, resulta imposible saber cuántos agricultores forman parte de cierta organización o cuántos recibirán parte del pago correspondiente a determinado ciclo agrícola. A juzgar tanto por sus respuestas a solicitudes de información como por declaraciones de sus funcionarios, ASERCA en realidad no sabe cuántos individuos recibirán parte del pago que le ha efectuado a una organización.²²

ASERCA sostiene que debido a que la recepción de solicitudes para Procampo es tarea de las oficinas locales de la SAGARPA (en los Centros de Apoyo al Desarrollo Rural, Cader), no hay manera de que las oficinas centrales puedan controlar la calidad de la información reunida. Además, ASERCA alega que simplemente no le es posible reunir datos tan detallados acerca de cada individuo que participa en el programa (mucho menos de cada miembro de cada organización), sobre todo considerando que hay más de dos millones de beneficiarios y que ello implicaría coordinarse con un sinnúmero de oficinas locales.

- **Por estas razones, el padrón de Procampo cuenta de más el número total de beneficiarios que son productores individuales y al mismo tiempo cuenta de menos el número de agricultores que reciben apoyos como miembros de organizaciones.** El efecto neto de estas dos distorsiones sobre el número total de beneficiarios de Procampo no está claro. En la revisión que realizó la Auditoría Superior de la Federación (ASF) del desempeño de ASERCA en 2006 se encontró que había 2.56 millones de productores y 3.48 millones de predios enlistados (2008: 428). Sin embargo, según el Tercer Informe de Gobierno del presidente Calderón, los datos oficiales relativos a ASERCA indicaban que para 2006 hubo 2.32 millones de productores enlistados en el programa.²³ En su respuesta a la solicitud de información en que se le pedía específicamente que proporcionara el dato respecto “al número total de personas individuales” que reciben pagos a través del programa, ASERCA afirmó que, en 2006, hubo aproximadamente 2.75 millones de agricultores empadronados en el mismo.²⁴

Estas variaciones, sólo para el caso del año 2006, no son menores, ya que representan diferencias que oscilan entre 190,000 y 430,000 productores. Esta última cifra corresponde a la diferencia entre los dos datos oficiales que ASERCA proporcionó sobre el número total de beneficiarios. Salvo la respuesta formal a la solicitud de información, ni el Tercer Informe de Gobierno ni el informe de la ASF indican claramente cómo arribaron a la cifra que mencionan relativa a la cantidad de productores individuales que participan en el programa. En otras palabras, en el caso de estos dos informes, no sabemos si simplemente sumaron los números totales de las claves de productores (con lo cual contaron *de más* a los productores individuales y *de menos* a los miembros de organizaciones) o si usaron otra metodología para resolver aspectos imprecisos y dudosos (como la dificultad para esclarecer la identidad de productores homónimos). El hecho de que estos dos recuentos varíen considerablemente implica que cada uno debió emplear distintos criterios para establecer qué indicadores se toman en cuenta para definir a un productor individual y así estimar el respectivo total de beneficiarios.

En su respuesta a la solicitud de información, ASERCA sostiene haber resuelto el problema del conteo “de más” de los productores individuales alegando que las cifras proporcionadas se calcularon tras tomar en cuenta otros elementos de la identidad de cada individuo (como su nombre, CURP, lugar de nacimiento y otros). No obstante, también reconoce abiertamente que en el caso de las organizaciones, cada una sólo se contó una vez, de acuerdo con su correspondiente clave de productor.²⁵ Por ende, resulta notable que esta particular forma de calcular el número de beneficiarios de Procampo termine arrojando la cifra más alta entre las tres fuentes oficiales disponibles.

Metodológicamente, el dilema de contar “de más” a los productores individuales, generado por la posibilidad de que una misma persona tenga varias claves de productor, está ostensiblemente resuelto. Pero resta aún el problema derivado de contar “de menos” a los individuos que, al formar parte de una misma organización, también comparten una misma clave.

Conviene subrayar el asunto de contar “de menos” porque, en realidad, los mayores pagos que realiza Procampo se hacen a organizaciones. Los 14 mayores beneficiarios históricos de Procampo Tradicional son todas agrupaciones, no individuos, y aunque son principalmente empresas privadas, también figura un enorme ejido indígena en Jalisco (véase el texto de Maldonado

²² Reunión que tuvo lugar en las oficinas de SAGARPA con Graciela Aguilar, Directora de ASERCA y Alberto Cárdenas, entonces Secretario de Agricultura, 11 de agosto de 2009.

²³ Gobierno Federal (2009: 196) (en el archivo correspondiente a “Economía competitiva”).

²⁴ Véase solicitud de acceso a la información con folio 0810000025509.

²⁵ Solicitud de información num. 0810000025509, disponible para consulta pública por medio del buscador zoom del IFAI en: <http://buscador.ifai.org.mx/buscador/bienvenido.do>. El texto exacto de la respuesta a dicha solicitud expresa lo siguiente:

“Nota: Debido a que un productor puede tener más de una clave de productor, para realizar el conteo de productores únicos hace una agrupación por apellido paterno, apellido materno, nombre, fecha de nacimiento, estado de nacimiento, CURP y RFC para el caso de las personas físicas, para el caso de las personas morales se cuentan únicamente por clave de productor.” (sic).

en este volumen).²⁶ De hecho, entre 1994 y 2008, sólo hubo siete individuos en la lista de los primeros (el monto) 50 beneficiarios de Procampo Tradicional.²⁷

- **Esta ambigüedad con respecto a quién recibe los fondos de Procampo no permite realizar análisis consistentes de los patrones de distribución de los pagos de subsidios ni monitorear el cumplimiento del programa de acuerdo a las reglas existentes.** La falta del folio del predio en el padrón de beneficiarios disponible al público significa que no se puede vincular un pago con el predio que es objeto del mismo. Las actuales imprecisiones que existen con la clave del productor, tanto a nivel de individuos como de organizaciones, y la falta de una explicación oficial acerca de cómo se asigna esta clave, significa que tampoco se puede seguir con exactitud el pago a individuos. El único análisis preciso que actualmente podría emprenderse de los patrones distributivos es el de la distribución de los pagos en el ámbito municipal a lo largo del tiempo. Aunque dicho análisis permitiría establecer yéndole destino de los pagos y sus niveles de concentración geográfica, un análisis de la concentración de la distribución de los pagos (v.gr. quién obtiene exactamente qué en comparación con lo que otros obtienen) resultará impreciso mientras persistan problemas en la clave de productor.

Actualmente, tampoco es posible realizar con precisión un análisis independiente de hasta dónde los pagos de Procampo acatan las reglas de operación establecidas, lo cual sería muy importante desde el punto de vista de la rendición de cuentas. Cuando el programa se creó mediante un decreto presidencial, se estableció que los pagos estarían limitados a 100 ha de tierra de riego o su equivalente en tierra de temporal que son las extensiones máximas de la propiedad permitidas por la Constitución a partir del reparto agrario. No obstante, se desconoce si alguna autoridad competente se ha encargado de que este techo se respete (ver recuadro 9). También es cierto que estas disposiciones no mencionan la práctica del arriendo de tierras, con lo cual queda abierto un espacio para acciones discrecionales. Por otra parte, en 2004 el Congreso federal reiteró, al expedir el Decreto de Presupuesto de Procampo, que la superficie máxima a apoyarse seguiría siendo 100 ha de tierras irrigadas. Y en abril de 2009, la Secretaría de Agricultura y ASERCA acordaron limitar aún más el monto de los pagos de Procampo a agricultores individuales dejándolo en 100 mil pesos por productor y ciclo agrícola, y así quedó en las reglas de operación.

Todas estas limitaciones sobre los pagos de Procampo restringen el monto del apoyo que un sólo individuo puede recibir. No obstante, dado que actualmente no hay suficiente información disponible para dar un seguimiento certero a los pagos a individuales, es imposible verificar en forma independiente si dichas limitaciones están siendo acatadas.

Por ejemplo, aún después de las modificaciones a las reglas de operación en abril de 2009, algunos productores seguían recibiendo cantidades considerablemente mayores a los topes establecidos. Como se puede apreciar en el siguiente cuadro, que de ninguna manera es una lista exhaustiva de las violaciones que se cometieron a las disposiciones vigentes, ASERCA realizó pagos por más de un millón de pesos a productores individuales en el ciclo primavera-verano 2009.

La cobertura que *El Universal* y otros medios informativos dieron al tema de los subsidios agrícolas en febrero de 2010 intentaba plantear una interrogante: ¿por qué se estaban violando las reglas de operación? (que, por cierto, se habían modificado hace poco). Aún cuando ni SAGARPA ni ASERCA respondieron directamente a esas preguntas, su titular y el de Procampo presentaron su renuncia (lo cual pasó después de que cambiara el Secretario de Agricultura en el verano de 2009). Es de notar que la respuesta no consistió en la adopción de medidas institucionales específicas que buscaran asegurar que las propias reglas de operación de Procampo, ASERCA y las de SAGARPA se estén cumpliendo. Más bien, los compromisos adoptados (detallados más abajo) se refieren a “limpiar” el padrón de Procampo mediante la verificación y actualización de datos, y el uso de mejores tecnologías (como la geo-referenciación), para asegurar que los productores de beneficiarios del programa realmente cumplan con los requisitos. En los hechos, empero, la instrumentación de este proceso ha sido bastante lenta, pues, por más temprano se estima que terminará hasta 2011. Mientras, dado que no cuenta con otros mecanismos institucionales para asegurar que cumpla con sus propias reglas de operación, parece que ASERCA seguirá operando con base en la inercia, utilizando el padrón histórico (con todos los problemas que presenta).

Otra restricción formal con respecto a la elegibilidad para ser beneficiario de Procampo tiene que ver con posibles conflictos de interés. En particular ¿se debe permitir que un servidor público del sector agropecuario en funciones reciba pagos de subsidios (véase el texto de Merino en este informe)? Otra vez, debido a que la clave del productor sólo permite establecer la figuración de un nombre y, por lo mismo, es insuficiente para esclarecer la identidad de un

²⁶ www.subsidiosalcampo.org.mx

²⁷ *Idem.*

individuo, no hay manera de saber con certeza si hay funcionarios públicos que están violando esta disposición. Sin embargo, la gran atención que despertó la presencia de homónimos de los funcionarios públicos en el padrón de Procampo, gracias a la cobertura mediática, se convirtió en una manera de tener mayor certeza. A su vez, ello indica que desde el punto de vista de la rendición de cuentas, un análisis independiente del cumplimiento de la normatividad respectiva es fundamental para lograr que los funcionarios públicos rindan cuentas por sus acciones mientras estén desempeñando un cargo.

- **El monitoreo desde la sociedad civil, tal como puede verse en el sitio Subsidios al Campo en México, busca mejorar el acceso público a la información con respecto a la distribución de subsidios en Procampo e Ingreso Objetivo.** Aunque las bases de datos en bruto de ASERCA son muy accesibles en línea, el análisis de las mismas sigue siendo complicado por el tamaño y el alcance de los dos programas. Dado que sólo Procampo llega a más de dos millones de beneficiarios cada año, los archivos en Excel para cada entidad federativa (sobre todo en el ciclo primavera-verano, cuando se realiza la mayoría de los pagos), contienen miles y miles de entradas. Incluso para expertos en Excel, el procesamiento y elaboración de información a partir de tantos datos es sumamente complicado, asunto que se agudiza aún más al tomar en cuenta que el programa lleva funcionando más de 15 años. De ahí que la iniciativa ciudadana Subsidios al Campo en México, un proyecto en que colaboran, organizaciones civiles y sociales, y académicos, haya buscado facilitar el acceso a las listas de Procampo, dándolas a conocer en línea en un formato sencillo de manejar y en el que pueden hacerse búsquedas y análisis. La base de datos correspondiente está disponible en www.subsidiosalcampo.org.mx, y permite comparar fácilmente pagos del programa a lo largo de sus 15 años de funcionamiento, así como patrones de distribución entre entidades federativas. Aquí también se encuentra una base de datos correspondiente a Ingreso Objetivo, la cual permite comparar fácilmente la distribución de pagos en términos tanto temporales como geográficos.

Para cada padrón, se puede realizar búsquedas de nombres tanto de individuos como de organizaciones, y también ver información detallada acerca de la ubicación del predio, el producto cultivado, el número de hectáreas apoyadas (o de toneladas, para el caso de Ingreso Objetivo) y los montos pagados a lo largo del tiempo.

Sin embargo, este sitio divulga los padrones de ASERCA *tal cual* como ésta los presenta. Es decir, el contenido de los datos oficiales no se altera en lo más mínimo, incluso en el caso de errores (ortográficos o tipográficos) en la escritura. Por ende, la posibilidad de incrementar el acceso a la información por medio de esta iniciativa está sujeta a las propias limitaciones de la fuente oficial. No esclarece la identificación de los productores homónimos con diferentes (y numerosas) claves, ni proporciona información adicional acerca de las organizaciones empadronadas. Aunque potencia la rendición de cuentas en Procampo, gracias a un mayor y mejor acceso a los datos oficiales, la capacidad de este sitio para dar un seguimiento preciso a los pagos de Procampo a lo largo del tiempo es, por lo mismo, limitada.

- **Los datos oficiales de Procampo no permiten analizar el grado de cobertura del programa.** Los funcionarios responsables del sector agrícola, así como los observadores y analistas suponen de manera implícita que Procampo cubre a todos los productores que son elegibles. Sin embargo, en los hechos la cobertura del programa (el porcentaje de los productores elegibles que están inscritos) no está clara. La información públicamente disponible acerca de los beneficiarios no permite analizar el grado de cobertura de Procampo ni en términos de productores elegibles ni de predios. Pero además, las evaluaciones oficiales de Procampo tampoco han abordado esta pregunta. No obstante, según los estudios de Scott y de Fox y Haight (en este informe), prevalece una situación de sub-cobertura. Ambos trabajos mencionan encuestas que conciden en que la mayoría de los productores minifundistas no tienen acceso al programa. Este sesgo puede atribuirse a tres factores. Primero, y por razones que habría que esclarecer, algunos productores no habrían estado inscritos en 1993 y 1994, cuando se fijó el padrón. Segundo, el programa no abrió una nueva ventana para incorporar a muchos de los productores elegibles que no se inscribieron al principio (a pesar de haber organizado una lista oficial de espera, el Registro Alternativo) y tercero, la participación de productores inscritos ha estado disminuyendo, como indica la auditoría federal practicada en 2006. La tasa de participación global para los productores empadronados era de 91% en el ámbito nacional y algunos estados presentaban tasas de participación más bajas, por razones que tampoco están claras.²⁸ Se requiere, entonces otras fuentes de información para establecer el grado en que Procampo está llegando a su población objetivo.

²⁸ Por ejemplo, en 2006 Procampo alcanzó a cubrir sólo 71.5% de los productores ya inscritos en Guerrero, dejando fuera a más de una cuarta parte, y en Chiapas a 79.1% de los productores inscritos (ASF 2008: 418).

- **No obstante sus limitaciones, la base de datos de Procampo ha sido el conjunto de datos más completo sobre la actividad agropecuaria en México durante los 16 años que han pasado entre los dos censos del sector realizados en 1991 y 2007.** El censo agropecuario de 1991 se realizó previo a las reformas al Artículo 27 Constitucional de 1992, que dieron lugar a la parcelación individual y eventual venta de terrenos ejidales, así como al programa de regularización territorial Procede.²⁹ El censo agropecuario más reciente, realizado en 2007, se ha dado a conocer sólo hace poco y de manera parcial (véase el texto de Robles en este informe).

El hecho de no haber realizado un censo nacional agropecuario completo durante más de 15 años deja abierta la siguiente pregunta. ¿en qué datos se han fundado las principales decisiones que han conducido la política agropecuaria durante este tiempo? Pocas fuentes gubernamentales (al menos entre las que están disponibles al público) contienen tanta información sobre los tipos de bienes producidos y su localización, como la base de datos de Procampo.

Sin embargo, los problemas antes mencionados sobre su calidad y confiabilidad, permiten preguntarse acerca del papel que estas bases de datos pudieron cumplir como base informativa para las decisiones que se han tomado en política agropecuaria (si es que se utilizaron para ello). Está fuera del alcance del presente informe emitir juicios definitivos acerca del modo en que se han decidido las políticas agropecuarias durante los últimos 15 años. Pero, como ya se ha dicho, la base de datos de Procampo es la única información públicamente disponible que presenta tanto nivel de detalle sobre quién produce qué y dónde en el campo mexicano. Desde la perspectiva de la rendición de cuentas, ello querría decir que las limitaciones señaladas también constriñen el debate público en torno a las políticas y decisiones en el sector.

- **La Secretaría de Agricultura y ASERCA, con apoyo del Banco Interamericano para el Desarrollo y el Banco Mundial, se han comprometido a elevar la calidad de y el acceso a los datos relativos al pago de subsidios de Procampo.** El gobierno anunció (y presupuestó) recientemente una inversión de 400 millones de pesos para “limpiar” el padrón de Procampo. En septiembre de 2009 también dio a conocer una serie de disposiciones mediante las cuales buscará verificar la elegibilidad de los productores actualmente enlistados en el programa (DOF 2009). Al mismo tiempo, se consiguieron grandes préstamos del BID y del BM que se destinarán a elevar la calidad de los datos relativos a los beneficiarios de los pagos de Procampo.³⁰

La Directora de ASERCA anterior, Graciela Aguilar, indicó entonces que, para los casos de Procampo y de Ingreso Objetivo, a medida que se vaya realizando el proceso de “verificación”, se procurará instituir una forma de identificación del productor de carácter interno que será más confiable que la información actualmente disponible.³¹ No obstante, aún no se ha dado a conocer públicamente los detalles específicos de este proceso de verificación, excepto que se ha empezado a instrumentar y que tardará por lo menos un año (si no más) en llevarse a cabo.

Estas iniciativas representan pasos potenciales importantes para mejorar la calidad y la confiabilidad de la información pública sobre Procampo. A medida que las organizaciones civiles sigan monitoreando el desempeño del programa y se acceda a mejor información, ciertamente se fortalecerán los intentos por establecer una mayor rendición de cuentas en el sector público, particularmente en las políticas de subsidios agrícolas de Procampo. Por otra parte, el escrutinio público de la calidad y el acceso a la información oficial de los muchos otros programas de subsidios agrícolas mexicanos apenas está empezando y debe proseguir.

3. CONCLUSIONES

La cobertura mediática en 2009 y 2010 sirvió para darle más atención a los principales programas de subsidio al campo en México. Ahora bien, la presencia o no de ciertos individuos (funcionarios públicos o familiares de narcotraficantes) sólo es un síntoma de una cuestión más de mayor envergadura que debe ser objeto de un debate público más amplio. Múltiples evaluaciones oficiales no han logrado establecer si el diseño y el funcionamiento de los programas permiten que éstos cumplan con sus objetivos y metas y, más allá de eso. Además, las agendas acotadas de las evaluaciones oficiales no preguntan si tales objetivos son los que efectivamente deberían perseguir las políticas de subsidio a la producción agropecuaria en el país. En estos términos, la presencia o no de individuos célebres en los padrones de beneficiarios es sólo la punta del iceberg y, por lo mismo, amerita una discusión más amplia. Por lo pronto, es evidente

²⁹ Nombre oficial: Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos.

³⁰ Véase www.iadb.org y www.worldbank.org

³¹ Reunión que tuvo lugar en las oficinas de SAGARPA con Graciela Aguilar, entonces Directora de ASERCA y Alberto Cárdenas, entonces Secretario de Agricultura, 11 de agosto de 2009.

que la transparencia por medio de la publicación de padrones de beneficiarios ha contribuido a alimentar sustancialmente el debate sobre los programas de subsidio al campo. Al mismo tiempo, el debate público se está dando en la ausencia de información precisa y confiable sobre quiénes reciben (y concentran) los subsidios.

BIBLIOGRAFÍA

- Arvizu, Juan (2010) "Mayorga: Ni por ética dejo de recibir mi subvención," *El Universal*, 18 de febrero, http://www.eluniversal.com.mx/graficos/especial/EU_procampo/mayorga.html
- ASF (Auditoría Superior de la Federación) (2008). *Informe del resultado de la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública, Sector Defensa Nacional, Sector Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación*, Tomo IV, Vol. I. <http://www.asf.gob.mx/trans/informes/IR2008i/Indice/sectoriales.htm>
- DOF (Diario Oficial de la Federación) (2009) "Acuerdo por el que se emiten los lineamientos del Programa de Actualización de Datos y Expedientes del Directorio del Procampo," *Diario Oficial de la Federación*, 1 de septiembre, http://www.aserca.gob.mx/artman/uploads/actualizaci_n_expedientes_procampo_09.pdf
- Gobierno Federal (2009) *Tercer Informe de Gobierno, Anexo Estadístico*, México: Gobierno Federal, http://www.informe.gob.mx/anexo_estadistico/
- Hernández, Evangelina (2010) "Los Guzmán Loera y titular de Sagarpa cobran Procampo," *El Universal*, 15 de febrero, http://www.eluniversal.com.mx/graficos/especial/EU_procampo/procampo.html
- Merino, Mauricio (2010) "Defectos de fontanería," *El Universal*, 17 de febrero, <http://www.eluniversal.com.mx/editoriales/47407.html>

RECUADRO 9

INCUMPLIMIENTO DE LAS REGLAS DE OPERACIÓN DE PROCAMPO. PERSONAS FÍSICAS QUE RECIBIERON MÁS DE 100 MIL PESOS (P-V 2009)

Ana Joaquina Ruíz (Fundar)

Según las reglas de operación de Procampo, ninguna persona física puede recibir apoyos por más de 100 mil pesos a partir del ciclo agrícola primavera-verano 2009. Sin embargo, dichas reglas no fueron aplicadas con exactitud.

A continuación una tabla donde se muestran por estado, los beneficiarios que recibieron arriba de 100,001 pesos en el ciclo agrícola primavera-verano 2009.³²

Los datos son obtenidos de los padrones de beneficiarios de ASERCA, es decir, son datos oficiales, descargados de internet el día 20 de abril de 2010, del sitio: http://www.aserca.gob.mx/artman/publish/article_1878.asp

ASERCA Padrones de beneficiarios con más de 100 mil pesos por ciclo agrícola Procampo Tradicional Ciclo primavera-verano 2009				
Nombre del productor	Estado	Superficie apoyada (hectáreas)	Importe apoyado (pesos)	Ciclo
HANUN JORGE JORGE ALFREDO	Tamaulipas	328.6	\$ 316,441.80	PV09
ZUNIGA CEPEDA MARIA GUADALUPE	Tamaulipas	301.84216	\$ 290,674.00	PV09
GARCIA MEDRANO J SERGIO	Durango	257.54	\$ 251,824.12	PV09
MANZUR NADER SANDRA	Tamaulipas	249.13	\$ 239,912.19	PV09
ARELLANO CANALES MARIA BRISELDA	Tamaulipas	208.17	\$ 200,467.71	PV09
DE LA GARZA COLLADO LUCAS	Tamaulipas	207.68432	\$ 200,000.00	PV09
ARGUELLO HERNANDEZ ALEJANDRO	Tamaulipas	204	\$ 197,800.00	PV09
RAMOS FLORES JAVIER	Jalisco	202.84216	\$ 197,022.00	PV09
DE ANDA SANCHEZ SAUL EDUARDO	Tamaulipas	203.84216	\$ 196,300.00	PV09
CARDENAS CHARLES JOAQUIN	Tamaulipas	203.84216	\$ 196,300.00	PV09
BARRON TIJERINA ASCENCION	Tamaulipas	200	\$ 192,600.00	PV09
ELIAS SUDERMAN AGANETA	Chihuahua	193.84216	\$ 186,670.00	PV09
URIBE RIVERA DAFNE ALEJANDRA	Tamaulipas	180.005607	\$ 173,345.40	PV09
LOAIZA CONTRERAS JOSE DIEGO OSCAR	Puebla	180	\$ 173,340.00	PV09
DE LA GARZA MORANTES CESAR	Tamaulipas	178.84216	\$ 172,225.00	PV09
MONTES NEVAREZ SAMUEL	Chihuahua	155.5	\$ 166,875.50	PV09
TINOCO TINOCO MANUEL	Durango	171	\$ 164,673.00	PV09
UNGER WIENS ELIZABETH	Chihuahua	169.24216	\$ 162,980.20	PV09
JAQUEZ FLORES JUAN ANTONIO	Chihuahua	167.68432	\$ 161,480.00	PV09
GIESBRECHT REIMER JUAN REYNALDO	Chihuahua	166	\$ 159,858.00	PV09
PEREZ ROMO MERCEDES	Jalisco	165	\$ 158,895.00	PV09
ORTIZ HERRERA JOSE LUIS	Zacatecas	161.12	\$ 155,158.56	PV09
LOPEZ SOLIS JOSE	Zacatecas	152	\$ 146,376.00	PV09
SILVA GOMEZ JOSE LUIS	Chiapas	112	\$ 145,600.00	PV09
BRETON Y BRETON JAIME ELOY	Tlaxcala	145	\$ 139,635.00	PV09
ARGUELLES URENO ABRIL	Tamaulipas	144	\$ 138,672.00	PV09
VILABOA MURILLO ROBERTO	Veracruz	140	\$ 134,820.00	PV09
ABRAMS ZACHARIAS WILHILEM	Chihuahua	136.5	\$ 133,321.00	PV09
PEREZ ARCE LILIA SUNANA	Tamaulipas	137.5	\$ 132,412.50	PV09
RAMOS ZAVALA ARTURO	Tamaulipas	133	\$ 128,079.00	PV09
CRIVELLI CRUZ CARLOS ANTONIO	Veracruz	132	\$ 127,116.00	PV09
HERNANDEZ CHAVARRIA ALFREDO	Jalisco	131	\$ 126,153.00	PV09

Nombre del productor	Estado	Superficie apoyada (hectáreas)	Importe apoyado (pesos)	Ciclo
LANDA ARROYO AURORA MIRIAM	Veracruz	130.35	\$ 125,527.05	PV09
LOPEZ GALVEZ JOSE GALDINO ANASTACIO DE JESUS	Puebla	129	\$ 124,227.00	PV09
ARELLANO GURROLA JUAN	Zacatecas	129	\$ 124,227.00	PV09
SANTOS RODRIGUEZ MARTHA PATRICIA	Tamaulipas	126.1896552	\$ 122,149.00	PV09
ACEVES FERNANDEZ FRANCISCO JOSE	Aguascalientes	125	\$ 120,375.00	PV09
MORALES ROMAN TERESA	Veracruz	125	\$ 120,375.00	PV09
VALLES MATA MA ELSA	Durango	122.614746	\$ 119,260.00	PV09
MENCHACA MUNOZ SALVADOR	Zacatecas	115	\$ 116,297.50	PV09
HERNANDEZ RECENDES J JESUS	Aguascalientes	120	\$ 115,560.00	PV09
ZUNO CHAVIRA MARIO ALVERTO	Chihuahua	120	\$ 115,560.00	PV09
ARRIETA CARDENAS MARIA OLIVIA	Durango	120	\$ 115,560.00	PV09
SOSA RINCON MARIA EUGENIA	Veracruz	120	\$ 115,560.00	PV09
AVALOS MARTINEZ ARMANDO	Tamaulipas	112.21	\$ 115,053.05	PV09
BEJARANO GARCIA ROGELIO	Chihuahua	119.35	\$ 114,934.05	PV09
FAVELA DURAN GABRIEL	Baja California Sur	118	\$ 113,634.00	PV09
DOMINGUEZ HERNANDEZ JORGE	Zacatecas	117.71	\$ 113,354.73	PV09
GRIJALVA GONZALEZ OSCAR ISIDRO	Chihuahua	117	\$ 112,671.00	PV09
TERAN FLORES BRENDA GUADALUPE	Tamaulipas	114.17216	\$ 109,947.79	PV09
LOPEZ GALVEZ JOSE GALDINO ANASTACIO DE JESUS	Tlaxcala	114	\$ 109,782.00	PV09
JACOBO RODELO JESUS ARTURO	Sinaloa	109	\$ 109,695.00	PV09
FRAIRE MARTINEZ ROBERTO	Durango	93.86	\$ 108,877.60	PV09
MUNOZ PECINA SANDRA	Tamaulipas	113	\$ 108,819.00	PV09
ARROYOS COLMENERO GILDARDO	Chihuahua	110.96	\$ 108,539.48	PV09
VASQUEZ MARTINEZ JOSE RICARDO	Morelos	95.36	\$ 108,122.26	PV09
BUSTILLOS BUSTILLOS EMIGDIO	Chihuahua	112	\$ 107,856.00	PV09
GARCIA HERNANDEZ MARTHA CELIA	Chihuahua	112	\$ 107,856.00	PV09
LUDERS BECERRIL GUSTAVO	Sonora	112	\$ 107,856.00	PV09
MARTINEZ RIVERA TOMAS	Durango	111.5	\$ 107,374.50	PV09
VILLARREAL CORTEZ MYRTHALA PATRICIA	Tamaulipas	110.83	\$ 106,729.29	PV09
VALADEZ PADILLA EFREN	Zacatecas	110.26	\$ 106,662.29	PV09
MARTINEZ NEGRETE ARTURO	Guanajuato	110.00216	\$ 105,932.08	PV09
OROZCO XX BLANCA ARMIDA	Chihuahua	110	\$ 105,930.00	PV09
ZUMARAN CASTANEDA JOSE ALFREDO	Durango	110	\$ 105,930.00	PV09
BERLANGA ESPINOZA MARGARITA	Tamaulipas	110	\$ 105,930.00	PV09
MORALES MARTINEZ JOSE LUIS	Durango	99	\$ 105,110.00	PV09
DELGADO SALAZAR TOBIAS	Durango	108.5	\$ 104,485.50	PV09
BANUELOS MEDINA JOSE	Zacatecas	108.4	\$ 104,389.20	PV09
BUSTILLOS OLIVAS JESUS MARIA	Chihuahua	105.5	\$ 104,157.50	PV09
GOMEZ NUCAMENDI JOSE RUMUALDO	Chiapas	108	\$ 104,004.00	PV09
VAZQUEZ CONTRERAS ISMAEL	Durango	104	\$ 103,522.00	PV09
FRIESEN VOTH JOHAN	Chihuahua	102	\$ 103,514.00	PV09
ALVAREZ ARIAS JOSE	Michoacán	106.4	\$ 102,463.20	PV09
SANTA EDWIGES S.PR DE R.L.	Chihuahua	106	\$ 102,078.00	PV09
MONTIEL RODRIGUEZ ANDRES	Sinaloa	106	\$ 102,078.00	PV09
MONREAL CASTILLO FRANCISCO JAVIER	San Luis Potosí	104.71	\$ 102,015.23	PV09
WIEBE LOEWEN CORNELIUS	Chihuahua	105.3	\$ 101,403.90	PV09
ANCHONDO RAMOS ANTONIO MANUEL	Chihuahua	98.79	\$ 100,164.58	PV09
ALBA OLAVARRIETA ARTURO	Aguascalientes	104	\$ 100,152.00	PV09
PENNER PETERS DAVID	Tamaulipas	104	\$ 100,152.00	PV09

Fuente: Padrones oficiales de ASERCA, descargados de http://www.aserca.gob.mx/artman/publish/article_1878.asp; el día 20 de abril de 2010. ASERCA señala que estos datos están actualizados hasta el 18 de agosto de 2009.