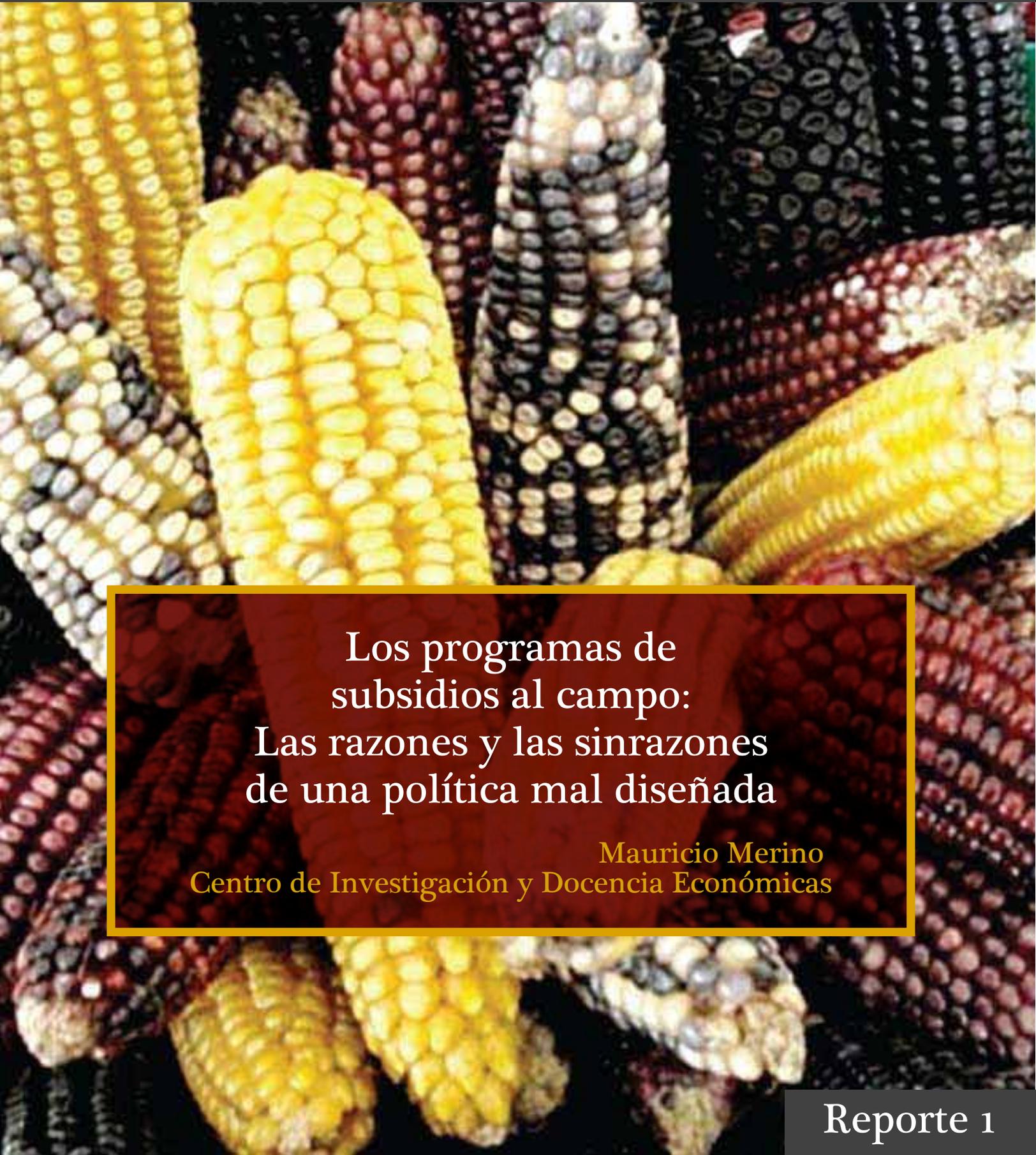


2010



Woodrow Wilson
International
Center
for Scholars

Mexican Rural Development Research Reports

A close-up photograph of several ears of corn in various colors, including yellow, red, purple, and black, arranged in a cluster. The image is used as the background for the report cover.

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

Mauricio Merino
Centro de Investigación y Docencia Económicas

Reporte 1

Los programas de subsidios al campo:

Las razones y las sinrazones de una política mal diseñada

Mauricio Merino¹

Centro de Investigación y Docencia Económicas

I. INTRODUCCIÓN

No hay una fórmula única, generalmente aceptada, para analizar una política pública. Pero en la mayor parte de la literatura convencional sobre este tema se subraya, bajo distintas denominaciones, la importancia de lo que aquí llamaré el *núcleo duro* --siguiendo una metáfora científica propuesta por Giandoménico Majone--, en el que han de encontrarse, al menos, la definición del problema que el Estado quiere resolver; los criterios y los valores que orientan su decisión de intervenir; y el propósito explícito que quiere obtener.² Más adelante volveré sobre la importancia de la definición del problema, a partir de una teoría causal, como la clave principal del análisis de las políticas. Pero de momento añado que la metáfora propuesta incluye también un *cinturón de protección* de las políticas, que está formado por el conjunto de procedimientos, recursos, funciones y oficinas encargadas de hacer posible que las políticas se implementen exitosamente, clarificando que todo este conjunto pueda ajustarse y cambiar sobre la marcha.

En este artículo veremos un ejemplo de lo que puede suceder cuando el núcleo duro de una política no está claramente definido y, en su lugar, se impone un cinturón de protección excesivamente rígido, sin capacidad de adaptación a circunstancias nuevas y sin mecanismos de evaluación que sean suficientes y oportunos para advertir que la política ha dejado de cumplir sus objetivos. En ausencia de esa definición explícita del problema que se quiere resolver o por el contrario debido a una acumulación excesiva de diversos propósitos desconectados o contradictorios, los procedimientos formales pueden ser utilizados para capturar y desviar los recursos destinados a la política enunciada, esto a favor de muy diversos y no contemplados intereses. De modo que al paso del tiempo, lo adjetivo se convierte en lo fundamental y las rutinas terminan por adueñarse de los

¹ Con la colaboración de Natalia Rivera y Jordy Meléndez. Este trabajo se publicó previamente como *Documento de Trabajo* [CIDE] No. 229, sept., 2009. Este estudio también se difundió como parte de una serie de investigaciones periodísticas publicadas en el diario *El Universal*, disponibles aquí: <http://www.eluniversal.com.mx/coberturas/esp276.html>

² En este análisis destacan las antologías de Luis F. Aguilar Villanueva, *El estudio de las políticas; La implementación de las políticas; La hechura de las políticas públicas*; México, Miguel Ángel Porrúa, 2000; Giandoménico Majone, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México, Fondo de Cultura Económica: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1997; Yves Mény y J.C. Thoenig, *Las políticas públicas*, Barcelona, Ariel, 1992 ; Joan Subirats, *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1989; D.W. Parsons, *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2007; David L. Weimer y Aidan R. Vining, *Policy Analysis: Concepts and Practice*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1992.

propósitos de la política.³ Eventualmente, tras la captura original, incluso pueden ocurrir evidentes desviaciones de los propósitos formales y cometerse actos de corrupción.

Por si esto fuera poco, la falta de un núcleo duro bien definido también hace muy difícil la evaluación de las políticas y convierte la producción de información en un ejercicio poco útil para juzgar la pertinencia de las acciones. No es sorpresa que entonces se justifiquen a sí mismas por razones estrictamente procedimentales, dado que cuando se ha perdido de vista la definición de un problema público y se ha abandonado la teoría causal y los criterios que la originaron, la transparencia corre el riesgo de convertirse en un conjunto de datos sin conexión de sentido.⁴

Tras estudiar las políticas diseñadas para otorgar subsidios al campo mexicano desde 1994 y hasta el 2009, hemos observado que esa relación entre un núcleo duro indefinido y laxo, con un cinturón de protección muy rígido, produjo, en efecto, la captura de los recursos, la desviación de los objetivos de los programas e, incluso, la muy probable corrupción en el uso de los dineros públicos. Todos los elementos que predice la teoría de política pública, que hemos empleado en esta investigación, parecen confirmarse con la evidencia empírica que hemos reunido para este trabajo. Y a la vez, esa evidencia nos ha mostrado que la transparencia puede ser un recurso extraordinario para observar la captura, la desviación y, en su caso, la corrupción de las políticas.⁵

Este artículo está organizado a la luz de esta teoría de entrada. En las páginas que siguen, primero abundaremos en algunos de los puntos que nos parecen más relevantes para situar el marco teórico de la investigación. Después, estudiaremos las debilidades originales del núcleo duro de las políticas de subsidios al campo mexicano, así como las rigideces de los procedimientos que han integrado su cinturón de protección. Y más adelante, mostraremos la evidencia que reunimos y estudiamos para mostrar la forma en que esa política fue capturada y en qué sentido se ha desviado de sus propósitos originales. Por último, añadiremos los datos que nos hacen suponer que, además, pudo haber actos de corrupción en el uso de los recursos que el gobierno mexicano ha destinado a subsidiar el campo. Todo esto como secuela de un mal diseño original de la política que aquí nos interesa.

II. NÚCLEO DURO Y ÉTICA EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

³ En este rubro véase: Mauricio Merino, “La importancia de las rutinas: Marco teórico para una investigación sobre la gestión pública municipal en México”, en Andrew D. Selee y Leticia Santín Del Río (Coordinadores): *Democracia y ciudadanía. Participación ciudadana y deliberación pública en gobiernos locales mexicanos*, Washington, Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2006.

⁴ Mauricio Merino, “La transparencia como política pública”, en John M. Ackerman (Coordinador), *Más allá del acceso a la información: transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho*, México, Siglo XXI Editores, 2008; Mauricio Merino, “La importancia de la ética en el análisis de las políticas públicas”, en el volumen colectivo: *Enfoques de políticas públicas*, México, (en proceso de publicación por la) División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). En ambos documentos he intentado mostrar la relación entre los valores y las rutinas que se desarrollan en las políticas públicas. Este artículo forma parte de esa reflexión y, eventualmente, se sumará a los textos anteriores para formar un solo volumen dedicado a los desafíos del análisis de las políticas públicas.

⁵ Me refiero a subsidiosalcampo.org.mx, página organizada por Fundar.

Las políticas públicas son una selección y una definición de problemas. Consisten, en rigor, en la utilización de los medios que tiene a su alcance el Estado para decidir en qué asuntos intervendrá y hasta qué punto lo hará. Las políticas públicas son decisiones del Estado, que se originan en un proceso político previo a través del cual se seleccionan y se definen problemas públicos. Son decisiones políticas, pues a pesar de todas las debilidades que haya mostrado el Estado durante los últimos años (ese Estado, decía Daniel Bell, que se ha vuelto demasiado pequeño para resolver los grandes problemas del mundo y demasiado grande para resolver los pequeños problemas de los individuos),⁶ ese Estado sigue teniendo el monopolio legítimo de la coerción física, sigue siendo la mayor organización política de la sociedad y sigue produciendo las normas a través de las cuales sucede la convivencia. De modo que tras las políticas públicas hay decisiones de poder, tomadas por el Estado o bajo el cobijo de las normas y de las estructuras de autoridad generadas por esa organización política. Decisiones que reclaman del Estado la elección de problemas públicos y de las distintas alternativas de acción que eventualmente puede seguir para modificar el estatus quo que le motivó a actuar.

Seleccionar las políticas que adoptará el Estado supone, en consecuencia, definir los problemas que quiere atender. Punto este último en el que se juega, quizás, la mayor parte del contenido de las políticas y el sentido político y social que tienen. No hay ningún ejercicio más relevante para el diseño, la implementación y la evaluación de las políticas públicas que el momento en el que se definen los problemas públicos que serán atendidos por el Estado. De ese ejercicio intelectual, político y económico, depende el curso que seguirá el resto del proceso de las políticas.

En este sentido, quien mejor ha explicado la importancia de la definición de problemas públicos como la clave principal de todo el enfoque de políticas es Giandoménico Majone.⁷ Y lo ha hecho con una metáfora, que identifica a las políticas públicas con los programas de investigación científica. En éstos últimos, como bien se sabe, una comunidad científica determinada comparte un conjunto de conocimientos, de saberes que les dan sentido a sus investigaciones e incluso a sus vocaciones. Esto es lo que Imre Lakatos llamó *núcleo duro*: esas tesis, ese conjunto de certezas, que forman el corazón mismo de la disciplina científica de la que estamos hablando. En torno de ese núcleo duro, hay a su vez un *cinturón de protección*: hipótesis y pruebas que se realizan, de manera cotidiana por esa comunidad científica, para demostrar o para falsear las tesis centrales del núcleo duro y para ir añadiendo conocimientos nuevos y evidencias adicionales a la disciplina.⁸ Se le llama cinturón de protección porque las hipótesis que lo forman pueden cambiar, ajustarse e incluso fracasar, sin que el núcleo duro de la disciplina se quiebre ni se abandone. Al contrario, mientras más pruebas se hacen en el cinturón de protección y mientras más datos y evidencias surgen de él, mayor certidumbre se tiene sobre los conocimientos reunidos en el núcleo duro de la disciplina. Por eso Majone propone una analogía entre programas de investigación científica y políticas públicas, sugiriendo la

⁶ Daniel Bell, "The World and the United States in 2013", *Daedalus*, 116 (3), 1987.

⁷ Véase a profundidad: Giandoménico Majone, *op cit.*

⁸ Para una discusión vibrante en la filosofía contemporánea, que va desde Thomas Kuhn hasta Paul Feyerabend, véase: Imre Lakatos, *Escritos filosóficos: la metodología de los programas de investigación científica*, Madrid, Alianza Editorial, 2007.

existencia de un *núcleo duro* en el que están las convicciones firmes derivadas de una definición previa del problema que se quiere atender, así como un *cinturón de protección*, en el que están los procedimientos, las reglas operativas, las decisiones cotidianas, los recursos, los responsables y hasta las oficinas que se utilizan para que el núcleo duro de la política pueda llevarse a cabo.

En el núcleo duro de una política hay, al menos, tres cosas que no pueden pasarse por alto. La primera se refiere a la causalidad del problema que se quiere atender: las causas que le hayan generado, a juicio del analista de políticas y de quien toma las decisiones, el problema que se ha seleccionado. La segunda trata la forma en que quiere modificarse el estatus quo: el punto al que quiere llegarse o si se prefiere, el resultado específico que quiere producirse tras la intervención del Estado. Y la tercera considera la argumentación exacta sobre el sentido y el propósito de la política que se está llevando a cabo, a partir de los valores que se defienden y que le dan sentido a la intervención. Es imperativo notar que Majone acierta cuando enfatiza que la definición de un problema público no equivale a la descripción periodística, efectista, de una determinada situación problemática. En cambio, definir un problema es ante todo encarar una responsabilidad: no se trata de observar y lamentar una situación en la vida pública, sino de elucidar las causas que le provocan así como emparejar ante éstas sus soluciones factibles.⁹ Si una determinada causa no tiene solución posible, simplemente no tiene sentido diseñar una política; la lógica indica que ésta fracasará cualquiera que sea su encarnación. Como bien advierte la filosofía política, quien proponga algo cuya factibilidad sabe imposible, está cometiendo un acto de corrupción.

Por ende, la definición del problema debe decirnos de qué se trata la intervención del Estado, a dónde quiere llegar, qué efectos está buscando. Debe servirnos para reconocer la relación entre las causas identificadas y las soluciones propuestas. En el núcleo de una política no deben existir actividades, rutinas o procedimientos sin sentido; por el contrario, debe ser omnipresente una definición precisa de lo que el Estado quiere obtener, situado en el tiempo y mediante el uso de los recursos efectivamente disponibles, clarificando el sentido en el que quiere modificar el estatus quo que le ha llevado a seleccionar un determinado problema. Por eso mismo, inevitablemente, en el núcleo duro ha de estar definido, también, el cuadro de valores a los que se adscribe la política pública. Ese cuadro puede estar explícitamente señalado o no, pero en todo caso debe penetrar el tramado argumentativo de la política. No solamente debe responder a qué punto quiere llegarse, tras la identificación de causas y soluciones factibles, sino que debe decirnos por qué la situación que está buscando será mejor a la actual.

Lo anterior no debe confundirse con rigidez e inflexibilidad; es, por el contrario, solidez. No cabe duda de que a diferencia de los gerentes de la iniciativa privada (y más todavía cuando el principio liberal de legalidad rige todos los actos de la administración pública), los servidores públicos están obligados a seguir reglas, procedimientos, trámites y secuencias estrictas; es decir, la innovación y creatividad no son lo principal en su tarea. Pero no se debe de confundir lo sólido con lo rutinario. Las reglas y los procedimientos

⁹ Arnold J. Meltsner, “La factibilidad política y el análisis de políticas”, en Luis F. Aguilar Villanueva, *La hechura de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1996.

deben ser siempre subsidiarios del núcleo duro de la política. Por tanto, nunca deben ser lo fundamental del quehacer gubernamental; de lo contrario desviarían el cumplimiento de la política y habrían caído en la trampa de los procedimientos. Algo que Eugene Bardach llamó, hace mucho, los juegos de la implementación: aquella situación en la que las oficinas públicas esgrimen invariablemente recursos burocráticos para asentarse en rutinas que abandonan tanto las causas como los valores de las políticas que originaron la acción pública en primera instancia.¹⁰

Para conjurar ese riesgo, es indispensable que las políticas públicas respondan a su adjetivo; es decir, que sean realmente públicas. Me refiero a las tres características del sentido público que ha sintetizado con tino Nora Rabotnikof:¹¹ a lo público como lo que es común, lo que es de todos; a lo público como lo que se conoce, lo que sabemos, lo que es del conocimiento público; y a lo público como lo que está abierto y es accesible, lo que no está cerrado. Lo público que, para serlo en verdad, no debe convertirse en cosa privada, secreta o cerrada. El sentido de lo público que no se refiere solamente a la idea de que los funcionarios han de cumplir ciertas obligaciones que están señaladas en las leyes, ni seguir determinados procedimientos formales para demostrar que han hecho lo correcto, sino que atañe a la necesidad de que las políticas –las decisiones tomadas por quienes actúan a nombre del Estado, seleccionando y definiendo problemas públicos, para modificar el estatus quo sobre la base de valores claramente establecidos–, sean efectivamente públicas: de todos, conocidas e incluyentes. Si algo que ha de ser común se vuelve de uno o de unos cuantos; si algo que debe saberse se esconde o se oculta; y si algo que debe ser accesible se cierra y se vuelve deliberadamente excluyente, entonces hay que afirmar que el sentido de lo público ha perdido su naturaleza; que se ha corrompido. En las páginas siguientes seguiremos este mismo criterio para estudiar los programas de subsidios al campo y sus posibles desviaciones del problema que querían resolver.

III. PRESENTACIÓN DE LOS PROGRAMAS

III.a. SEMBLANZA CRONOLÓGICA

Hablar de política de desarrollo rural en México implica, prácticamente, relatar una larga historia de medidas y acciones gubernamentales. En la reflexión sobre la situación rural, la preocupación de vincular el Estado con el desarrollo del campo ha sobresalido en todos los gobiernos nacionales. Para entender cabalmente el origen, los objetivos y la mecánica de operación de los programas de desarrollo rural aquí estudiados, PROCAMPO e Ingreso Objetivo, es necesario hacer visibles las tendencias y cambios de la política rural en los últimos cuarenta años. De manera esquemática, durante las últimas administraciones del siglo veinte, la inquietud dio pie a dos grandes vertientes de política pública, de orientación claramente opuestas. La primera, de los sexenios de Luis Echeverría Álvarez (1970- 1976)

¹⁰ Aludo a la multiplicidad de juegos, desde aquellos relativos al desvío de fondos presupuestales y de fines, así como a los problemas de control administrativo y aquellos que minan la concentración de la energía que reclama una política pública. Véase a detalle en: Eugene Bardach, “Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas”, en Luis F. Aguilar Villanueva, *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1996.

¹¹ Nora Rabotnikof, *En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría política contemporánea*, México, Instituto de Investigaciones Filosóficas- UNAM, 2005.

y José López Portillo (1977-1982), intensificó la participación del Estado en el desarrollo rural y en la seguridad alimentaria nacional. La segunda, implementada tras la crisis económica de 1982, modificó las formas de intervención del Estado y determinó que la dirección del sector agropecuario se dictaría por las fuerzas del mercado.¹²

Esta contraposición no quiere decir que el Estado haya abandonado por completo al sector rural, prueba de ello son los programas objeto de esta investigación. De hecho, los datos, las cifras y las políticas de gobierno no avalan el argumento del abandono, sino que evidencian que el Estado sigue interviniendo profusamente, con nuevos mecanismos.¹³ El problema es que la sola intervención no garantiza su éxito. Por ejemplo, si dividimos el gasto público en desarrollo rural del periodo 1982-2006 en tres rubros (fomento a actividades productivas; aspectos sociales y laborales; e infraestructura básica y productiva), se observa que el gasto productivo fue, con mucho, el más importante durante el período anterior al TLCAN. El gasto social rural, que fue poco significativo durante los ochenta, justamente comenzó a crecer rápida y sostenidamente a partir de 1994, cuando el Estado decidió utilizar este instrumento para enfrentar los graves problemas de pobreza y marginación. En lo que respecta al gasto en infraestructura básica y productiva, éste se ha mantenido en un bajo nivel, como reflejo de la poca importancia que se le ha dado al fomento de la capacidad productiva y de competitividad agrícola en el país.¹⁴

Gráfica 1. Gasto público en desarrollo rural, 1982- 2006.
(Millones de pesos de 1994)



Fuente: Fernando Rello, “Inercia estructural y globalización: la agricultura y los campesinos, más allá del TLCAN”, Grupo de Trabajo sobre Desarrollo y Medio Ambiente en las Américas, julio 2008, Trabajo de Discusión, no. 20, p. 7.

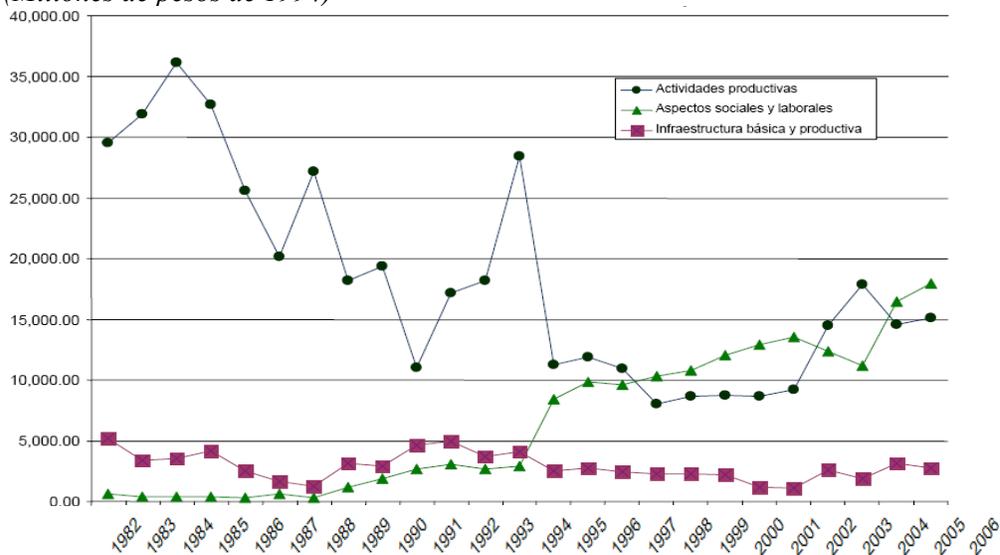
¹² Cynthia Hewitt de Alcántara, “Ensayo sobre los obstáculos al desarrollo rural en México. Retrospectiva y prospectiva”, *Desacatos*, núm. 25, 2007, p. 87.

¹³ Grupo de Trabajo sobre Desarrollo y Medio Ambiente en las Américas, “Inercia estructural y globalización: la agricultura y los campesinos, más allá del TLCAN”, julio 2008, *Trabajo de Discusión*, no. 20, p. 6.

¹⁴ *Ibid*, p. 7.

Gráfica 2. Gasto público en desarrollo rural por rubros, 1982-2006.

(Millones de pesos de 1994)



Fuente: Fernando Rello, “Inercia estructural y globalización: la agricultura y los campesinos, más allá del TLCAN”, Grupo de Trabajo sobre Desarrollo y Medio Ambiente en las Américas, julio 2008, *Trabajo de Discusión*, no. 20, p. 8.

Durante los años setenta el sector agropecuario en México operaba bajo una política de precios agrícolas basada en esquemas de economía cerrada, en donde las importaciones requerían permisos especiales o, en varios casos, eran llevadas a cabo directamente por el Estado. La Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo) era la institución pública que regulaba los precios y garantizaba la compra de productos de la canasta básica (del maíz particularmente). Compraba, financiaba, almacenaba y movilizaba las cosechas nacionales, así como establecía precios iguales de compra y venta. Los principales cultivos de granos y oleaginosas (maíz, frijol, trigo, sorgo, soya, arroz, cártamo, cebada y ajonjolí) tenían precios de garantía, que estaban respaldados por el gobierno federal; y el esquema, además de subsidiar la comercialización, también subvencionaba insumos: fertilizantes, semillas, agua, agroquímicos y crédito.

La orientación de Conasupo sirvió de engrane y complemento a varias estrategias nacionales de desarrollo rural. En 1973, por ejemplo, se creó el Programa de Inversiones para el Desarrollo Económico Rural (PIDER) como un esfuerzo coordinado entre los tres niveles de gobierno para planear y ejecutar inversiones en el campo. La política no se dirigió exclusivamente a la producción agrícola, también se enfocó en la construcción de infraestructura –escuelas, caminos, clínicas–, en la capacitación y creación de alternativas de empleo, y en el otorgamiento de créditos y apoyo técnico entre los productores rurales. Hubo, dentro del PIDER, esfuerzos por crear alternativas de comercialización en lugares antes aislados, donde la salida y entrada de alimentos era controlada por caciques locales, así como por concretar asociaciones entre la Conasupo y los ciudadanos. Éstas para

construir tiendas y abastecerlas con alimentos básicos a precios fijos o subsidiados, y a la vez para comprar la producción local de granos.¹⁵

En 1980 se creó el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), un programa que tuvo por objeto estimular la producción de alimentos básicos, mejorar su distribución en el territorio nacional y alcanzar la autosuficiencia alimentaria (cuidando especialmente los sectores marginales).¹⁶ Según Jonathan Fox, la creación de este programa supuso un cambio brusco en la política agrícola y alimentaria mexicana, pues se buscó pasar de un esquema que tradicionalmente beneficiaba a los productores comerciales más ricos, con acceso privilegiado a los insumos estatales subsidiados, a una política aparentemente “campesinista” que intentaba favorecer la economía de los productores de temporal en la producción de granos básicos.¹⁷ El SAM buscó atacar la problemática alimentaria mexicana desde una perspectiva global, pues la estrategia de este programa comprendió todos los eslabones de la cadena de producción y consumo de alimentos: acceso a insumos agrícolas subsidiados, apoyos a la producción alimentaria, a la comercialización, al procesamiento y a la distribución, pasando también por el fortalecimiento de una industria de bienes de capital agroalimentarios, el impulso a la investigación tecnológica de procesos y el enriquecimiento nutritivo de alimentos, con especial énfasis en las necesidades y posibilidades de las pequeñas y medianas empresas.

El SAM también se caracterizó por la participación conjunta de diversas agencias, sectores y secretarías en su operación, aunque su planeación y coordinación quedó a cargo del Sistema Nacional de Evaluación, presidido por un grupo de asesores del Presidente de la República. Esta concurrencia multisectorial creó dificultades entre las estructuras involucradas en el programa, pues cada dependencia se mantuvo fiel a sus antiguas clientelas. Así, en 1982, los resultados productivos del SAM hicieron patente que la estrategia había perdido su orientación, pues en vez de apoyar principalmente a la agricultura campesina de temporal, se convirtió en otra política de apoyo a los grandes productores de granos. Esto, aunado a la crisis económica que se vivió en ese año, marcó el final del SAM y de toda una estrategia de desarrollo nacional en México. Los malos manejos financieros y el desplome del precio del petróleo impidieron la sostenibilidad fiscal de los programas estatales de desarrollo rural, y a partir de entonces, se procedió a revisar profundamente las políticas sociales.

En la administración de Miguel de la Madrid (1982-1988) se buscó la reestructuración de las instituciones públicas y el retraimiento del Estado de la vida económica nacional. Los esquemas de precios de garantía y las restricciones a la importación de granos y oleaginosas “obstaculizaban”, siguiendo el discurso oficial, la pretendida eficiencia económica en la producción y comercialización agrícola. Por ello, en 1989 se eliminó la mayor parte de los precios de garantía y se redujeron sustancialmente los aranceles; sólo el maíz y el frijol, por su importancia económica y social, mantuvieron

¹⁵ Cynthia Hewitt de Alcántara, op cit, pp. 87- 88.

¹⁶ Véase, por ejemplo: Jonathan Fox, *The Politics of Food in Mexico*, Ithaca, Cornell University Press, 1992, pp. 71-76.

¹⁷ También puede verse Jonathan Fox, “La dinámica del cambio en el Sistema Alimentario Mexicano. 1980-1982”, en Hugo Azpeitia, Carlota Botey, et al., *Historia de la cuestión agraria*, Vol. 9., México, Siglo XXI Editores, 1990, p. 197.

precios de garantía. Esta liberación comercial puso al descubierto una serie de problemas estructurales en la comercialización de productos agrícolas, como la falta de conocimiento y experiencia de los productores y de otros agentes privados en los procesos comerciales, la escasez de recursos para financiar la producción y la comercialización de las cosechas a tasas competitivas internacionalmente, y la incertidumbre de los productores ante la volatilidad de los precios internacionales. Además supuso una fuerte competencia con los productos y subproductos agrícolas de importación. Estos factores representaron, en 1989 y 1990, grandes problemas para la venta de las cosechas nacionales. No había quién las comprara, quién incurriera en los costos financieros y de almacenamiento, ni quién fijara los precios. Ante estas dificultades, el gobierno federal determinó la necesidad de instrumentar un esquema de transición, y en 1991 creó un nuevo órgano administrativo desconcentrado de la SARH, denominado Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA), para que ésta apoyara a los productores tanto en los procesos productivos como en la comercialización de sus productos, manteniendo siempre como referencia el libre mercado.

Pero fue tal vez la reforma de 1992 al artículo 27 constitucional la que colocó la piedra de toque para reformular la estrategia de apoyo estatal al campo mexicano, pues puso fin al sistema de redistribución de tierras y redefinió las reglas de la tenencia en el campo mexicano. En breve, permitió la libre decisión y gestión de los ejidos, reconoció como definitivos los derechos individuales de los ejidatarios y permitió cambiar el régimen de tenencia de parcela ejidal a pequeña propiedad. Una vez hecho el cambio en el tipo de tenencia, dio libertad al ejidatario de vender la tierra, hipotecarla o ejercer sobre ella cualquier acto de dominio. Así también, permitió a sociedades civiles y mercantiles ser propietarias de tierras rurales y dio paso a la unión de tierras ejidales en grandes superficies para formar economías de escala, pero manteniendo los límites de la pequeña propiedad. A partir de estas modificaciones, se aprobaron y promulgaron la Ley Agraria, la Ley Forestal y la Ley de Aguas Nacionales. También se establecieron la Procuraduría y los Tribunales Agrarios como el marco legal para dar certidumbre y seguridad jurídica al nuevo régimen de tenencia agraria. Paralelamente se creó el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (Procede), como mecanismo para regularizar: la tenencia de la tierra así como derechos sobre las tierras de uso común y títulos de propiedad de solares urbanos, y expedir certificados parcelarios.¹⁸

Ya para 1992, las negociaciones de la firma de un tratado de libre comercio de América del Norte estaban sobre la mesa de los gobiernos de México, Estados Unidos y Canadá. De acuerdo con los lineamientos del Tratado que entraría en vigor el 1 de enero de 1994, el gobierno mexicano tendría quince años para preparar su sector agropecuario ante la apertura del comercio de estos bienes en 2009. Ante esta nueva situación, se creó por decreto presidencial, el 25 de julio de 1994, el Programa de Apoyos Directos al Campo, PROCAMPO.

III.b. PROCAMPO TRADICIONAL

¹⁸ Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH; antigua denominación de la actual SAGARPA), *Procampo. Vamos al grano para progresar*, documento interno, 1993, pp. 7- 15.

PROCAMPO, sin embargo, no sólo sustituyó la anterior política de fomento agropecuario, sino que buscó alcanzar un sector de beneficiarios anteriormente excluido, y repercutir, con ello, no sólo en la producción de bienes agrícolas, sino también en el nivel de vida de las familias rurales. Tras el diseño de PROCAMPO estaba la preocupación por la supervivencia económica de los productores de bajos ingresos, aquellos cuyas cosechas no entraban a los circuitos de comercialización y cuya escasa producción se dedicaba, básicamente, al autoconsumo. Este sector no había recibido los apoyos de Conasupo –como la certidumbre de los precios de garantía y de los subsidios a la comercialización–, porque no tenía acceso al mercado formal de venta de cultivos. Según los diagnósticos oficiales, este segmento de productores agrícolas, que sumaba poco más de 2.2 millones de mexicanos, estaba “en desigualdad de condiciones frente a otros productores que comercializan sus cosechas”,¹⁹ porque el esquema de precios de garantía había contribuido, de acuerdo con los informes gubernamentales mismos, a “acrecentar la desigualdad en la distribución del ingreso”.²⁰ Por ello, PROCAMPO no sólo perseguía –en línea con las reformas al artículo 27 constitucional, y según se estableció en el decreto de creación– fomentar la participación en el campo de los sectores social y privado, así como elevar la producción y productividad del campo, sino también incrementar el ingreso de los pequeños productores y mejorar el nivel de vida de las familias rurales.

Desde su creación, el programa ha consistido en entregar un pago fijo por hectárea en cada ciclo agrícola en que se cultive la tierra. Por ende, el apoyo siempre ha estado en función de la superficie elegible, no del productor o de la producción. Hasta 1995, la reglamentación de PROCAMPO permitía apoyar solamente a los productores que sembrasen maíz, frijol, trigo, arroz, sorgo, soya, algodón, cártamo y cebada forrajera.²¹ El programa, por lo tanto, empezó con una superficie de apoyo “cerrada”, determinada por la tierra en la que se hubiese sembrado alguno de los cultivos elegibles en los tres ciclos agrícolas homólogos anteriores al primavera-verano 1993. No fue sino hasta el ciclo otoño-invierno 1995/1996 que se permitió la entrada a todo cultivo lícito y a la superficie en explotación pecuaria o forestal.²² La inscripción estuvo abierta, desde un principio, a personas físicas y morales. Las físicas podían, a su vez, inscribirse individualmente o mediante una organización, en forma colectiva; sin embargo, el apoyo, en estos casos, se daría siempre a título personal, pues el cheque se expediría, según las reglas, con el nombre del productor individual que acreditase la propiedad o posesión derivada sobre la tierra

¹⁹ Véase el “Decreto que regula el Programa de Apoyos Directos al Campo denominado PROCAMPO”, publicado en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* el 25 de julio de 1994.

²⁰ Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH; antigua denominación de la actual SAGARPA), *Procampo. Vamos al grano para progresar*, *Op. cit.*, p. 18.

²¹ Véase *Manual de Operación de PROCAMPO*, Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH; antigua denominación de la actual SAGARPA), documento interno, 1993, p. 1 y *PROCAMPO, Normas de Operación Otoño-Invierno 94/95*, documento interno, 12 de enero de 1995, numeral 7.

²² “Normas de Operación para el Ciclo Agrícola Otoño-Invierno 95/96 del Programa de Apoyos al Campo (PROCAMPO)”, publicadas en el *DOF* el 16 de febrero de 1996, numeral 1. Para el ciclo agrícola siguiente, se incorporó como superficie elegible, así también, la que estuviera bajo proyecto ecológico autorizado por la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP; hoy Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, SEMARNAT). Véase, para esta inclusión, “Normas de Operación para el ciclo agrícola Primavera-Verano 1996 del Programa de Apoyos al Campo (PROCAMPO)”, publicadas en el *DOF* el 21 de mayo de 1996, numeral 15.

objeto del apoyo, aunque el dinero lo recibiese el representante legal de la organización social.²³

La reglamentación de PROCAMPO sufrió modificaciones regulares conforme avanzaban los ciclos agrícolas y se expedían las reglas de operación correspondientes. Con muchos de los cambios se buscó corregir errores, especificar ambigüedades y ajustar el mecanismo de funcionamiento del programa, fuese en tiempo, solicitudes o permutaciones en la información de los productores y las hectáreas. Como medida para crear condiciones más favorables para los productores de menores ingresos –aquellos con predios menores a cinco hectáreas–, el apoyo pasó a entregarse, desde el ciclo primavera-verano 2001, para estos productores preferentemente –y preferentemente también, sólo para el ciclo primavera-verano–, en el periodo anterior a la siembra; para aquellos con predios menores a una hectárea, se redondeó al pago de la hectárea completa.²⁴

En 2002, a partir de los tamaños registrados de predios, el universo de los beneficiarios se ha dividido en tres estratos. El primero comprende, desde entonces, aquellos productores con predios menores a una hectárea, que reciben, de acuerdo con las modificaciones anteriores, el monto redondeado, antes del periodo general de siembra. El segundo estrato abarca los productores con predios entre una y cinco hectáreas, y al igual que al estrato anterior, se les entrega el apoyo anticipado. El tercero aglomera a los que tienen predios mayores a cinco hectáreas y reciben el apoyo después del periodo de siembra.²⁵ Así también, a partir de las modificaciones publicadas en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* el 21 de febrero de 2003, se estableció una cuota diferenciada, que asigna a los productores de los primeros dos estratos una cantidad ligeramente mayor que la destinada a los productores del tercero.²⁶ Con base en las últimas modificaciones al programa, publicadas en el *DOF* el 8 de abril de 2009, la diferenciación de cuotas sigue ahora un triple escalonamiento: una “cuota alianza” para predios del ciclo primavera-verano de temporal con superficie de hasta cinco hectáreas; una “cuota preferente” para predios del ciclo primavera-verano de temporal con superficie mayor a cinco hectáreas,²⁷ y

²³ Esto se contempló desde la primera reglamentación del programa, y quedó especificado en la correspondiente al ciclo agrícola primavera verano 1996. Véase *Manual de Operación de PROCAMPO*, Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH; antigua denominación de la actual SAGARPA), documento interno, 1993, pp. 5-6 y “Normas de Operación para el ciclo agrícola Primavera-Verano 1996 del Programa de Apoyos al Campo (PROCAMPO)”, publicadas en el *DOF* el 21 de mayo de 1996, numeral 40, inciso c.

²⁴ “Normas de Operación del Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO) para los ciclos agrícolas Primavera-Verano 2001 y Otoño-Invierno 2001/2002”, publicadas en el *DOF* el 15 de febrero de 2001, apartado II, párrafos segundo y tercero.

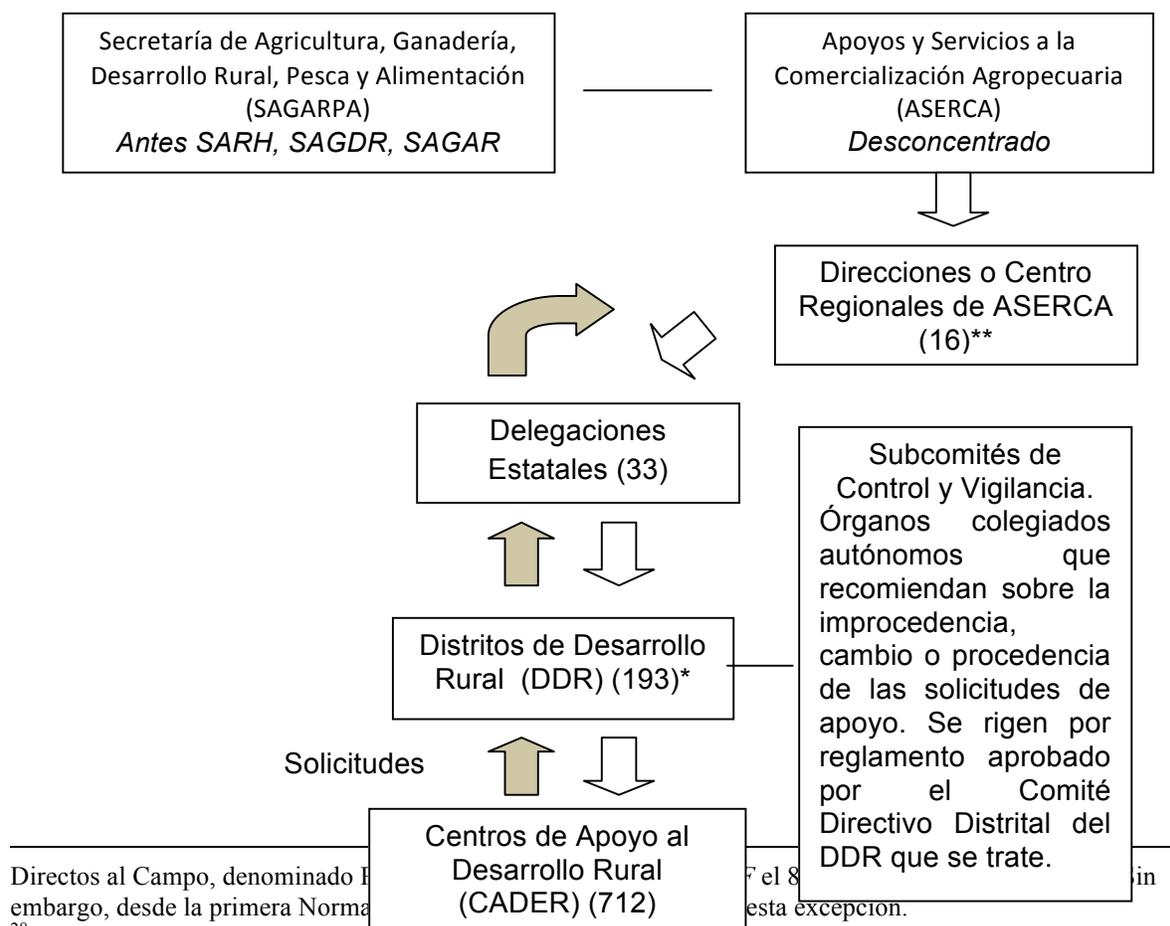
²⁵ En once entidades federativas, la superficie límite puede ser mayor, de acuerdo con lo especificado en las mismas Reglas de Operación. Véase “Reglas de Operación del Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo), para los ciclos agrícolas Primavera- Verano 2002 y Otoño-Invierno 2002/ 2003”, publicadas en el *DOF* el 20 de febrero de 2002, apartado III.

²⁶ Modificaciones y Adiciones a las Reglas de Operación al Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO), para los ciclos agrícolas Primavera-Verano 2002 y Otoño-Invierno 2002/2003” publicadas en el *DOF* el 21 de febrero de 2003, artículo 3°.

²⁷ Y hasta los límites indicados para las once entidades federativas en las que varía la frontera de las cinco hectáreas. La tabla en la que se establecen los límites para las once entidades se reproduce en el “Acuerdo por el que se modifican y adicionan diversas disposiciones de las Reglas de Operación del Programa de Apoyos

una “cuota normal” para los demás predios del ciclo primavera-verano y para todos los del otoño-invierno.²⁸ En esta última modificación se estableció un monto máximo de apoyo de cien mil pesos por ciclo agrícola por persona física.²⁹ Si bien la reglamentación de PROCAMPO ya había incorporado, a partir de la fracción XV del artículo 27 constitucional, los límites de la pequeña propiedad en 100 hectáreas de riego y 200 de temporal, se había limitado a señalar el máximo de apoyo por posesión de tierras, y no fue sino hasta la modificación de abril de 2009 en que se hizo explícita la cantidad monetaria máxima que puede recibir un productor.

Para tramitar las solicitudes y entregar los apoyos, la estructura administrativa del programa se asignó a la SARH, hoy Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), que, por conducto de ASERCA, implementaría el programa en toda la República. La estructura administrativa mediante la que funciona el programa es, por lo tanto, federal, centralizada en el gobierno de la República. Los apoyos monetarios no pasan por circuitos administrativos de gobernadores o presidentes municipales, sino sólo por las oficinas descentralizadas de la Secretaría federal. Aunque las autoridades estatales y municipales tienen voz en la planeación y diseño de algunas estrategias de desarrollo rural, el mecanismo de PROCAMPO, por su parte, funciona de manera fundamentalmente centralizada.



El proceso de inscripción al programa y entrega del apoyo, de manera general, sigue un procedimiento administrativo en el que las solicitudes suben por la cadena de mando desde el CADER hasta el Centro Regional de ASERCA, bajan con una primera revisión, son dictaminadas por el Jefe del CADER y el Subcomité de Vigilancia y Control, vuelven a subir para ser finalmente aprobadas, y bajan ratificadas con la emisión del apoyo. El productor presenta la solicitud ante el CADER que le corresponde al predio sobre el cual pide el apoyo, donde se revisa, en conjunto con el personal y el Vocal de la Contraloría Social, la solicitud y los documentos presentados. Las solicitudes suben por la cadena administrativa hasta el Centro Regional de ASERCA que les corresponda, donde se procesan electrónicamente y se da una primera dictaminación para la procedencia del apoyo. El Centro Regional devuelve las solicitudes al CADER; el Jefe del CADER revisa las evaluaciones y recomendaciones del Centro Regional de ASERCA, y envía un documento con los datos de las superficies que considera positivas al Delegado, con copia al Jefe del DDR y al Director Regional de ASERCA. A su vez, el Jefe del CADER remite al Subcomité de Control y Vigilancia las solicitudes para su dictaminación. Una vez dictaminadas, aquellas que lo hayan sido en sentido positivo tanto por el Jefe del CADER como por el Subcomité de Control y Vigilancia son validadas por ASERCA Regional para la emisión de los apoyos. ASERCA Central emite los certificados de pago, que siguen la cadena de mando hasta el CADER correspondiente, donde se entrega el apoyo al productor, en la misma oficina en la que remitió la solicitud. En los casos de las solicitudes dictaminadas en sentido negativo, el CADER envía la información a la Dirección Regional de ASERCA y ésta, a su vez, informa a la Delegación estatal que debe instaurar el procedimiento de cancelación de registro. La Delegación estatal es la responsable de cancelar el registro de esos predios en el directorio del programa, inhabilitar los folios y dar el aviso al CADER de que esos apoyos no deben entregarse.

III.c. PROCAMPO CAPITALIZA

PROCAMPO Capitaliza se creó casi como un apéndice del Tradicional. La Ley de Capitalización del PROCAMPO, publicada en el *DOF* el 31 de diciembre de 2001, estableció el Sistema de Garantías y Acceso Anticipado a Pagos Futuros del PROCAMPO. Esto como un mecanismo para estimular la capitalización de los beneficiarios del programa, justo uno de los objetivos que, desde su creación, ha perseguido el programa. El Sistema permite el acceso a los recursos futuros de PROCAMPO a los que tienen derecho los productores como beneficiarios del programa, con la contratación de un crédito cuya fuente de pago son los apoyos del programa mismo. Eso significa que, para poder ingresar al Sistema, hay que ser, de antemano, beneficiario de PROCAMPO Tradicional. La reglamentación del Sistema establece, sin embargo, que tienen prioridad los beneficiarios de menor ingreso, los que estén asociados y organizados, los que tengan cinco o menos hectáreas, las mujeres y los grupos indígenas.³⁰ Toda solicitud de incorporación debe ser

³⁰ Véase el artículo 5º de la “Ley de Capitalización del PROCAMPO”, publicada en el *DOF* el 31 de diciembre de 2001.

mediante propuesta de un proyecto productivo, que debe estar directamente relacionado con la producción primaria, la agro-industrialización y el abastecimiento de insumos y equipos necesarios para el proyecto, o para otras actividades económicas vinculadas con las cadenas productivas agropecuarias, forestales y pesqueras. La Ley también establece que tienen prioridad los proyectos que “contribuyan a la seguridad y soberanía alimentaria, a la optimización en el uso y aprovechamiento del agua, a la conservación y mejoramiento de los recursos naturales y de los servicios ambientales, a la generación de empleo, al incremento de la capacidad de los productores para alcanzar economías de escala y capacidad de negociación, así como a la integración de cadenas productivas y agregación de valor a los productos del campo”.³¹ Además, los proyectos deben ser técnicamente viables y financieramente rentables, con la finalidad de capitalizar las unidades de producción.

Los proyectos son evaluados y dictaminados en conjunto con las autoridades locales, tanto estatales como municipales. La SAGARPA y el Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable, apoyados por los Consejos Estatales, Distritales y Municipales, establecen el procedimiento de calificación, selección y evaluación de proyectos.³² Esto de acuerdo con las prioridades y las orientaciones de la política de desarrollo agropecuario, pesquero y rural que haya definido, de antemano, cada Consejo Estatal.³³ Los proyectos se presentan, como las solicitudes de PROCAMPO, ante las oficinas del CADER que corresponde al predio objeto del apoyo. El CADER envía a ASERCA los proyectos económicos para que reciban los dictámenes técnicos, y una vez dictaminados, ASERCA remite los proyectos a los Fideicomisos Instituidos en la Relación con la Agricultura (FIRA) o a las instituciones bancarias para su dictamen financiero. De acuerdo con la reglamentación, participan en el Sistema únicamente las Instituciones crediticias que lo soliciten a ASERCA y que celebren el convenio correspondiente con SAGARPA, en donde se estipulen los términos de la cesión de derechos del productor a la institución financiera, para el cobro de los apoyos. La formalización del otorgamiento de los recursos se lleva a cabo, por lo tanto, mediante la firma del contrato de cesión de derechos entre el productor cedente y la Institución cesionaria; y permanece, por ello, responsabilidad de ASERCA entregar en tiempo y forma los pagos anuales que correspondan a las cesiones de derechos, así como responsabilidad de las instituciones acudir a solicitar el apoyo dentro del periodo que corresponde a cada entidad.³⁴

³¹ Ibid, artículo 8°.

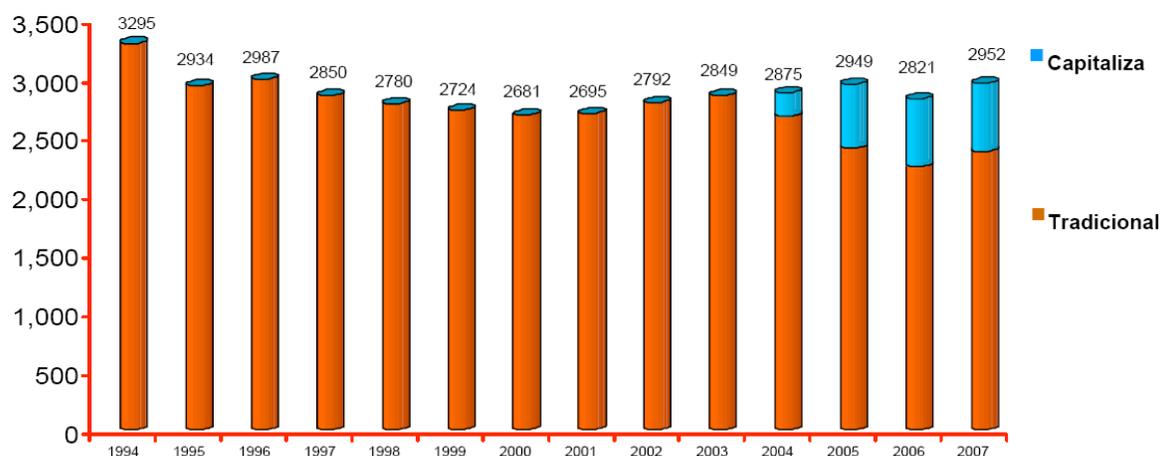
³² Ibid, artículo 8°, segundo párrafo.

³³ Véanse las “Reglas de Operación del Sistema de Garantías y Acceso Anticipado a Pagos Futuros del PROCAMPO”, publicadas en el *DOF* el 23 de diciembre de 2003, numeral 3.

³⁴ Ibid, numerales 6, 18, 27 y 32.

Gráfica 3. Productores beneficiados: PROCAMPO Tradicional y Capitaliza.

(Miles)



Fuente: SAGARPA, *El PROCAMPO: Operación e Impactos. La nueva visión de un viejo reto*, Febrero de 2008, p. 6.

III.d. INGRESO OBJETIVO

A partir de 1991, ASERCA instrumentó el Programa de Apoyos a la Comercialización (PAC) para apoyar las cosechas de algodón, arroz, sorgo, soya, y trigo. La mayoría de estos esquemas no iba dirigida directamente al productor, sino al comprador de la cosecha. Además, muchos de estos apoyos tenían más un carácter contingente que permanente, pues eran establecidos en el momento mismo en que alguna situación no prevista (como una caída considerable en los precios agrícolas internacionales) se presentaba.

Sin embargo, en atención a la demanda de los productores, por conducto de sus organizaciones y de los gobiernos estatales, a partir de 2001 el Programa de Apoyos a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Regionales (PACDMR) reorientó la entrega de los apoyos de manera directa al productor. Esto generó la necesidad de revisar los procedimientos y la mecánica de operación del programa, dado el incremento en el número de transacciones al operar con productores en lo individual en vez de con empresas comercializadoras y consumidores.³⁵ Así, el año 2003 marcó el fin de la transición de los antiguos esquemas de apoyos a la comercialización, de una ayuda al productor canalizada a través de los compradores hacia un esquema de apoyo en el que los pagos son otorgados directamente al productor.

El 17 de junio de 2003 se publicaron las “Reglas de Operación de los Programas de Apoyos Directos al Productor por Excedente de Comercialización para Reconversión Productiva; Integración de Cadenas Agroalimentarias y Atención a Factores Críticos”, del cual Ingreso Objetivo es uno de sus subprogramas más importantes, y que tiene por propósito otorgar apoyos directamente a los productores agrícolas, sean personas físicas o morales, que presenten problemas o excedentes en la comercialización de los productos

³⁵ *Claridades Agropecuarias*, número 121, septiembre 2003, p. 32.

elegibles.³⁶ El Ingreso Objetivo contempla una amplia gama de cultivos, como maíz, trigo, sorgo, cártamo, canola, algodón, arroz, soya, triticale, y trigo forrajero, lo que permite que el productor pueda seleccionar con anterioridad el cultivo que mejor le convenga, de acuerdo a sus condiciones de producción y comercialización.³⁷ En caso de que el precio de mercado que obtenga el productor por la venta de su cultivo sea menor al ingreso objetivo, ASERCA otorga la diferencia a través del apoyo complementario, que se estima con base en la siguiente ecuación:

$$\text{Ingreso Objetivo} - \text{Precio de Mercado} = \text{Apoyo complementario}$$

Si bien la mayoría de los productores apoyados por Ingreso Objetivo están inscritos en el padrón de PROCAMPO y comparten el mismo folio de beneficiario, cualquier productor que presente excedentes de comercialización puede recibir el apoyo complementario, siempre y cuando se inscriba en el Registro Alterno.³⁸ Para ser sujetos del apoyo complementario al ingreso objetivo, las personas físicas deben comercializar su cultivo a través de los Centros de Acopio, mientras que las morales pueden presentar únicamente las facturas que comprueben la venta del producto.³⁹ Los apoyos tienen un monto máximo; en el caso de las personas físicas, correspondiente a la producción de 100 hectáreas de riego o su equivalente en temporal; en el caso de las morales, éste se calcula con base en la sumatoria de las superficies de todos y cada uno de sus miembros o socios, considerando el límite máximo por miembro o socio de hasta 100 hectáreas de riego o su equivalente en temporal.

El 31 de diciembre de 2007, el programa cambió su nombre a Programa de Atención a Problemas Estructurales (también conocido como Apoyos Compensatorios), y se presentaron nuevas Reglas de Operación con la intención de reordenar y simplificar los subprogramas, procurando su especialización.⁴⁰ Al igual que PROCAMPO, el subprograma Ingreso Objetivo participa de la estructura federal de SAGARPA. Su operación está a cargo de las Direcciones Regionales de ASERCA, con la colaboración de la SAGARPA por conducto de sus 33 delegaciones estatales, de sus 192 DDR y 712 CADER, teniendo, entre otras, la responsabilidad de la correcta integración de los expedientes, la recepción de solicitudes de reinscripción de los productores y la entrega de los apoyos, haciendo las verificaciones documentales y físicas correspondientes.

³⁶ Véanse los artículos 14° y 15° de las “Reglas de Operación del Programa de Apoyos Directos al Productor por Excedentes de Comercialización para Reconversión Productiva, Integración de Cadenas Agroalimentarias y Atención a Factores Críticos”, publicadas en el *DOF* el 17 de junio de 2003.

³⁷ Véanse montos y cultivos elegibles, Cuadro 2, infra.

³⁸ Artículo 18°, “Reglas de Operación del Programa de Apoyos Directos al Productor por Excedentes de Comercialización para Reconversión Productiva, Integración de Cadenas Agroalimentarias y Atención a Factores Críticos”, publicadas en el *DOF* el 17 de junio de 2003. Dado que algunos productores fueron “excluidos injustificadamente del padrón” de Procampo, en 2003 se abrió el Registro Alterno como una posibilidad de integrarlos a este programa (http://www.aserca.gob.mx/artman/publish/article_262.asp).

³⁹ Artículos 17 y 17 bis de las “Modificaciones y Adiciones a los capítulos I, V, VI, VII, X, XII, XVI contenidos en las Reglas de Operación del Programa de Apoyos Directos al Productor por Excedentes de Comercialización para Reconversión Productiva, Integración de Cadenas Agroalimentarias y Atención a Factores Críticos”, publicadas en el *DOF* el 29 de septiembre de 2005. Los Centros de Acopio son las bodegas, despepites o instalaciones agroindustriales donde se recibe el producto objeto del apoyo.

⁴⁰ “Reglas de Operación” 31 de diciembre de 2007, Considerandos.

III.e. OBJETIVOS DESVIADOS Y TRUNCADOS

Como señala con insistencia la literatura sobre diseño e implementación de políticas públicas, uno de los defectos más relevantes de cualquier intervención del Estado a través de los medios que le son propios, consiste en la falta de una definición clara de los problemas que pretende resolver, a partir de una identificación precisa de las causas que lo han generado y de los cauces de acción que pretende seguir para modificar el estatus quo. La falta de esa definición no sólo genera el riesgo inminente de que todas las líneas de acción burocráticas se justifiquen a sí mismas en nombre de propósitos más o menos oscuros, sino que resulte prácticamente imposible evaluar los resultados de la política establecida. El núcleo duro de una política pública es, así, la consecuencia de la definición de un determinado problema público que el Estado quiere atender, a través de la modificación de las causas que lo han producido y mediante un curso de acción que persigue un propósito explícito. Pero si nada de eso sucede desde un principio, lo más probable es que la política pública sea capturada por los intereses que entran en juego durante su puesta en marcha.⁴¹ Las evaluaciones de consistencia que se han hecho a los programas aquí estudiados hacen evidente ese defecto de origen: la imprecisión en la definición del problema público que se quería resolver.⁴²

En el decreto de creación de PROCAMPO se decía que su objetivo principal era “transferir recursos en apoyo de la economía de los productores rurales, que siembren la superficie elegible registrada en el directorio del programa, cumplan con los requisitos que establezca la normatividad y acudan a solicitar por escrito el apoyo”.⁴³ Se trataba de establecer un subsidio directo a la economía de los productores rurales –“mediante acciones que fomenten la transparencia y el combate a la corrupción”–, que se justificaba por seis consideraciones que hoy pueden leerse, a la vez, como los propósitos que ese programa debió cumplir a lo largo de tres lustros, y que desde entonces revelaban una confusión de origen sobre el núcleo de la política y sobre el problema que quería resolver.

La primera de esas consideraciones decía que era necesario contar con un sistema de subsidios “para mejorar la competitividad interna y externa; elevar el nivel de vida de las familias rurales; y modernizar el sistema de comercialización. Todo ello con vistas al incremento de la capacidad de capitalización de las unidades de producción rural”. La segunda subrayaba que los apoyos debían servir para “la conversión de aquellas superficies

⁴¹ Véase Mauricio Merino, “La importancia de la ética en el análisis de las políticas públicas”, en el volumen colectivo, *Enfoques de políticas públicas*, en proceso de publicación por la División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

⁴² Basta un análisis crítico de los árboles de problemas que rescatan las evaluaciones de consistencia de ambos programas: “Evaluación de consistencia y resultados de Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo) para el ejercicio Fiscal 2007,” México, Servicios Profesionales para el Desarrollo Económico (Responsable de la Evaluación: Dra. Myriam Sagarnaga Villegas), 2007, Anexo 13; y “Evaluación de consistencia y resultados del Programa de Apoyos Directos al Productor por Excedentes de Comercialización para Reconversión Productiva, Integración de Cadenas Agroalimentarias y Atención a Factores Críticos,” 2008, p. 17. A una conclusión muy cercana llega Fernando Rello en su artículo “Inercia estructural y globalización: la agricultura y los campesinos, más allá del TLCAN”, Grupo de Trabajo sobre Desarrollo y Medio Ambiente en las Américas, julio 2008, *Trabajo de Discusión*, no. 20, pp. 29- 30.

⁴³ Publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, 25 de julio de 1994.

en las que sea posible establecer actividades que tengan una mayor rentabilidad, dando certidumbre económica a los productores rurales y mayores capacidades para su adaptación al cambio”. La tercera hablaba de promover “nuevas alianzas entre el mismo sector social y el sector privado en forma de asociaciones, organizaciones y sociedades capaces de enfrentar los retos de la competitividad, mediante la adopción de tecnologías más avanzadas y la implantación de modos de producción sustentados en principios de eficiencia y productividad”.

La cuarta razón esgrimida para establecer el sistema de subsidios directos al campo era mucho más puntual que las anteriores; por eso conviene citarla completa: “Que debido a que más de 2.2 millones de productores rurales que destinan su producción al autoconsumo se encuentran al margen de los sistemas de apoyo y, en consecuencia, en desigualdad de condiciones frente a otros productores que comercializan sus cosechas, se instrumenta este sistema *que tiene como uno de sus principales objetivos mejorar el nivel de ingreso de aquellos productores*”.⁴⁴ La quinta consideración mencionaba propósitos ecológicos: “Es necesario mediante apoyos directos, contribuir a la recuperación y conservación de bosques y selvas, así como a la reducción de la erosión de los suelos y la contaminación de las aguas, favoreciendo así el desarrollo de una cultura de conservación de los recursos rurales”. La sexta y última consideración resumía: “Que es del más alto interés nacional apoyar a los productores del campo, mediante un programa que eleve las condiciones de vida, conserve los recursos naturales y fomente el desarrollo del sector rural”.

Ahora bien, PROCAMPO Capitaliza surgió en diciembre de 2001 en atención a uno de los objetivos específicos rezagados de PROCAMPO Tradicional: lograr la capitalización de las unidades de producción. La Ley de Capitalización del PROCAMPO lo establece en su segundo artículo: “Mediante esta Ley se establece el Sistema de Garantías y Acceso Anticipado a Pagos Futuros del PROCAMPO [...] como mecanismo para estimular la capitalización de los beneficiarios del programa”. La anotación puntual de sus propósitos continúa en el siguiente artículo, siendo el primero de ellos “posibilitar a los beneficiarios el acceso por anticipado a los recursos previstos en los años restantes de vigencia del PROCAMPO, para capitalizar sus unidades de producción y desarrollar sus proyectos y acciones de modernización”. Pero no sólo eso, sino también “proporcionar a los productores certidumbre de que recibirán los apoyos para instrumentar los proyectos productivos que permitan una mayor capacidad de negociación al enfrentar los compromisos mercantiles, así como aprovechar las oportunidades derivadas de los acuerdos y tratados internacionales sobre la materia”. La idea del Sistema se cerraba, entonces, con el tercer propósito: “proporcionar condiciones para la disponibilidad y acceso a recursos crediticios,” con el propósito de mejorar la producción rural por medio de los proyectos aprobados.

Si bien Ingreso Objetivo forma parte de un programa distinto que apoya fundamentalmente a los productores con excedentes de comercialización, comparte con PROCAMPO el interés por elevar la competitividad y rendimiento económicos en el campo

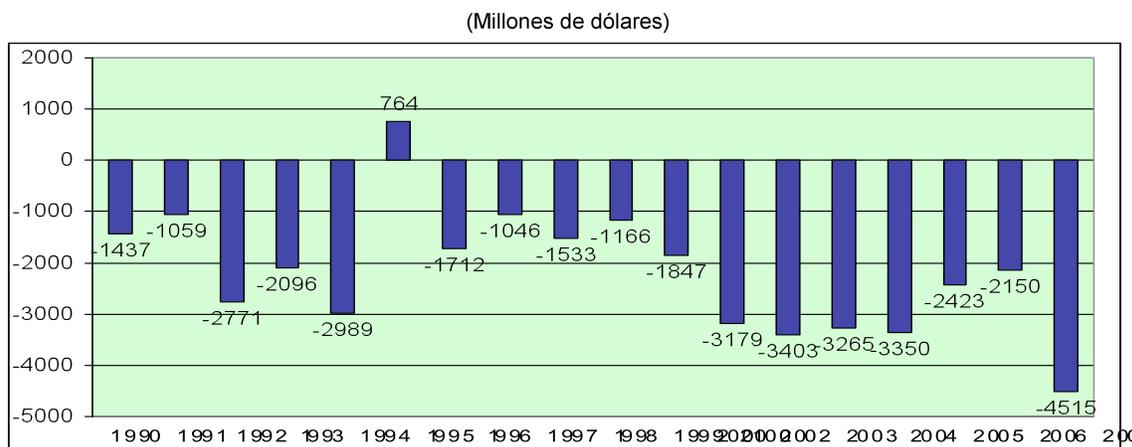
⁴⁴ Tomado del decreto de creación del programa, “Decreto que regula el Programa de Apoyos Directos al Campo denominado PROCAMPO”, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de julio de 1994. Las cursivas son mías.

mexicano. Siguiendo el artículo 13 de las primeras reglas de operación del programa general del que hace parte,⁴⁵ Ingreso Objetivo “busca otorgar a los productores agrícolas certidumbre económica, mejorar su competitividad en el mercado y con ello una mayor rentabilidad económica, impulsando la diversificación productiva, la integración de las cadenas agroalimentarias y el desarrollo regional.”

El problema es que ninguno de esos propósitos, que fueron planteados desde la creación de los programas, se ha conseguido de manera estable ni permanente. A pesar de que el gobierno federal gasta importantes sumas en apoyos al campo –no es ocioso recordar que PROCAMPO ha representado casi 5% del PIB agropecuario desde 1994–,⁴⁶ estos no se han traducido en un sector agrícola más competitivo, ni en un incremento sostenido en la producción de los principales granos y oleaginosas, ni en el mejoramiento del nivel de vida de los productores rurales más desfavorecidos.

Dentro de los mayores obstáculos que enfrenta la agricultura mexicana está su baja competitividad, entendida como la capacidad de un sector de mantenerse o expandirse. A pesar del dinero público invertido, México es altamente dependiente de las importaciones agroalimentarias. En varios países –Japón, Estados Unidos y los miembros de la Unión Europea, por ejemplo–, la soberanía alimentaria es un tema de seguridad nacional. En nuestro país, en cambio, la balanza comercial agroalimentaria refleja un deterioro creciente en el valor de los flujos comerciales; 1995 fue el último año en el que México registró superávit en el rubro, y 2007 fue, al menos desde 1990, el año más deficitario.

Gráfica 4. Balanza Comercial Agroalimentaria, 1990-2007.



Fuente: *Problemática del Sector Agropecuario y PEF 2009*, Consejo Nacional Agropecuario, Octubre de 2008.

⁴⁵ “Reglas de Operación del Programa de Apoyos Directos al Productor por Excedentes de Comercialización para Reconversión Productiva, Integración de Cadenas Agroalimentarias y Atención a Factores Críticos”, publicadas en el *DOF* el 17 de junio de 2003.

⁴⁶ SAGARPA, “El Procampo: Operación e Impactos. La nueva visión de un viejo reto,” Febrero de 2008, p. 7.

En términos de productividad agrícola interna, si bien ha habido crecimiento desde los últimos ocho años, el nivel general de rendimiento por hectárea es inferior al de otros socios comerciales de México, lo que evidencia la fragilidad estructural de la agricultura mexicana. Con excepción del trigo, que se cultiva mayoritariamente bajo riego en nuestro país, la desventaja también es patente en otros cultivos importantes.⁴⁷

Cuadro 1. Rendimiento de la producción de granos básicos, según países seleccionados, 2005 (Toneladas por hectárea)

País	Maíz	Arroz	Trigo	Sorgo
Argentina	7.1	6.0	2.6	5.1
Brasil	3.0	3.3	2.1	2.0
Canadá	7.7	N.D.	2.5	N.D.
España	9.3	7.2	1.6	3.7
EE.UU.	9.9	7.4	2.8	4.3
Francia	8	5.7	6.9	5.2
Italia	10.1	6.1	3.5	6.3
México	2.6	4.1	5.0	3.3

Fuente: Fernando Rello, “Inercia estructural y globalización: la agricultura y los campesinos, más allá del TLCAN”, Grupo de Trabajo sobre Desarrollo y Medio Ambiente en las Américas, julio 2008, *Trabajo de Discusión*, no. 20, p. 17, con datos de FAOSTAT, 2006.

Ahora bien, aunque se ha observado un incremento en la producción nacional de granos y oleaginosas, no se puede hablar de un crecimiento sostenido en la producción de ninguno de estos cultivos. En realidad, su comportamiento ha sido bastante errático. El maíz es un buen ejemplo: desde que inició PROCAMPO en 1994 y hasta 2000, la producción no sólo se mantuvo estancada, incluso se redujo. De 2001 a 2007, los repuntes no han mantenido su tendencia al alza, pues 2002 y 2005 fueron años de caídas considerables. El caso del trigo también es emblemático, pues a pesar de que su rendimiento (producción por hectárea) en México es más alto que en otros países, su producción no ha tenido ninguna mejoría de 1993 a la fecha. En cuanto a la soya, la colza y el girasol, sus producciones simplemente se desplomaron. Por tanto, independientemente de los cambios en su producción, el rendimiento de los principales granos y oleaginosas no ha presentado variaciones significativas ni sostenidas. La misma Auditoría Superior de la Federación “determinó que los indicadores construidos por ASERCA [...] no permiten medir la eficacia con que se cumplieron los objetivos estratégicos de mejorar el nivel de ingresos de los productores rurales e incrementar la capacidad de capitalización de sus unidades de producción”.⁴⁸

⁴⁷ Fernando Rello, art. cit., p. 16.

⁴⁸ Auditoría Superior de la Federación, *Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2006*, México, 2008, tomo IV, p. 415.

Cuadro 2. Producción de granos, cereales y oleaginosas seleccionados
(Toneladas)

	1993	1995	1999	2001	2005	2007
Granos y cereales						
Maíz	18,125,263	18,352,856	17,706,376	20,134,312	19,338,713	23,512,752
Sorgo	2,581,072	4,169,898	5,720,343	6,566,535	5,524,384	6,202,920
Trigo	3,582,450	3,468,217	3,020,889	3,275,459	3,015,177	3,515,392
Arroz Palay	287,180	367,030	326,513	226,639	291,149	294,697
Cebada	540,529	486,636	454,133	761,626	760,686	653,075
Frijol	1,287,573	1,270,915	1,059,156	1,062,629	826,892	993,953
Oleaginosas						
Ajonjolí	22,638	21,081	31,462	42,879	20,042	29,050
Cártamo	63,885	113,267	262,743	111,460	94,417	113,334
Soya	497,566	189,774	132,824	121,671	187,016	88,371
Total	26,988,156	28,439,674	28,714,439	32,303,210	30,058,476	35,403,544

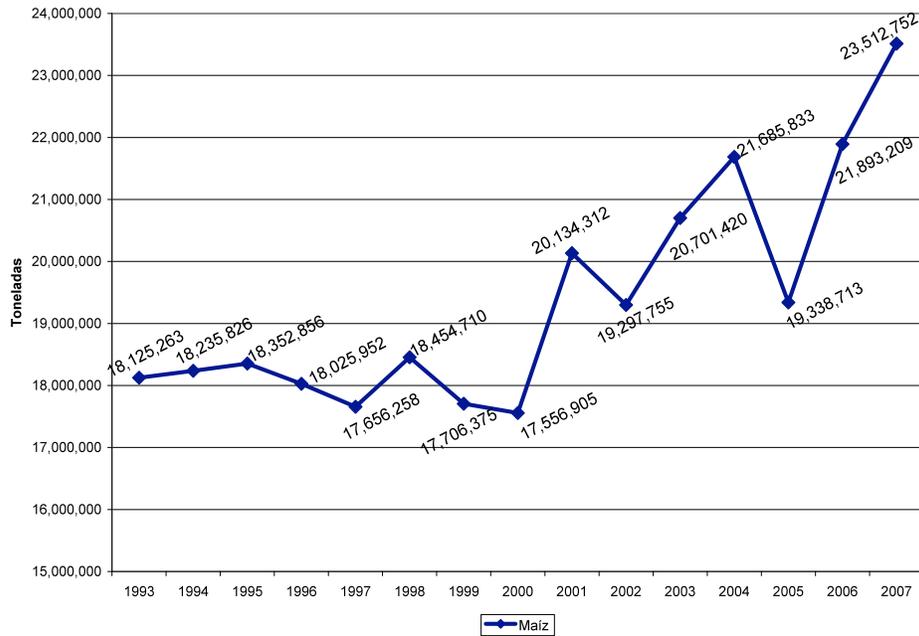
Fuente: Elaboración propia con datos del SIACON.

Cuadro 3. Rendimiento de cultivos seleccionados, 1990- 2004
(Toneladas por hectárea)

Año	Maíz	Sorgo	Trigo	Frijol	Ajonjolí	Cártamo	Soya	Cebada	Arroz Palay
1990	2.0	3.3	4.2	0.6	0.5	1.0	2.0	1.9	3.7
1991	2.1	3.1	4.1	0.7	0.5	0.9	2.1	2.0	4.1
1992	2.3	3.9	4.0	0.6	0.5	0.5	1.8	1.9	4.4
1993	2.4	2.9	4.1	0.7	0.6	0.9	2.1	2.3	4.9
1994	2.2	3.0	4.3	0.7	0.5	1.1	1.8	2.7	4.3
1995	2.3	3.0	3.7	0.6	0.6	1.2	1.4	2.0	4.7
1996	2.2	3.1	4.2	0.7	0.6	1.5	1.1	2.1	4.5
1997	2.4	3.0	4.7	0.6	0.5	1.7	1.5	1.9	4.1
1998	2.3	3.3	4.2	0.6	0.5	1.4	1.6	1.5	4.5
1999	2.5	3.0	4.6	0.6	0.6	1.6	1.6	2.0	4.1
2000	2.5	3.1	4.9	0.6	0.6	1.1	1.5	2.5	4.2
2001	2.6	3.4	4.8	0.6	0.6	1.0	1.7	2.5	4.3
2002	2.7	3.0	5.1	0.8	0.5	1.0	1.5	2.6	4.5
2003	2.8	3.4	4.5	0.7	0.6	1.4	1.9	3.0	4.6
2004	2.6	3.6	4.6	0.6	0.6	1.5	2.2	2.6	4.5

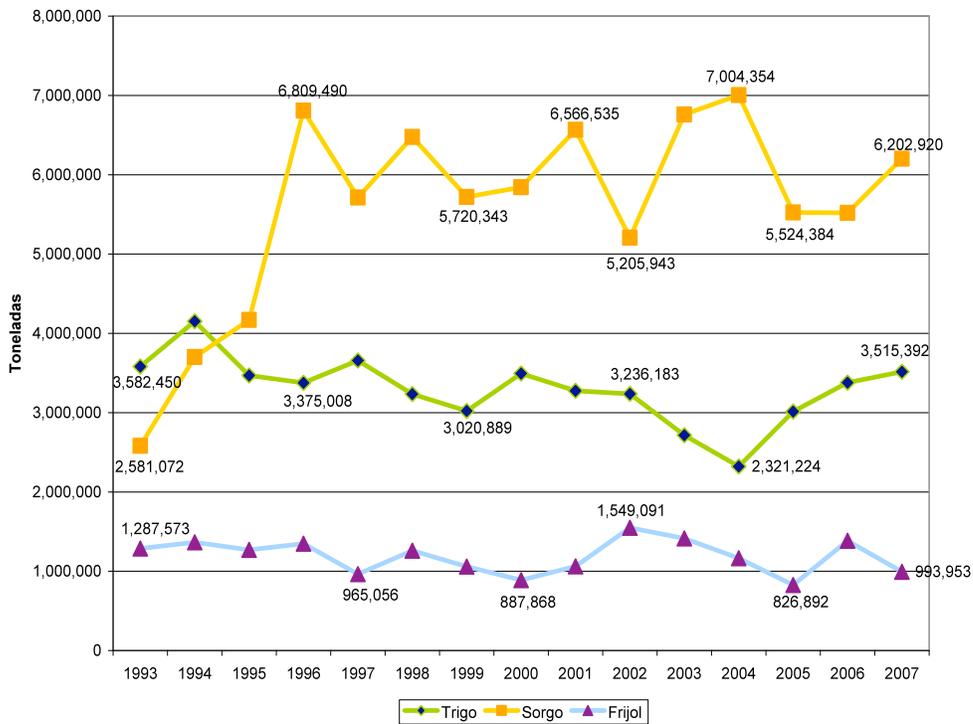
Fuente: ASERCA, "Evaluación Nacional del Programa de Apoyos Directos al Productor por Excedentes de Comercialización para Reconversión Productiva, Integración de Cadenas Agroalimentarias y Atención a Factores Críticos. Ejercicio Fiscal 2005," p. 11.

Gráfica 5. Producción nacional de maíz, 1993-2007.



Fuente: Elaboración propia con datos del SIACON.

Gráfica 6. Producción nacional de trigo, sorgo y frijol, 1993-2007.



Fuente: Elaboración propia con datos del SIACON.

Las dificultades para medir la variación en el ingreso de las familias rurales son numerosas. Los pocos datos que ofrecen las evaluaciones que hemos revisado para esta investigación, en lo que se refiere a la variación del nivel de ingreso de los beneficiarios y a la capitalización de las unidades de producción, están basados en la “percepción” de los productores apoyados, y no están desagregados por entidad federativa y mucho menos por municipios.⁴⁹ Los resultados de la reconversión productiva tampoco se han medido por ASERCA, y los hallazgos de estudios externos apuntan a logros bastante magros. A raíz de un estudio académico,⁵⁰ se estimó que “los productores que reciben PROCAMPO no han cambiado sus patrones de producción de [granos] básicos a otro tipo de cultivo. Ello debido a que de 1995 a 2005 sólo el 14% de los beneficiarios del programa han cambiado el uso de su tierra”,⁵¹ siendo los productores de maíz los que registraron menos probabilidad de reconversión. Y no sólo eso, pues ese porcentaje se concentra en productores con más de cinco hectáreas, con tierras de riego, ejidales y en el noroeste del país.

Además, hay divergencias metodológicas en la forma de conceptualizar el “ámbito rural” entre el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), que lo define como toda aquella localidad con menos de 2,500 habitantes, y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), que sitúa el umbral en 15,000 habitantes. Según los datos del Coneval,⁵² el porcentaje de las personas en situación de pobreza patrimonial⁵³ en el entorno rural ha disminuido casi en diez puntos, pasando de 66.5% en 1992 a 54.7% en 2006. Esto sin dejar de notar que los índices de pobreza en el campo se mantienen altos y son sustancialmente mayores que los de las ciudades. Tan sólo por poner un ejemplo, en 2006, de los 14.4 millones de personas en pobreza alimentaria, 5 millones se ubicaban en zonas urbanas y 9.4 millones en rurales, lo cual indica que dos de cada tres personas en situación de pobreza alimentaria se ubicaban en el ámbito rural.

Como sea, a pesar de esta disminución de la pobreza a nivel nacional, se ha mantenido la brecha entre el norte desarrollado y el sur atrasado. Contrastando los estados que más apoyos han recibido de PROCAMPO e Ingreso Objetivo con aquellos que más beneficiarios tienen registrados, se observa una clara fragmentación regional, en el que el sur-centro concentra beneficiarios –la mayoría, productores de autoconsumo y con predios menores a cinco hectáreas-, mientras que el norte-occidente aglutina los subsidios, vinculados a predios mayores. Los datos hacen suponer que la política de apoyo al campo ha seguido una doble estrategia. Por un lado, los estados ricos del norte-occidente deberían incrementar su competitividad, producción y productividad; por otro, los del sur-centro,

⁴⁹ GEA. “Estudio sobre la evaluación del desempeño del Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO): año agrícola 2006,” Grupo de Economistas y Asociados (GEA), 2006, 2005; “Informes de resultados del Programa de Apoyos Directos al Campo” de los años fiscales 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007 y 2008, publicados por ASERCA, disponibles en: http://www.aserca.gob.mx/artman/publish/article_1229.asp.

⁵⁰ Hazael Cerón Monroy, “El Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO) y la reconversión de cultivos básicos en México. Un modelo de sobrevivencia,” México, El Colegio de México, 2008.

⁵¹ *Ibid.*, p. 4.

⁵² Publicados en: http://www.coneval.gob.mx/coneval2/htmls/medicion_pobreza/HomeMedicionPobreza.jsp?categorias=MED_POBREZA,MED_POBREZA-med_pob_ingreso

⁵³ Pobreza de patrimonio: se refiere a las personas cuyo ingreso es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, vestido y calzado, vivienda, salud, transporte público y educación.

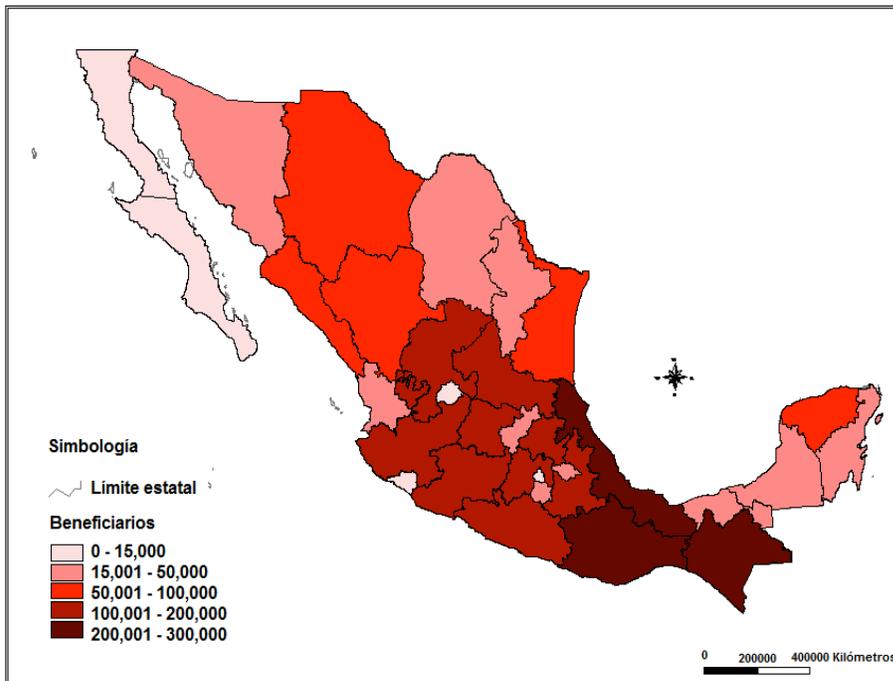
aquejados por una marcada pobreza, deberían reducirla. Estas condiciones, a su vez, han desencadenado una batalla política por la distribución de los recursos.

Cuadro 4. Montos vs. Beneficiarios por entidades federativas seleccionadas.

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

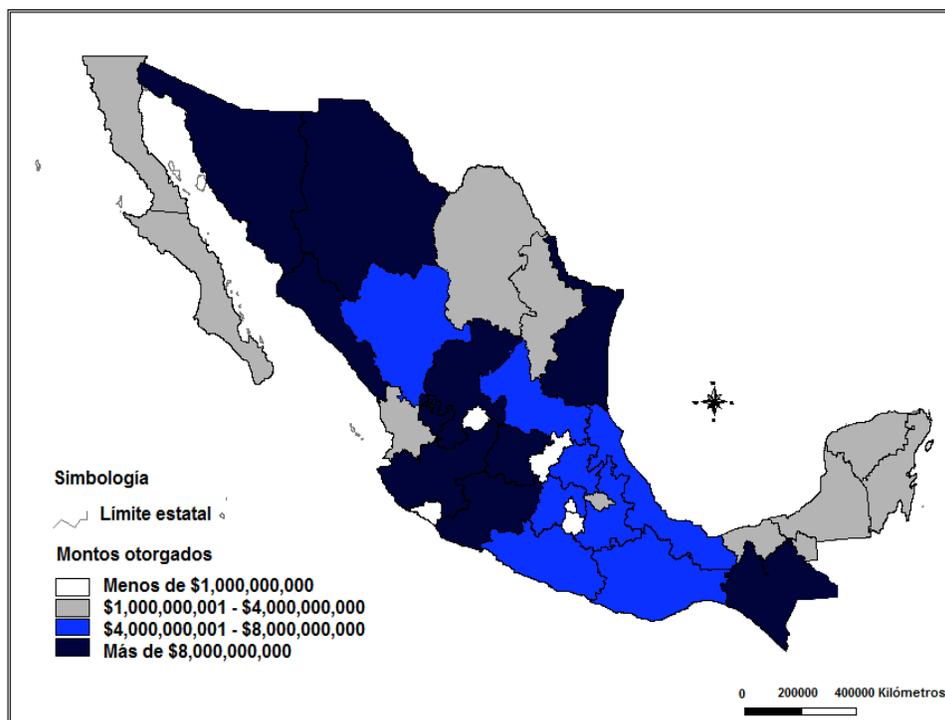
Fuente: www.subsidiosalcampo.org.mx; *Informe del resultado de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública 2006*, Auditoría Superior de la Federación, tomo IV, 2008, p. 418; *Indicadores de Desarrollo Humano y Género 2000 y 2005*, PNUD, 2009, p. 6.

Mapa 1. Beneficiarios de PROCAMPO por entidad federativa.



Fuente: Elaboración propia con datos del *Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2006*, Auditoría Superior de la Federación México, 2008, tomo IV, p. 418.

Mapa 2. Distribución geográfica de los apoyos de PROCAMPO e Ingreso Objetivo 1994-2008.



Fuente: Elaboración propia con datos de www.subsidiosalcampo.org.mx

Cuadro 5. Comparativo regional de pobreza en entidades seleccionadas.

Entidad Federativa	Posición IDH 2000	Posición IDH 2005	Personas en pobreza de patrimonio 2000 (%)	Personas en pobreza de patrimonio 2005 (%)
Sinaloa	18	17	44.60%	44.20%
Tamaulipas	11	11	40.10%	44.90%
Zacatecas	26	26	56.30%	53.60%
Jalisco	14	14	41.30%	41.60%
Chihuahua	4	4	30.20%	34.20%
Sonora	8	9	39.50%	40.40%
Chiapas	32	32	79.10%	75.70%
Oaxaca	31	31	76.10%	68.00%
Veracruz	28	28	65.70%	59.30%
Puebla	25	25	68.00%	59.00%
Guerrero	30	30	75.70%	70.20%

Fuente: Elaboración propia con datos de *Indicadores de Desarrollo Humano y Género en México 2000 y 2005*, PNUD, 2009, p. 6 y www.coneval.gob.mx

Así pues, no sólo no se han cumplido cabalmente los objetivos a los que se dirige esta política, sino que la información oficial es incompleta y poco precisa. Hasta el año 2008, ASERCA no había cuantificado sus costos de operación ni sus costos unitarios, así

como tampoco había producido indicadores confiables para evaluar la eficiencia de los programas de subsidios que están a su cargo. Aunque haya datos para saber que no se han producido los efectos que buscaba, todavía no hay, en la operación interna de ASERCA, datos suficientes para evaluar su desempeño de manera completa, veraz y objetiva. La información disponible que se ha generado, por las evaluaciones externas que se han llevado a cabo hasta ahora según la revisión general de la Universidad de Chapingo en el 2007, indican que las evaluaciones⁵⁴ “han tendido a confirmar la eficiencia operativa de PROCAMPO y a justificar su continuidad, usando para ello diversos indicadores [...] [que han] dado lugar a que las evaluaciones arrojen, al parecer, expectativas favorables en torno a la continuidad del programa”, pero que “en concreto, las evaluaciones, tal y como fueron hechas, no aportan evidencia concluyente respecto al impacto multiplicador en la actividad productiva y la calidad de vida de los beneficiarios”.⁵⁵

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

¿Cuál era entonces el problema principal que se quería resolver y cuál el propósito que perseguía esa política de subsidios? ¿Por qué las organizaciones más influyentes en el campo mexicano y los gobernadores de los estados que más apoyos han recibido defienden una política que no ha cumplido con sus propósitos tras quince años de operación? A la luz de los datos disponibles, la única razón probable por la que los programas se han mantenido estaría en el compromiso establecido con los beneficiarios de los subsidios y en los intereses políticos que se han gestado en torno a esos recursos. También hay evidencia para afirmar que la implementación de esos programas ha ofrecido oportunidades a la corrupción. Pero la razón más sólida para explicar la vigencia de esos programas estaría, más bien, en la construcción previa de redes clientelares y de relaciones de beneficio mutuo que ni las organizaciones de productores ni los gobiernos de los estados ni, en última instancia, el gobierno federal, han querido romper.

En el mes de agosto de 2008, el Secretario de SAGARPA, Alberto Cárdenas, anunció que el gobierno federal estaba estudiando la modificación a las reglas de operación de los principales programas de subsidios directos al campo (PROCAMPO e Ingreso Objetivo), con el propósito de buscar un mejor equilibrio entre los montos asignados a los productores de mayores y menores ingresos, y entre las parcelas y las regiones que hasta ese momento habían obtenido los subsidios más altos.⁵⁶ El anuncio también tuvo el propósito de confirmar que el presidente Felipe Calderón habría autorizado la extensión de esos programas de subsidios por cinco años más, a pesar de que originalmente habían sido

⁵⁴ La de 1998, hecha por el Consejo Técnico de ASERCA, que buscaba medir la percepción de los beneficiarios respecto los efectos de las transferencias de PROCAMPO; la de 2001, hecho por el Colegio de Ingenieros Agrónomos de México, que valoraba la congruencia entre la normatividad del programa y el artículo 70 de la Ley de Presupuesto de Egresos de la Federación de ese año; y la de 2003, por la Universidad Autónoma de Chapingo, que analizaba los aspectos relevantes del programa en su operación e impactos, conforme a la metodología establecida por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social.

⁵⁵ Pedro Durán Ferman, Rita Schwentesius Rindermann, Manuel Ángel Gómez Cruz y Juan de Dios Trujillo Félix, “Análisis de tres evaluaciones oficiales de ASERCA del Programa de Pagos Directos (Procampo) a la agricultura mexicana,” México, Universidad Autónoma de Chapingo, 2007, p.13.

⁵⁶ Verónica Martínez, “Baja Procampo apoyo a estados norteños”, *Reforma*, México D.F, 20 de agosto de 2008.

diseñados para tener una vigencia acotada de quince años, en los que se buscaría crear condiciones de productividad y competitividad suficientes para que el país afrontara con éxito la apertura del libre comercio de granos y oleaginosas con los mercados de Estados Unidos y Canadá, prevista para el año 2009.

Con la modificación a las reglas operativas de los subsidios, SAGARPA intentaba corregir la excesiva concentración de los recursos en los predios más grandes y entre los productores de mayores ingresos, que para entonces no sólo era ya la crítica más relevante que había derivado de las distintas evaluaciones a esos programas, sino que ya se había convertido también en una observación firme de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), máxima autoridad responsable de la fiscalización de los recursos públicos federales, tras la auditoría al ejercicio presupuestal de 2006.⁵⁷ En el informe del resultado de la revisión de la cuenta pública de aquel año, la ASF no sólo advirtió (como puede verse en el Cuadro 6) que 53.3% de los subsidios otorgados a través de PROCAMPO se había entregado a los productores que poseían más de 5 hectáreas, sino que los verdaderos minifundistas de menores ingresos, cuyos predios no llegaban a una hectárea, solamente habían recibido 0.6% del subsidio otorgado ese año. Pero además, entre 2001 y 2006, la Secretaría entregó, en promedio anual, 1 mil 002.3 pesos a los productores que poseían menos de una hectárea, y 181 mil 690.6 pesos a los dueños o usufructuarios de más de 100 hectáreas.

Cuadro 6. Productores, superficie y subsidios de PROCAMPO por estrato, 2006

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

Fuente: Elaboración propia con datos del *Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2006*, Auditoría Superior de la Federación, México, 2008, tomo IV, p. 428. Disponible en <http://www.asf.gob.mx>, apartado: Informe de Auditorías.

Lo que nos interesa subrayar es que, de acuerdo con las evaluaciones disponibles, más de la mitad de los 147 mil 623 millones de pesos que se habían entregado por concepto de

⁵⁷ Las siguientes evaluaciones coinciden en señalar este defecto: José Octavio López Presa, *La rendición de cuentas en la política social*, México, Auditoría Superior de la Federación, s.a., (Serie Cultura de la Rendición de Cuentas, no. 3); Grupo de Economistas y Asociados (GEA), “Estudio sobre la evaluación del desempeño del Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO): año agrícola 2006,” presentado en noviembre de 2006, disponible en http://www.aserca.gob.mx/artman/uploads/evaluacion_integral_Procampo_v3_final-proteccion.pdf; Auditoría Superior de la Federación, *Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2006*, México, 2006, disponible en <http://www.asf.gob.mx>. y Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA), “Análisis en materia rural de la revisión de la cuenta pública 2006,” presentado en mayo de 2008, disponible en <http://www.cedrssa.gob.mx/?doc=1568>.

PROCAMPO entre 1994 y 2008, en todas sus modalidades,⁵⁸ se había concentrado en los 576 mil 500 productores que poseían 67.5% del total de la superficie beneficiada, pese a que los campesinos que cultivaron hasta una hectárea y los que poseían entre 1 y 5 hectáreas sumaron 1 millón 985 mil productores. Y no es trivial añadir que en el mismo periodo 0.2% de los beneficiarios de PROCAMPO (poco más de 50 mil productores) registró predios mayores a 100 hectáreas y obtuvo el 8.7% del total del subsidio entregado, mientras que en el otro extremo, 23.7% de los campesinos, con menos de 1 hectárea registrada en los padrones de este programa, recibió apenas 4.4% del total de recursos. De ahí la observación formulada por la ASF a SAGARPA, en el sentido de revisar las reglas de operación, con el propósito explícito de evitar la reproducción de esta ya de suyo escandalosa concentración de los subsidios otorgados al campo.

El rechazo a los cambios instruidos por la ASF se había convertido, hacia principios de 2009, en una causa política que contaba con la firme oposición de la mayor parte de los gobiernos de las entidades federativas y de las organizaciones campesinas más representativas de México. Nadie parecía oponerse a la decisión gubernamental de aumentar los subsidios destinados a las unidades agrícolas más pequeñas, como de hecho había venido sucediendo durante los últimos años (cuando se modificaron los montos otorgados por hectárea, pasando de 829 pesos en 2001 a 1 mil 160 pesos por hectárea preferente en 2006). Pero lo que despertó una verdadera batalla política fue la propuesta de obtener esos recursos adicionales para los más pobres disminuyendo los dineros obsequiados a los dueños de los predios de mayor magnitud y, por lo tanto, redistribuyendo también los recursos entre las entidades, en función del tamaño de los predios acreditados en cada una de ellas.

Al enterarse de las intenciones del secretario de la SAGARPA, el secretario de desarrollo rural del gobierno de Tamaulipas, Víctor de León, tras admitir que cerca de 45% de los 15 mil millones de pesos previstos para PROCAMPO en 2008 serían entregados a 9% de los productores inscritos en el padrón, añadió: “lo que no entiende el secretario (Alberto Cárdenas) es que el 92 por ciento de la producción de granos en México lo produce ese 9 por ciento”.⁵⁹ Pero fue su homólogo de Sinaloa, Jorge Kondo López, quien en agosto de 2008 presidía la poderosa Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Agropecuario (AMSDA) y quien, como veremos más adelante, ha sido uno de los mayores beneficiarios de los programas de subsidios al campo, quien también definió los términos del conflicto que suponía la modificación a las reglas del juego: “Lo que pretende Cárdenas –explicó Kondo López– significa quitarle dinero a los estados; nos está enfrentando. Los gobiernos estamos dispuestos a revisar el programa, pero no a que nos quiten recursos”.⁶⁰

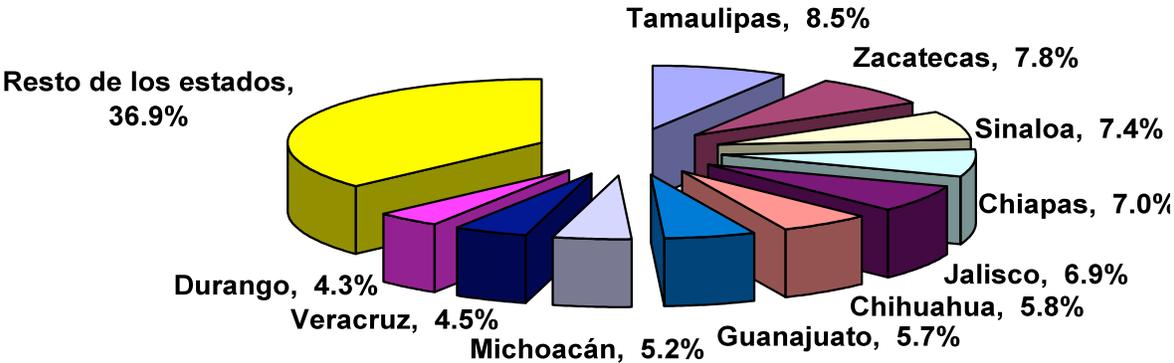
⁵⁸ Nos referimos al Procampo tradicional, que hasta el primer ciclo productivo de 2008 había entregado 139 mil 233 millones de pesos; al Procampo Capitaliza, que se comenzó a distribuir en 2003 y hacia finales de 2007 ya había entregado 8 mil 225 millones de pesos; y al Procampo Registro Alternativo, que entre 2004 y 2007 había otorgado 164 millones de pesos más. Si se añaden los 20 mil 810 millones de pesos administrados por el programa de Ingreso Objetivo, la cifra total asciende a 168 mil 433 millones de pesos. Cfr. <http://www.subsidiosalcampo.org.mx>

⁵⁹ Verónica Martínez, “Baja Procampo apoyo a estados norteros”, *Reforma*, México D.F., 20 de agosto de 2008.

⁶⁰ *Ibid.*

Las declaraciones no son gratuitas, reflejan los intereses políticos que se han tejido alrededor de la entrega de subsidios, pues Tamaulipas y Sinaloa son los dos estados que más apoyos han recibido históricamente gracias a los subsidios al campo. Como es de suponerse, el problema no radica exclusivamente en que pocos productores acaparan muchos recursos, sino también en que son pocos estados los que han concentrado los apoyos desde 1994. Por ejemplo, los diez estados que concentran 64.3% de la superficie apoyada por PROCAMPO son los mismos (sin tomar en cuenta a Puebla) que han recibido 63% de los pagos totales.

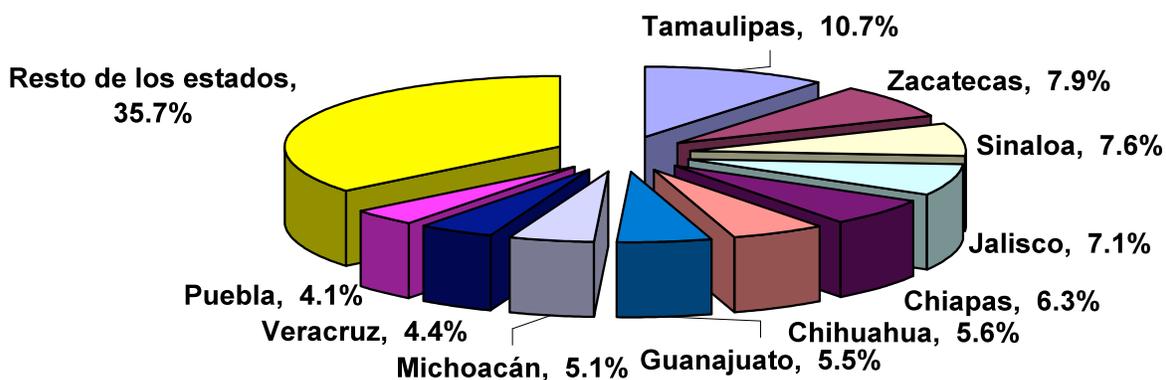
Gráfica 7. Concentración de apoyos de PROCAMPO * por entidad federativa 1994-2008



Fuente: Datos de ASERCA, en www.subsidiosalcampo.org.mx

*Incluye PROCAMPO Tradicional y Capitalizado.

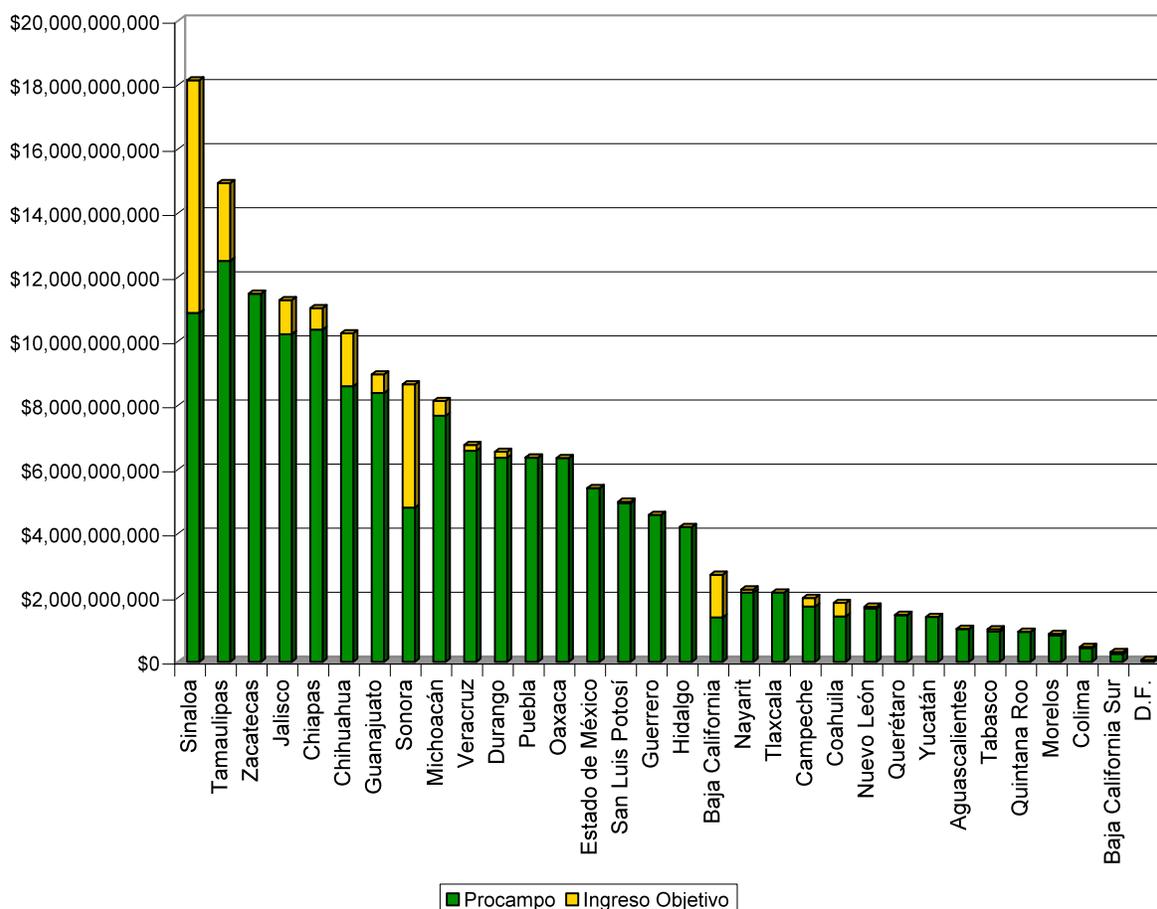
Gráfica 8. Superficies apoyadas por PROCAMPO * por entidad federativa.
1994-2008



Fuente: *Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2006*, Auditoría Superior de la Federación, México, 2008, p. 426, con datos de ASERCA.

*Incluye PROCAMPO Tradicional y PROCAMPO Capitaliza.

Gráfica 9. Pagos históricos de PROCAMPO e Ingreso Objetivo
(Por entidad federativa)



Fuente: Elaboración propia con datos de ASERCA en www.subsidiosalcampo.org.mx

La batalla por los recursos agrícolas no es sólo entre gobierno federal y gobiernos estatales, sino también entre organizaciones sociales y la Federación, pues apenas un mes más tarde, el 22 de septiembre de 2008, se publicó un comunicado suscrito por la Confederación Nacional Campesina (CNC), organización adscrita al Partido Revolucionario Institucional y seguramente la más poderosa de las asociaciones de agricultores ejidales y comunitarios del país, en el que se rechazaba la propuesta formulada por la SAGARPA para rediseñar el sistema de apoyos directos al campo. Desde el punto de vista de Cruz López Aguilar, dirigente de esa organización política, el PROCAMPO debía otorgar al menos 1 mil 320 pesos por hectárea para los productores con menos de cinco, pero, al mismo tiempo, debía mantener los recursos otorgados a los productores con superficies mayores. Esa doble demanda, que en realidad significaba una petición de mayores recursos destinados al incremento neto de los subsidios al campo, incluyendo la posibilidad de sumar nuevos productores beneficiarios, respondía quizás a la alianza establecida entre muy diversas organizaciones, que en otros momentos habían perseguido intereses distintos: el Consejo Nacional Agropecuario, la ya citada Asociación Mexicana de

Secretarías de Desarrollo Agropecuario, la Confederación Nacional de Propietarios Rurales y la Confederación Nacional de Organizaciones Ganaderas. Según el dirigente de la CNC, esas organizaciones demandaban, además: que el programa se siguiera manejando desde las oficinas de la SAGARPA; incrementar la cuota del llamado nuevo PROCAMPO a productores con superficies menores; otorgarlo oportunamente a todos, según las fechas de siembra en las diferentes regiones del país; y continuar diferenciando los dos ciclos agrícolas.⁶¹ En suma: más productores, más recursos para cada uno y más puntualidad en los pagos.

Hacia el mes de noviembre, sin acuerdos entre el gobierno federal y las organizaciones involucradas en las negociaciones para modificar la política de subsidios al campo, la prensa ya se había interesado cada vez más en el tema. ¿Quién inició la batalla mediática, que de un lado reclamaba la necesidad de impedir que los productores de mayores ingresos siguieran siendo beneficiarios de los subsidios (como sostenía la SAGARPA) y de otro advertía sobre los defectos burocráticos y aun sobre las desviaciones en el manejo de padrones y recursos asignados por razones de corrupción y hasta de narcotráfico (como denunciaban las organizaciones locales y campesinas partidarias del estatus quo)?⁶² Es imposible saberlo. Pero hacia finales de 2008 ya saltaba a la vista que la

⁶¹ Cfr. “Rechaza CNC propuesta de Sagarpa del nuevo Procampo”, *Imagen Agropecuaria*, Lunes 22 de septiembre del 2008. Consultado en www.imagenagropecuaria.com/articulos.php?id_sec12&id_art=540. También puede consultarse el recuento en *Reporte Rural de Coyuntura*, del Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria de la LX Legislatura Federal (CEDRSSA), núm. 38, 22-28 de septiembre de 2008.

⁶² Dos notas recuperadas por un órgano informativo de la LX Legislatura son reveladoras de la batalla de opiniones que se desató al final de 2008. De un lado: “Alvaro López Ríos y Max Correa, dirigentes de la UNTA (Unión Nacional de Trabajadores Agrícolas) y la CCC (Central Campesina), respectivamente, coincidieron en afirmar que mientras la propuesta gubernamental es reducir en seis mil millones de pesos el presupuesto para el campo, el narcotráfico avanza sin control adquiriendo tierras de cultivo en donde antes se sembraba maíz, frijol y hortalizas, así como tierras ociosas y abandonadas situadas en lugares donde los apoyos oficiales difícilmente llegan. Max Correa señaló que en el campo mexicano hay un ambiente de terror debido a que ahora los capos de la droga ya no se conforman con arrendar las parcelas para actividades ilícitas sino que también utilizan a los jóvenes de las zonas rurales para la distribución y la venta de drogas”. En cambio, “en comparecencia ante el Senado de la República, el titular de la SAGARPA, Alberto Cárdenas Jiménez, afirmó que los cambios a las reglas de operación de los programas para el campo han llevado más justicia a éste ya que los subsidios a productores chicos se elevaron entre 70 y 80 por ciento, pues ‘forzamos a los gobernadores de los estados a invertir al menos la mitad del presupuesto rural, en las zonas más pobres’”. Véase ambas notas en *Reporte Rural de Coyuntura*, del Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria de la LX Legislatura Federal (CEDRSSA), núm. 38, op. cit. Guillermo Knochenhauer, académico y exfuncionario federal, respaldó la propuesta de reducir el apoyo a las unidades agrícolas mayores en un artículo titulado “Procampo renovado”, *La Jornada de Morelos*, 29 de agosto de 2008. Alberto Cárdenas alegó que las modificaciones del PROCAMPO serían benéficas, pues habría más recursos destinados a los estratos más pobres, aunque aceptó que no veía mal que personas con cargos públicos cobraran en el programa “Ricos y pobres con acceso al Procampo, dice Cárdenas”, *El Siglo de Durango*, 20 de noviembre de 2008. Sin embargo, se dio una importante difusión de notas que denunciaban malos manejos en el programa federal (“Acaparan 5 estados 50% de apoyo”, *El Universal*, 24 de noviembre de 2008. “Ven irregularidades en subsidios al campo”, *Reforma*, 14 de octubre de 2008. “Gasta Sagarpa sin «ton ni son»”, *Reforma*, 23 de enero de 2009) y a las exigencias de los organismos agropecuarios y de los gremios campesinos (“Conforman agricultores de Tamaulipas frente contra el nuevo Procampo”, *La Jornada*, 11 de septiembre de 2008, “Rechaza CNC propuesta de Sagarpa del nuevo Procampo”, *Imagen agropecuaria*, 22 de septiembre de 2008). El Consejo Nacional Agropecuario informó en su *Boletín informativo*, No. 199 (6 de octubre de 2008) que “el CNA reitera la postura ha consensuado con otros

disputa por los recursos gubernamentales asignados al campo había despertado intereses y generado conflictos que hasta entonces habían permanecido más bien ocultos tras una suerte de estabilidad negociada. Según la opinión de Juan E. Pardinás (un reconocido especialista en temas de fiscalización y transparencia focalizada en México), a quien vale la pena citar *in extenso*:

“...el problema más grave de PROCAMPO no son los narcosubsidios, sino la entrega monumental de dinero a productores agrícolas exitosos que no requieren de la beneficencia del gobierno. De acuerdo a la página de Internet www.subsidiosalcampo.org.mx, el 5 por ciento de los agricultores más ricos concentra el 44 por ciento de los recursos totales entregados en la historia de PROCAMPO (1994-2008). En contraste, el 80 por ciento de los beneficiarios más pobres recibió apenas el 27 por ciento de los fondos durante el mismo periodo. Suponer que el presupuesto gastado en el campo mexicano beneficia a los campesinos pobres es un mito.

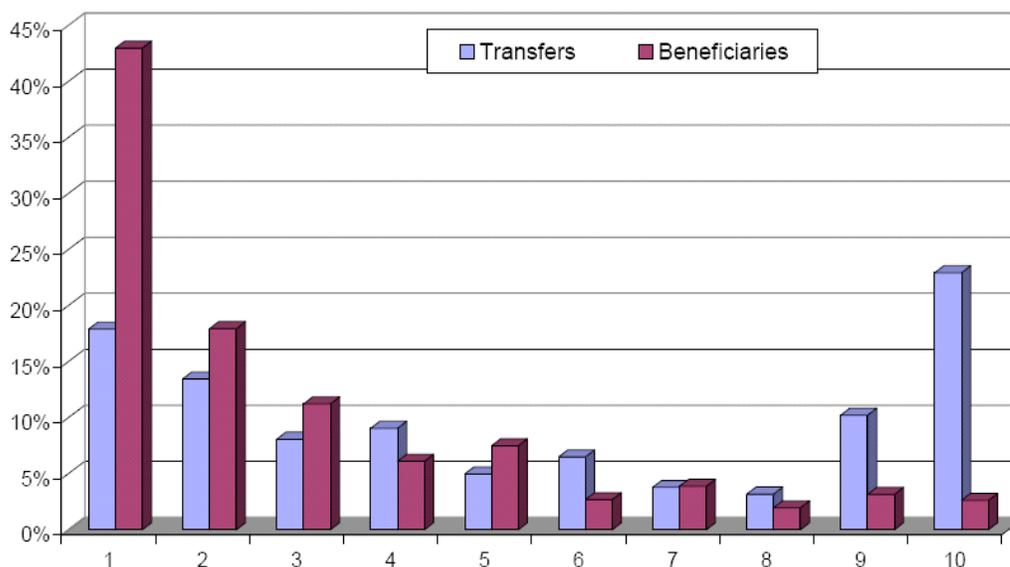
“El decreto de creación del PROCAMPO –sigue Pardinás– establece: ‘más de 2.2 millones de productores rurales que destinan su producción al autoconsumo se encontraban al margen de los sistemas de apoyos y en consecuencia, en desigualdad... Este sistema... tiene como uno de sus principales objetivos mejorar el nivel de ingresos de aquellos productores’. A casi 15 años de su creación, PROCAMPO ha logrado exactamente el objetivo contrario: con cada peso que se gasta en este subsidio, aumenta la brecha de desigualdad en las zonas rurales. [...]

“Las decisiones correctas –remata Pardinás– son políticamente inviables. PROCAMPO ha creado una poderosa cartera de clientes. Los cheques del subsidio se han convertido en un ‘derecho’ adquirido para sus beneficiarios. Si alguien osara modificar esos privilegios se despertaría un movimiento social bajo el lema: ‘El subsidio es de quien lo trabaja’. (...) Tenemos toda la estabilidad política que el presupuesto nos puede comprar. Pero para transformar a México hay que cambiar la manera en que se usa y desperdicia el dinero público. ¿Quién tendrá las agallas de pelear semejante batalla?”.⁶³

organismos, como la CNC, CNPR, CNOG, AMSDA, en el sentido de que no debe modificarse el esquema actual del Procampo, en virtud del impacto negativo que tendría en la producción de granos básicos, señaladamente maíz”.

⁶³ Juan E. Pardinás. “¿Pronarco o Procampo?”, *Reforma*, México, D.F., 23 de noviembre de 2008.

Grafica 10. Pagos de PROCAMPO y Beneficiarios por decil de ingresos.



Fuente: John Scott, “PROCAMPO, Eficiencia con equidad,” 2007.

La respuesta a la pregunta hecha por Pardini no vendría, desde luego, de los gobernadores de los estados. Por el contrario, estos ya se habían manifestado abiertamente por el estatus quo, en respaldo a la iniciativa promovida por el gobernador de Sinaloa –el estado históricamente más beneficiado por los subsidios directos al campo y cuyo secretario de desarrollo rural, en particular, ha sido uno de los productores que mayores recursos ha obtenido de los subsidios gubernamentales al agro–, en un pronunciamiento público suscrito por la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) el 26 de septiembre de 2008, tras la reunión que celebró esa organización en el municipio de Álamos, Sonora. En lo fundamental, ese pronunciamiento decía que,

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

Sin matices, la CONAGO estaba exigiendo que el presupuesto de la SAGARPA destinado a la entrega de subsidios al campo no disminuyera, que se abriera nuevamente el padrón para registrar nuevos beneficiarios y que se aumentara el monto de esas rentas estatales para todos los productores. En el punto tercero de ese pronunciamiento se leían, exactamente, las siguientes propuestas:

“--Que se mantenga el programa por lo menos para los próximos 10 años, durante los cuales la necesidad de aumentar la producción de alimentos seguirá siendo una exigencia vital.

“--Que se abra el padrón para incluir a miles de campesinos que durante 15 años han estado fuera de los beneficios de PROCAMPO.

“--Que se mantenga el PROCAMPO para el doble ciclo.

“--Que las unidades de producción menores de 10 hectáreas reciban un incremento en su cuota; y las mayores a ese hectareaje si no se les incrementa, queden al menos como están ahora.

“--Todo esto implica necesariamente, entre otras disposiciones y voluntades, que el presupuesto de egresos de la federación en materia agropecuaria para el 2009, antes que disminuirse, se incremente en forma significativa”.⁶⁴

Y, en efecto, fue así como sucedió: aunque el gobierno federal había propuesto una disminución de recursos por un monto de 6 mil 612 millones de pesos en el presupuesto asignado a los subsidios para 2009, en la Cámara de Diputados ese ajuste se desechó con el propósito explícito de mantener vigente la política que se había seguido hasta entonces. A todas luces, la influencia de los gobernadores se hizo sentir entre los legisladores responsables de autorizar el presupuesto federal y, aun a despecho de las recomendaciones formuladas para impedir que los dineros públicos siguieran contribuyendo a favorecer a los productores de mayores ingresos y ensanchando la desigualdad entre campesinos, PROCAMPO se quedó prácticamente intacto.

No obstante, las diferencias entre la SAGARPA y las organizaciones opuestas a los cambios en las reglas y en las políticas de subsidios al campo siguieron en curso. Tras la primera derrota de las autoridades federales y su impotencia para disminuir los subsidios totales asignados a los productores de mayores recursos, tanto la CNC como el Consejo Nacional Agropecuario (una organización de pequeños propietarios, miembros de la iniciativa privada y empresarios del campo, asociada a su vez al Consejo Coordinador Empresarial), no sólo mantuvieron su oposición a las propuestas del gobierno, sino que incrementaron la presión política para exigir ya no sólo que PROCAMPO se mantuviera vigente, sino el incremento de los precios de referencia asignados a la producción de granos básicos y, muy especialmente, de maíz, en el programa de Ingreso Objetivo, otro de los medios utilizados por SAGARPA para transferir recursos directos a los productores.

⁶⁴ Cfr. Las conclusiones de la reunión de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) en la ciudad de Álamos, Sonora, el 26 de septiembre de 2008. Disponible en <http://www.conago.org.mx/reuniones/FB-2008-09-26.aspx>.

Cuadro 7. Modificación de los precios y productos elegibles de Ingreso Objetivo.

PRODUCTOS ELEGIBLES	INGRESO OBJETIVO 2003-2008 (PESOS POR TONELADA)
Maíz	1,650.00
Trigo	1,800.00
Trigo forrajero	1,525.00
Sorgo	1,270.00
Cártamo	3,300.00
Canola	3,500.00
Algodón	1/
Arroz	2,100.00
Soya	3,000.00
Triticale	1,800.00

1/ Antes del ciclo O-I 2008/2009 en el caso de este cultivo el Ingreso Objetivo se garantizaba al precio de 64 centavos de dólar por libra de algodón pluma.

PRODUCTOS ELEGIBLES	INGRESO OBJETIVO O-I 2008/2009 hasta P-V 2013 (PESOS POR TONELADA)
Maíz	2,100.00
Trigo Panificable	2,730.00
Trigo Cristalino	2,415.00
Sorgo	1,785.00
Cártamo	4,200.00
Canola	4,515.00
Algodón	12,600.00
Arroz	2,940.00
Soya	4,200.00
Girasol	4,200.00
Avena	2,520.00

Fuente: “Reglas de Operación del Programa de Apoyos Directos al Productor por Excedentes de Comercialización para Reconversión Productiva, Integración de Cadenas Agroalimentarias y Atención a Factores Críticos”, publicadas en el *DOF* el 17 de junio de 2003 y “Acuerdo por el que se dan a conocer los productos elegibles y los montos del ingreso objetivo mínimo para los ciclos agrícolas del otoño-invierno 2008/2009 al primavera-verano 2013”, publicado en el *DOF* el 2 de enero de 2009.

Tras la publicación (en el Diario Oficial de la Federación fechado el 2 de enero de 2009), de los montos de referencia para la determinación del costo de la tonelada para las transferencias que se harían por Ingreso Objetivo, tanto la CNC como la CNA sostuvieron la alianza estratégica que ya habían establecido antes en defensa de las asignaciones presupuestales. ¿Por qué habría de sumarse la CNA a los intereses de una organización con orígenes e intereses tan dispares como la CNC? Probablemente, por dos razones: de un lado, por la disminución del monto total de subsidios otorgados a los agremiados de esa organización de empresarios agrícolas a través del programa Ingreso Objetivo y, de otro, por la amenaza todavía vigente de la SAGARPA de fijar un tope a los subsidios de PROCAMPO destinado a los productores con mayor número de hectáreas. Ambas razones fueron expuestas por Miguel Ángel García Paredes, secretario del CNA, en un programa radiofónico transmitido la noche del 7 de febrero, en el que también participó el líder de la CNC, Cruz López Aguilar. Según el comunicado de prensa publicado al día siguiente por la Confederación Campesina, “El representante de los agro empresarios (García Paredes, del CNA) se refirió a la pretensión de la SAGARPA de disminuir los apoyos del PROCAMPO de 100 a 75 hectáreas, lo que provocará a su vez que la producción de granos del país se reduzca. ‘Se nos hace muy temerario –añadiría García Paredes– mandar una señal sin haber

dimensionado el impacto de esa medida. Nosotros estamos de acuerdo que a los productores más pequeños se les den más apoyos, lo que no implica restringir a las mayores superficies”⁶⁵. Por su parte, Cruz López añadió esa misma noche que el Secretario de SAGARPA “se ha convertido en el principal aliado de la oposición para derrotar al Partido Acción Nacional (PAN), ya que tiene la virtud de unir a la mayoría de productores del agro nacional en contra del gobierno”.⁶⁶ Y en efecto, todos los datos indican que las organizaciones han decidido mantener a salvo los subsidios, a toda costa. Es decir que han decidido sostener las redes y la capacidad de acción política que esos dineros les otorgan, dineros públicos para sustituir la pérdida de ingresos, de producción y de competitividad en el campo mexicano.

Aunque PROCAMPO nació con un mandato explícito de transparencia y combate a la corrupción, lo cierto es que desde sus orígenes hubo muchas ventanas de oportunidad para la captura y el uso político de los subsidios, y muy pocas para la vigilancia pública sobre la integración del padrón y sobre las modalidades de pago de los apoyos. No es casual que en el Índice de Calidad y Diseño de los Programas Públicos (ICADI), construido por Gestión Social y Cooperación a partir de las evaluaciones de consistencia y resultados que se hicieron de manera oficial a los programas federales sujetos a reglas de operación (aquellos que transfieren recursos hacia la sociedad, en distintas modalidades), PROCAMPO haya reprobado en la orientación a resultados y a la ciudadanía, y se haya situado en el lugar 45 de un total de 104 programas públicos evaluados.⁶⁷

Como ya se ha dicho, la causa no sólo está en la imprecisión de los propósitos que persigue el programa, sino en la muy deficiente producción de información completa y verificable, que presenta obstáculos incluso para los propios operadores de la política. Ya desde los primeros momentos de operación del programa, fue evidente que uno de sus mayores riesgos estaba en la correcta integración de los padrones de beneficiarios. Si bien ese riesgo intentó aminorarse estableciendo desde un principio que los subsidios no estaban dirigidos a las personas sino a las parcelas productivas, y que en los primeros esfuerzos para conformar los padrones originales era indispensable demostrar que en efecto se estaban

⁶⁵ Esto se dijo en el programa radiofónico “Entre Amigos” (hoy llamado “Enfoque financiero”), bajo la conducción de Alicia Salgado y Roberto Aguilar, que fue transmitido por Estéreo 100 (100.1 de frecuencia modulada en el Distrito Federal), la noche del 7 de febrero. Al día siguiente, la CNC emitió un comunicado de prensa en el que reprodujo las ideas principales que se plantearon en aquel encuentro público entre los dirigentes de la CNC y del CNA, al que no asistió ningún representante de la SAGARPA, a pesar de que, según Alicia Salgado, fueron expresamente invitados. “Tuvieron miedo”, explicó esa noche la conductora titular de ese programa. En esa misma discusión, García Paredes dijo que “el monto de Ingreso objetivo de 2 mil 100 pesos la tonelada, ‘está marcadamente a la baja’, lo que impide que los bancos den crédito a los productores y, en consecuencia, la producción de alimentos se reduzca”.

⁶⁶ Ibidem.

⁶⁷ El índice incluye tres criterios y veintidós atributos. Los criterios son: diseño y alineación estratégica; operación; y orientación hacia resultados y a la ciudadanía. Los atributos analizados en este último criterio son: a) si el programa cuenta con métodos para cuantificar y determinar la población potencial y objetivo, así como con mecanismos que permiten conocer el grado de satisfacción de la población beneficiada; b) si el avance de la cobertura del programa es el adecuado considerando su fin y su propósito; c) si el programa ha realizado evaluaciones externas con metodologías rigurosas que permiten medir el impacto del programa; d) si el programa recolecta regularmente información veraz y oportuna sobre el avance de sus indicadores de propósito y fin; e) si el programa ha demostrado un adecuado progreso en alcanzar su propósito y fin. Cfr. Alejandro González, et al, “Índice de Calidad de Diseño de programas públicos,” GESOC, México, 2009.

produciendo cultivos elegibles,⁶⁸ lo cierto es que la multiplicación del personal indispensable para conformar los primeros padrones significó un alto riesgo para la operación del programa, pues se crearon oportunidades para registrar a quienes no eran realmente productores, y no se sabe sobre la aplicación de controles explícitos para evitar que así hubiese sucedido. Tampoco hubo certeza de la inclusión de todos y cada uno de los productores en el censo de 1993 con el que se dimensionó el padrón del programa, pues la capacidad institucional de SAGARPA no se había enfrentado a una tarea tan vasta, con tanta dispersión en el territorio nacional. Por lo tanto, no hay evidencia sistemática sobre las pautas de inclusión y exclusión en los padrones del programa.⁶⁹ Basta tomar nota de que, para obtener los primeros apoyos, los productores debieron acreditar su identidad con cualquier documento con firma o huella digital (incluyendo la posibilidad de hacerlo a través de una carta poder o mediante la intervención de una organización intermediaria) y que nunca fue indispensable ser el propietario de las parcelas acreditadas, pues era suficiente mostrar un contrato de posesión derivada, mediante el cual el propietario de las tierras autorizara la explotación del predio.⁷⁰

En el primer Manual de Operación de PROCAMPO, diseñado para los ciclos Otoño-Invierno 1993-94 y Primavera-Verano de 1994, se fijaron dos tipos de control para la verificación de las solicitudes de inscripción a los padrones originales: el primero sería “el que realicen los productores conjuntamente con la autoridad y lleven a cabo en el seno de los subcomités de control y vigilancia (SCV), que se crearán como órganos colegiados autónomos, que serán las instancias que harán recomendaciones sobre la procedencia, cambio o improcedencia de las solicitudes de apoyo”; el segundo, “será a través de verificaciones aleatorias a comunidades y predios para constatar la información de los productores en su solicitud de apoyo”.⁷¹ No es necesario hacer una lectura analítica muy exigente para observar que esas reglas estaban diseñadas para dotar de capacidad de decisión a las principales organizaciones de productores, respecto a los primeros beneficiarios del programa. Y por si alguna duda quedara, las normas establecieron desde un principio la posibilidad de que la solicitud de registro se hiciera a través de

⁶⁸ En su origen, solamente eran elegibles las parcelas que acreditaran la producción de maíz, frijol, trigo, arroz, sorgo, soya, algodón, cártamo y cebada. A partir de 1995 esa regla fue modificada para permitir que los productores pudieran recibir los apoyos con la siembra de cualquier cultivo lícito. Pero no es trivial señalar que, cuando esa regla se estableció, los padrones originales ya habían quedado conformados.

⁶⁹ Jonathan Fox, “Governance and Rural Development in Mexico: State Intervention and Public Accountability”, *Journal of Development Studies*, vol. 32 (1995), p. 8.

⁷⁰ Esas direcciones dependían entonces de la llamada Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. Al cambio de siglas partidarias en el gobierno federal, las direcciones regionales disminuyeron a 9, de la manera siguiente: 1) Bajío, con sede en la ciudad de Irapuato (atiende a Guanajuato, Michoacán, Querétaro, Estado de México, Hidalgo y Distrito Federal); 2) Occidente, con sede en la ciudad de Guadalajara (atiende a Colima, Aguascalientes, Jalisco y Nayarit); 3) Istmo, con sede en la ciudad de Tuxtla Gutiérrez (atiende a Chiapas y Tabasco); 4) Pacífico Sur, con sede en la ciudad de Oaxaca (atiende a Oaxaca y Guerrero); 5) Centro Sur, con sede en la ciudad de Puebla (atiende a Puebla, Veracruz, Tlaxcala y Morelos); 6) Noroeste, con sede en la ciudad de Hermosillo (atiende a Sinaloa, Sonora, Baja California y Baja California Sur); 7) Noreste, con sede en Reynosa (atiende a Tamaulipas, Nuevo León y San Luis Potosí), 8) Peninsular, con sede en la ciudad de Mérida (atiende a Campeche, Quintana Roo y Yucatán); y 9) Centro Norte, con sede en Zacatecas (atiende a Zacatecas, Durango, Coahuila y Chihuahua).

⁷¹ Cfr. *Manual de Operación de PROCAMPO*, Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH; antigua denominación de la actual SAGARPA), documento interno, 1993, pp.10 y 11.

organizaciones de productores (asociaciones, uniones y confederaciones agrícolas), empresas o sociedades mercantiles.

En una entrevista concedida para esta investigación, José Octavio López Presa (primer director del programa), recuerda que para la integración de los primeros padrones de PROCAMPO hubo fuertes presiones de las organizaciones de productores agrupadas en el Congreso Agrario Permanente (que en su mayor parte provenían de la Confederación Nacional Campesina, CNC), y también por parte de los ya poderosos agricultores de Sinaloa, así como de otras agrupaciones afines, en su momento, al Partido Revolucionario Institucional. Todos esos grupos, cuyos líderes tenían muy poca relación con el campo (“los únicos campos que habían pisado –dice López Presa—eran los campos de golf”), intentaron sin embargo controlar la integración de los padrones de manera tenaz: “Querían negociar los padrones. Entonces dijimos: ‘perfecto, ustedes los negocian, nada más que en cada distrito; se negocia con ustedes, pero allá, en el campo, no en el DF’. Y añade que para contrarrestar la influencia de esas organizaciones:

“Para organizar los primeros padrones del PROCAMPO se eligieron cerca de 45 mil representantes agrícolas para 85 mil pueblos, casi en cada localidad del país y se les hizo jurar que iban a cumplir con su trabajo; se les capacitó a todos, se les insaculó para saber quiénes dictaminarían a nombre de los campesinos, con todos los ejidos e iniciativa privada de su área geográfica, quiénes tenían derecho al apoyo del gobierno”.⁷²

Recuerda también que el gobierno federal echó mano de la infraestructura operativa del Programa Nacional de Solidaridad --que hacia finales del sexenio del presidente Carlos Salinas de Gortari estaba en plena consolidación--, y que gracias a esa red de operadores gubernamentales fue posible levantar un censo previo de productores de granos, y especialmente de maíz, durante el año 1992. López Presa subraya la enorme dificultad que significó hacer un levantamiento prácticamente censal, en más de 80 mil localidades, con “herramientas informáticas rudimentarias”. Obtener información sobre cerca de cuatro millones de personas, incluyendo sus nombres, la localización de sus predios y lo que producían, “pues nada de eso existía antes”. No obstante, para el segundo semestre de 1993,

⁷² La entrevista completa con José Octavio López Presa obra en el expediente de respaldo de esta investigación. Para este texto solamente hemos incorporado los puntos que consideramos de mayor relevancia, tomando el testimonio del primer director de ASERCA para mostrar la disputa abierta por la integración del padrón original de productores que serían beneficiados con el mayor programa de transferencias directas a los productores del campo mexicano. En cuanto a la experiencia previa de López Presa, no sobra añadir que fue uno de los principales responsables del diseño y la integración técnica del padrón electoral mexicano que se usaría en las elecciones federales de 1994: un esfuerzo que, en aquel momento, representó un hito en la historia de la informatización de datos personales en México. “Por eso fui yo el director de ASERCA (recuerda López Presa): porque yo insistí mucho en la informatización (de la información de los productores de granos en el país) y en que había que echar mano de lo que ya había: no había que inventar. Si en ese momento estábamos terminando con el proceso de credencialización del IFE, más allá de lo que fuera eso, existía todo un equipo organizativo que ya había montado decenas de centros de cómputo en el país para efectos electorales. [...] Lo único que hicimos fue entonces cambiarle de distritos electorales a distritos rurales. Si bien al credencializar había que levantar cierta información y entregar una credencial al final, nosotros íbamos a recabar información más completa, más amplia, pero al final íbamos a entregar otro producto; no una credencial, sino un cheque. Pero la estructura en cuanto a hardware, software y topología informática, desde mi perspectiva, ya estaba hecha en 85 por ciento”.

de acuerdo con ese testimonio, ya estaba integrada la información que serviría de base para la organización del padrón original de PROCAMPO y que sería operada a través de 16 centros de cómputo regional, más un centro nacional. Una operación que desde el principio hasta el momento en que debieron hacerse los primeros pagos de los subsidios duraría apenas diez meses, contados desde el mes de agosto de 1993 y hasta junio de 1994, cuando los primeros beneficiarios del programa debían comenzar a cobrar.

Tras la organización inicial del programa, no sólo hubo una tensión manifiesta entre las grandes organizaciones de campesinos y productores que intentaron (y lograron) que sus agremiados fueran inscritos en el padrón de beneficiarios, y los operadores del gobierno federal que buscaron ampliarlo al mayor número posible de ejidos y comunidades, echando mano del respaldo de la estructura del programa de Solidaridad y del equipo técnico que hizo posible la organización del padrón electoral que se usaría para los comicios de 1994, sino que también hubo una segunda fuente de tensiones con los gobernadores de los estados y el uso electoral que se buscó hacer con la entrega de los subsidios.

José Octavio López Presa recuerda que, tras el levantamiento armado del Ejército Zapatista de enero de 1994, el programa de subsidios al campo adquirió todavía mayor relevancia política. Y en ese sentido, los gobernadores de los estados “se apuntaron para organizar eventos de entregas de apoyos, en los que también participaron (entre marzo y junio de 1994) algunos secretarios de Estado y hasta el propio presidente Salinas. [...] Haz de cuenta (subraya López Presa), que estabas construyendo la casa y haciendo fiesta: poner las mantas y los ladrillos, al mismo tiempo”.⁷³ Y todavía añade un recuerdo, particularmente valioso:

“Ya muy cerca de que se hiciera la última fase de la entrega por ahí de junio del 1994, tuvimos una reunión en Oaxtepec, el fin de semana completo. [...] Ahí rendí mi informe y, a diferencia de los informes previos que daba semanalmente ante 10 ó 12 personas, aquí eran más o menos 40. Entre ellas, alguien sugirió que había que privilegiar la entrega de los apoyos a los municipios priístas y, obviamente, yo dije que eso era ilegal. [...] Ya empezaba entonces el uso de Internet, los correos electrónicos y todas nuestras oficinas estaban ya conectadas [...]. Así que el lunes siguiente lo primero que hice fue mandar un email a todos los representantes de los distritos rurales, recordándoles sus obligaciones como servidores públicos y diciéndoles que, ante cualquier señalamiento de cualquier funcionario de la Secretaría de desviar el propósito del programa, se daría inmediato conocimiento a la Contraloría y a las autoridades competentes. Ese email lo envié en la mañana del lunes, y 24 horas después, el martes, ya estaba yo fulminantemente cesado. El profesor (Carlos) Hank González (entonces Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos) utilizó al subsecretario para comunicarme el cese”.

⁷³ Al preguntarle sobre los efectos negativos que habría generado la disputa abierta por la integración original del padrón de beneficiarios entre organizaciones políticas y el gobierno (y los gobiernos estatales), José Octavio López Presa recuerda que “dentro de los 45 mil productores insaculados (quienes ayudaron a conformar el padrón en 85 mil localidades dispersas), hubo 11 muertos en el tiempo en que yo estuve. Yo no sé si por las buenas o por las malas; no sé si fue por cumplir celosamente con su deber o por no cumplirlo, el hecho es que hubo 11 muertos”.

Podría suponerse que, con el paso del tiempo, aquellas condiciones de origen habrían cambiado. Sobre todo, tras la alternancia partidaria en la presidencia de la República y la creciente pluralidad política que, precisamente después de 1994, comenzó a caracterizar el cambio en el régimen político mexicano.⁷⁴ Pero como muestra el conflicto que despertó el intento de modificar las reglas de operación de los programas de subsidios directos al campo, a finales del 2008 y principios del 2009, los actores y los intereses en juego siguen siendo prácticamente los mismos que caracterizaron la primera formación del padrón de beneficiarios en 1993. De un lado, un sector del gobierno federal que dice buscar la modernización de los programas de apoyos directos al campo y, de otro, las organizaciones de productores que se oponen a la pérdida de las rentas estatales capturadas por sus integrantes desde hace quince años, así como los gobernadores de los estados que, del mismo modo que sus antecesores de 1994, siguen afirmando el uso político de las transferencias. Como si no hubiera sucedido nada en tres lustros (los mismos que atestiguaron el proceso de transición a la democracia en México), los problemas que enfrentan hoy en día esos programas de subsidios directos son prácticamente los mismos que recuerda su primer director, López Pesa.

Según la opinión de los actuales operadores responsables de PROCAMPO y de Ingreso Objetivo, la oposición de los gobernadores y de las principales organizaciones a los cambios propuestos por SAGARPA no sólo obedece a las resistencias de los productores más beneficiados sino a la pugna de los políticos locales y de los líderes sociales por

⁷⁴ Antes de la reforma electoral de 1996, el PAN había sido el único partido de oposición que había obtenido gubernaturas en seis ocasiones: Baja California –en 1989 y 1995–, Guanajuato –en 1991 y 1995–, Chihuahua –en 1992–, y Jalisco –en 1995–. Este bipartidismo comenzaría a transformarse en tripartidismo a partir de la reforma electoral de 1996, pues para finales de 1999, el PRD ya había obtenido la jefatura de gobierno del Distrito Federal en 1997, la gubernatura de Zacatecas en 1998, la de Tlaxcala en 1999 –en alianza con el PT y el PVEM– y la de Baja California Sur en 1999 –en alianza con el PT. Por otro lado, en términos de los municipios urbanos ganados por cada partido en cada ciclo electoral se tiene lo siguiente: a) Durante los ciclos electorales de 1988-1991 y 1991-1994, el PAN había obtenido 6.8 y 9.9 por ciento respectivamente de las presidencias municipales; mientras que el PRD únicamente había obtenido 1.8 y 0.9 por ciento respectivamente. b) Durante el ciclo electoral del 1994-1997, el PAN obtuvo 30 por ciento de las alcaldías y el PRD 11.9 por ciento. Y finalmente, c) Durante el periodo electoral de 1997-2000 y durante el segundo semestre del año 2000, el PAN obtuvo 20 por ciento de los triunfos electorales de las presidencias municipales alternadas en 1997 y 47.9 por ciento en el segundo semestre del año 2000; mientras que el PRD había aumentado significativamente su presencia en los gobiernos municipales, obteniendo 20 por ciento de triunfos electorales en el primer ciclo, y 19.7 por ciento en el segundo. Si tomamos como ejemplo los municipios urbanos ganados por cada partido político, se tiene lo siguiente: en 1988, la oposición ganó el 10.8 por ciento de estos municipios, cifra que aumentó a 32.7 en el ciclo electoral 1991-1994; mientras que para el ciclo electoral de 1997-2000, partidos diferentes al PRI ya habían alcanzado 52.6 por ciento de las presidencias municipales. Finalmente, cuando el PAN ganó la presidencia de la República con la candidatura de Vicente Fox, 24 gobernadores (88 por ciento) y 2 mil 113 presidentes municipales (87 por ciento) habían obtenido sus cargos a través de partidos distintos al PAN. El desarrollo de la pluralidad política a nivel federal está en: María Amparo Casar, *Los gobiernos sin mayoría en México: 1997-2006*, DTAP no. 195, CIDE, México, 2007 y Mauricio Merino, *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003. El desarrollo de la pluralidad política en los gobiernos estatales de México se encuentra en: Alonso Lujambio, *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, Océano, México, 2000; y en Rafael Aranda, *Poliarquías urbanas: competencia electoral en las ciudades y zonas metropolitanas de México*, Porrúa, 2004.

mantener el control de los padrones y los pagos.⁷⁵ Sostienen, en particular, que el proceso de “bancarización” que han seguido los pagos de PROCAMPO, para transferir los subsidios de las cuentas del gobierno federal a las de los beneficiarios, ha encontrado fuertes resistencias políticas y burocráticas, incluso dentro de la SAGARPA. “El año pasado (afirma el director general del área responsable de los pagos), un cheque podía estar guardado un año; luego estaba en tránsito, lo tenía algún fulano porque no lo cobraban y, a veces, se deban actos de corrupción: ‘yo te cambio el cheque, decía el funcionario, dame el 10 por ciento y yo te doy el efectivo’”. Además, algunos líderes se quejan por las mismas causas: “porque ya no hay negocio, que era clientelar: dame mi 20 por ciento para que yo te haga tu cheque; entonces a veces, en contubernio con algún mal funcionario, se arreglaban entre ellos para pagarle al beneficiario; le bajaban un 10 o un 15 por ciento, o más, y hoy ya no puede haber eso, porque por la bancarización se le paga directamente al productor”.⁷⁶ Y subrayan que ninguno de los productores se ha quejado del esfuerzo de bancarización que se está llevando a cabo (y que ya cubre a poco más de 60 por ciento de los productores, según los datos ofrecidos por los funcionarios encargados del área) sino que la oposición ha venido de los líderes de las organizaciones, de los funcionarios corruptos y de los gobiernos estatales.

Desde el mirador de los funcionarios federales, los gobiernos de los estados han enderezado una ofensiva en contra de la modificación a las reglas operativas de PROCAMPO y de Ingreso Objetivo, además, porque las secretarías de desarrollo agropecuario (SEDAGROS, como se las conoce en la jerga burocrática del sector) “pelean y han seguido peleando por ser dispersores, ventanillas de los apoyos”. Para Manuel Martínez de Leo, en particular, no hay duda de que las SEDAGROS están buscando que se les depositen directamente los recursos federales para tener la libertad de ejercerlos “a diestra y siniestra” para hacer política. “En mi estado por ejemplo –añade el funcionario responsable de coordinar el programa de Ingreso Objetivo–, en Veracruz, en el programa de apoyo a la maquinaria está prohibido comprar un cierto tractor porque es azul. No es broma, Fidel (Herrera, el gobernador de Veracruz) no da apoyo en la compra de tractores si son azules. Los tractores deben ser verdes o rojos”.

No obstante que las nuevas reglas operativas en disputa proponen, según los funcionarios federales, una mayor descentralización y la posibilidad de que haya un monto más alto de recursos administrados por los gobiernos de las entidades federativas, la queja de las SEDAGROS se mantiene vigente. Esto porque (según la opinión de Gustavo Cárdenas y de Manuel Martínez de Leo) los estados no sólo están buscando más recursos

⁷⁵ El pasado 27 de febrero de 2009, el autor de esta investigación sostuvo una reunión de trabajo con varios de los funcionarios responsables de la operación actual de los subsidios al campo. En esa reunión participaron: Gustavo Adolfo Cárdenas Gutiérrez, Coordinador General de Apoyos al Campo (PROCAMPO), Manuel Martínez de Leo, Coordinador General de Comercializaciones; Fidel Gaona Urbina, Director General de Programación y Evaluación de Apoyos Directos al Campo; Rubén Zamanilla Pérez, Director General de Medios de Pago; y Miguel Ángel Hernández Servín, Director de Seguimiento Operativo. La grabación y la transcripción completas de esa reunión forman parte del archivo de esta investigación. Aquí solamente se recogen las afirmaciones que se consideran de mayor importancia para nuestros propósitos.

⁷⁶ Las afirmaciones son de Rubén Zamanilla, en la entrevista colectiva ya citada. Se puso también el ejemplo de un cheque que, conforme al sistema anterior de pagos de subsidios, llegó a estar hasta 700 días en las cuentas bancarias de ASERCA sin ser cobrado por el productor.

sino mayor libertad para decidir sobre su uso. “La queja –sigue diciendo Martínez de Leos– es que ellos pensaban: ‘me los vas a dar, pero quiero que me des libertad de gastarlos en lo que yo quiero’; en cambio, ahora lo que buscamos es obligarlos a que pongan un plan de trabajo, un plan de proyectos y de inversión por estado; y yo te los voy a ir aceptando: ‘puedes gastar en estos rubros aceptados, pero no en los que tú quieras, a diestra y siniestra’”.

Por otra parte, Gustavo Cárdenas no sólo reconoce que tras la conformación del padrón original de PROCAMPO hubo una fuerte influencia de las principales organizaciones de campesinos con propósitos políticos (UNTA, CNC, CCC, además del Consejo Nacional Agropecuario), sino que esos grupos siguen siendo los de mayor presencia en las decisiones que se toman en torno de los beneficiarios de los programas de subsidios. Y aunque se trata de un padrón cerrado, en el sentido de que solamente pueden acceder a los programas de subsidios los nuevos productores que eventualmente suplan a quienes hayan dejado de sembrar la tierra o hayan sido absorbidos por el crecimiento de las ciudades (tomando en cuenta que el PROCAMPO es un programa que subsidia la producción agrícola y no a los productores como tales, y que se paga por hectárea y no por producción acumulada), y que existe una larga “lista de espera” que privilegia a las mujeres indígenas y a los productores de menos de tres hectáreas, la opinión de los directores del programa es que incluso esos grupos pueden tener vínculos con las organizaciones políticas que los apoyan. Y de ahí la importancia que Gustavo Cárdenas (quien como diputado federal con licencia por el estado de Tamaulipas, y ex candidato del Partido Acción Nacional a la gubernatura de ese estado, tiene una lectura política clara del programa que coordina), le concede al proceso de actualización del padrón de beneficiarios:

“Van a venir cosas interesantes –afirma Cárdenas–, porque va a ser una actualización donde vamos por primera vez a digitalizar, a georeferenciar los lotes y vamos a tener digitalizado el documento que acredite la tenencia de la tierra. Si tú eres dueño, vamos a tener aquí la documentación, tu fotografía y te tendremos identificado. Ahora sí, vamos a ligar la tierra con el propietario y punto. Ya no va a haber esa confusión, esa ambigüedad de quién siembra y quién es dueño, que la verdad nunca nos ha ayudado en nada”.

Y aunque la operación de actualización de los padrones tendrá que esperar a que pasen las elecciones de julio del 2009, lo que vendrá no será muy diferente de lo que ya es una disputa abierta por el control clientelar de los subsidios. Y es que, más allá de las modificaciones propuestas al monto de los apoyos recibidos por los predios de mayor dimensión y de las resistencias de las entidades que reciben más recursos (como Sinaloa y Tamaulipas), la sola depuración de la información con la que se han formado los padrones y su divulgación franca y sistemática, seguramente añadirá nuevos factores de conflicto. Como hemos dicho antes, creemos que la oscuridad en la información sobre los programas que nos interesan no solamente ha sido un defecto derivado de su diseño ambiguo e impreciso o de una mala operación burocrática luego de tres lustros, sino que ha sido un atributo funcional para establecer redes y negociaciones políticas que han mantenido a salvo esos programas, aun a despecho del fracaso evidente de sus resultados. Tras la discusión abierta sobre el destino y el sentido de la política vigente de subsidios directos al campo no solamente hay un debate económico sobre la forma más eficiente de incrementar,

al mismo tiempo, la productividad del campo, la producción de alimentos del país y los ingresos de los campesinos más pobres y más vulnerables ante la lógica implacable del mercado, sino otro (menos confesable y quizás de mayor profundidad) sobre el uso político de los dineros públicos.⁷⁷ Quizás tiene razón el nuevo coordinador general del PROCAMPO, cuando afirma que el padrón vigente es, en realidad, un simple listado que no responde a las necesidades de información de nadie. ¿Cuántos productores están recibiendo dineros sin sembrar ni cosechar sus tierras, cuántos están capturados por intermediarios burocráticos o políticos, como los que han detectado los funcionarios públicos entrevistados y cuántos están agrupados en redes clientelares bajo las siglas de las grandes organizaciones agrarias y campesinas del país?

Nadie lo sabe a ciencia cierta. Los datos ofrecidos por la Auditoría Superior de la Federación tras las revisiones que llevó a cabo en 2006 muestran desviaciones de recursos, beneficiarios que cobran sin haber acreditado su trabajo o sin haber sembrado, cheques en tránsito no cobrados por cifras millonarias, problemas de conciliación de cifras, duplicación y hasta simulación de beneficiarios.⁷⁸ ¿Cuántos de esos problemas obedecen en definitiva a una mala operación de los programas y cuántos a las redes clientelares establecidas desde hace quince años? Imposible responderlo con exactitud. En esta investigación, intentamos saber por distintos medios cuántos productores estaban vinculados a las organizaciones políticas ya señaladas, con el propósito de situar con mayor precisión el debate abierto sobre la pertinencia y el futuro de estos programas, y no sólo nos fue imposible obtener el dato, sino que acabamos observando la existencia de otras ventanas donde se puede colar la corrupción.⁷⁹ De ellas nos ocuparemos en el apartado siguiente de estas notas.

⁷⁷ No sobra anotar que el dilema planteado entre el apoyo a la agricultura de mayores ingresos y mayor capacidad competitiva, y el subsidio directo a los productores menos competitivos y más pobres no sólo marcó desde un principio a PROCAMPO, del mismo modo en que lo haría después con Ingreso Objetivo, sino que ha acompañado el funcionamiento de esos programas desde 1993 y hasta ahora. Pero al mismo tiempo, ese dilema se ha resuelto de la manera más pragmática imaginable: a través de la captura política de los programas, de modo que a estas alturas, nadie sabe a ciencia cierta quiénes se están beneficiando realmente de los subsidios, ni a qué intereses exactos responden sus beneficiarios.

⁷⁸ Cabe recordar la evidencia puntual recabada por la Auditoría Superior de la Federación (ASF), tras la auditoría al ejercicio presupuestal de 2006, ya retratada previamente en el texto y en particular en el cuadro 6. En su informe la ASF advirtió que más del 50% de los 147 mil 623 millones de pesos que se habían entregado por concepto de PROCAMPO entre 1994 y 2008 en todas sus modalidades, se había concentrado en los 576 mil 500 productores que poseían 67.5% del total de la superficie beneficiada, pese a que los campesinos que cultivaron hasta una hectárea y los que poseían entre 1 y 5 hectáreas sumaron 1 millón 985 mil productores. En el mismo periodo, 1994-2008, 0.2% de los beneficiarios de PROCAMPO (poco más de 50 mil productores) registró predios mayores a 100 hectáreas y obtuvo el 8.7% del total del subsidio entregado, mientras que en el otro extremo, 23.7% de los campesinos, con menos de 1 hectárea registrada en los padrones de este programa, recibió apenas 4.4% del total de recursos.

⁷⁹ Ya hemos dicho que, en la entrevista con Gustavo Adolfo Cárdenas, Coordinador General de Apoyos Directos al Campo, este funcionario admitió que la SAGARPA no conoce con exactitud cuántos de los productores de los padrones de PROCAMPO están apoyados o representados por organizaciones colectivas, pues el sistema de información agregado que tienen hasta ahora no contempla ese dato exacto. Sabemos que organizaciones se han registrado como tales y cuánto cobra cada una. Pero en cuanto a los productores individuales, no sabemos qué relación podrían guardar con las primeras. Como nos lo dijo, la actualización de los padrones es una tarea que comenzará acaso a mediados de 2009, contará con el apoyo del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y costará más de 570 millones de pesos. No obstante, buscamos esa información a través del ingeniero Salvador López Uriza, Director de Atención, Audiencia y Apoyos de SAGARPA, quien nos respondió que la Secretaría no la tenía y que, en todo caso, era “una información muy

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

Es probable que no haya cometido jamás ninguna falta, ni tampoco que sea válido acreditarle siquiera la intención de hacerlo. Pero vale la pena destacar el caso singular del señor Jorge Kondo López, quien hasta el mes de diciembre del 2008 es Secretario de Desarrollo Rural del estado de Sinaloa y quien, como vimos antes, fue también presidente de la asociación de secretarios de desarrollo rural que se ha opuesto con firmeza a la modificación de las reglas de operación de los programas de subsidios al campo mexicano. Se trata de un personaje que cruza la historia completa de esa política y que ha sido, al mismo tiempo, uno de sus críticos más tenaces y uno de sus principales beneficiarios. Según los datos de la página www.subsidiosalcampo.org.mx, el señor Kondo ha cobrado un aproximado de 1 millón 700 mil pesos, pero según los propios funcionarios de ASERCA, Kondo López no obtiene subsidios menores a 1 millón 300 mil pesos cada año.

La primera vez que leímos su nombre fue en la prensa, donde se recogieron las declaraciones que hizo hacia finales de 2008 en contra de las reformas propuestas por la SAGARPA a las reglas de operación. Lo leímos nuevamente al revisar las principales críticas que se hacían a esa política, en el sentido de que no sólo auspiciaba la concentración sino que además favorecía que algunos funcionarios públicos, directamente vinculados con la operación del gobierno en el campo mexicano, obtuvieran recursos derivados de esos subsidios. Lo volvimos encontrar cuando nos dimos a la tarea de cruzar la información de los padrones publicados por SAGARPA con los nombres de los funcionarios de los estados y del gobierno federal directamente vinculados con la operación de los programas de subsidios. Y volvió a aparecer en esta investigación cuando llevamos a cabo la entrevista colectiva con los funcionarios responsables de la operación de PROCAMPO y de Ingreso Objetivo. En esa conversación, Manuel Martínez de Leo nos dijo que, cuando se conformó el primer padrón de PROCAMPO:

“A mí me tocó estar en el sector privado en aquella época y puedo decirte que realmente el hacedor de PROCAMPO, a quien le toca implementarlo, es a Luis Téllez y, obviamente, a López Presa. Claro, todos ellos trabajaban para Luis Téllez. Y curiosamente quienes más saben de PROCAMPO en este país pueden ser Luis Téllez y Jorge Kondo. [...] A mí me tocó estar en el Consejo Nacional

sensible”. Finalmente, la pedimos sin éxito a través del sistema Infomex (del Instituto Federal de Transparencia y Acceso a la Información, con folio número 081000007509): la unidad de enlace de ASERCA respondió que no era competente para responder a esa solicitud, porque los datos simplemente no existen.

Agropecuario y recuerdo que él era el presidente de la Confederación de Asociaciones Agrícolas del Estado de Sinaloa (CAADES) y vicepresidente agrícola del Consejo Nacional Agropecuario. [...] El pleito de Jorge Kondo era que el PROCAMPO debía de ser pagado por tonelada y no por hectárea. Ese fue el meollo más fuerte. En esa época Sinaloa no cosechaba ni un millón de toneladas de maíz. Lo más fuerte de Sinaloa eran las hortalizas, la soya y hasta que no llega Hank González y garantiza un sobre precio al maíz en el 95, es que se gira la cuestión y todavía con todo quiere retomar Jorge Kondo el pago por tonelada. (La razón era que pagando por tonelada y no por hectárea) hubieran ganado más dinero”.

En aquel momento, Jorge Kondo no era funcionario. Pero el liderazgo político que tenía entre los productores del estado de Sinaloa no sólo le permitió influir de manera definitiva en la conformación del padrón original del PROCAMPO, así como en los criterios de asignación de los subsidios, sino convertirse apenas un año más tarde en diputado federal del PRI en la LVI Legislatura⁸⁰. Pero para nuestros propósitos, lo que importa subrayar es que, como han observado tanto los responsables originales como los que hoy dirigen los programas de subsidios al campo mexicano, esa mezcla de organizaciones con fuertes intereses económicos en el campo y el liderazgo político auspiciado y aun aprovechado por los gobiernos marcó la doble ruta que ha seguido la política de apoyos directos al campo y ha mantenido vigente el debate sobre su futuro: de un lado, quienes sostienen que las transferencias de rentas estatales deben servir para respaldar la comercialización de la producción que se cosecha en los ranchos con mayores extensiones y, de otro, quienes han advertido la necesidad de apoyar al minifundio menor de 5 hectáreas para solventar la sobrevivencia de esos productores y generar su capitalización.

Como hemos visto a lo largo de estas páginas, de ambos lados hay razones y argumentos válidos. Pero también (y sobre todo) fuertes intereses políticos en juego. De

⁸⁰ José Octavio López Presa también nos hizo notar la importancia de CAADES y de Jorge Kondo en las negociaciones iniciales. Tanto, que en su opinión, ese origen marcó la dicotomía en la que se desenvolvería el programa de subsidios al campo desde entonces. Lo cito *in extenso*: “El grupo que estuvo muy involucrado en la génesis del TLC identificó muy claramente las inconsistencias que había entre firmar un tratado y abrir la economía, dejando a cuatro millones de campesinos (dos y medio millones de ellos únicamente viviendo del maíz), sin un apoyo del gobierno, sabiendo que los precios se nos iban a caer estrepitosamente en México por la apertura. Hubo que sustituir los apoyos vía precio por un apoyo distinto y, en este caso, la única opción que había era el apoyo directo. [...] Y bueno, el programa trata de cumplir dos objetivos distintos. De ahí empieza la discusión de hacia dónde llevarlo en el futuro: por un lado, un grupo de subsistencia (cuatro millones de personas dispersas por el territorio del país, en más de ochenta mil pueblos, algunos de los cuales ni siquiera estaban en la cartografía nacional), y por otro, un grupo de productores más sofisticado. El PROCAMPO también viene a paliar un poco una situación que se estaba volviendo crítica en el país, pues el 85 por ciento de la producción de maíz se estaba concentrando en el estado de Sinaloa, un estado compuesto por apenas unos cincuenta mil o menos productores, que se estaba llevando el 75 o el 80 por ciento del subsidio. ¿Te das cuenta de la enorme inequidad de la distribución, un puñado de productores llevándose el grueso del dinero que el gobierno destinaba a subsidiar el maíz? Al dar un apoyo desvinculado del volumen de la producción y atado únicamente a otro elemento, que era la tierra, se da un primer, pequeño, ajuste. Pero no es un ajuste muy importante, porque el gobierno quería tener el respaldo de todos: también querías tener el apoyo de estos productores de CAADES que hacen un ruido estrepitoso y que tenían una gran fuerza política. [...] Y por otro lado, tenías a los productores de subsistencia que no tenían voz pero que, por cuestiones morales y económicas, tenían que ser indiscutibles beneficiarios.”

ahí, quizás, la ambigüedad y los cambios paulatinos que han ocurrido en las reglas de operación. Ya hemos visto que, cuando nació, la decisión tomada por los funcionarios responsables de aquella época fue respaldar la producción a través de la posesión de la tierra, calculando un subsidio básico de 100 dólares por hectárea: el equivalente a los 320 pesos con los que nació PROCAMPO. No eran recursos asignados a los productores, con carácter individual (como hubiera preferido López Presa), ni a la producción total acumulada (como lo buscaba Jorge Kondo), sino a la tierra. Ese mecanismo zanjó los debates iniciales y permitió al gobierno construir un equilibrio razonable en la integración inicial de los padrones, entre los grandes productores y los minifundistas, y conservar, como hemos visto antes, la relación política con las organizaciones de productores y campesinos de mayor influencia. Pero también generó, al menos, tres distorsiones evidentes: la más notable ha sido la altísima concentración de los subsidios en muy pocos productores, la segunda ha sido (como ya hemos visto) la desviación de los propósitos formalmente establecidos en el origen de esa política, que no ha conseguido aumentar la productividad ni la capacidad de los productores más pobres; la tercera distorsión ha sido la posibilidad misma de la captura de recursos públicos y la corrupción asociada a la asignación y la distribución de esos dineros.

Al asignar los subsidios mediante la acreditación de las hectáreas trabajadas se quiso evitar, con razón, que el volumen total de la producción de granos y oleaginosas, vinculado con la capacidad, el tamaño y la productividad de los ranchos dedicados a esos cultivos, acaparara la mayor parte de los recursos entregados. Pero al mismo tiempo se auspició que una sola persona (o una sola organización) estuviera en condiciones de obtener transferencias muy voluminosas derivadas del subsidio público, mediante el registro de muy diversas unidades de producción en distintos lugares del país. Dado que el subsidio lo recibe la tierra y no las personas propiamente dichas, es posible acumular beneficios individuales mediante la fragmentación de las parcelas. De ahí los datos de concentración de los subsidios, que ha revelado la investigación de Subsidios al Campo en México.⁸¹

No obstante, la mayor preocupación derivada de ese método de asignación es que no sólo favorece la concentración, sino que también podría prestarse a la simulación de personas acreditadas que cobran a nombre de otros, o la posibilidad de obtener esos apoyos, incluso cuando hacerlo estuviera definitivamente prohibido. Conviene recordar que la

⁸¹ Vale la pena insistir en esos datos: de 1994 a 2008, se han asignado 171 mil millones de pesos a los productores a través de PROCAMPO y de Ingreso Objetivo. El primer 10 por ciento de beneficiarios de esos subsidios (543,970 productores) ha obtenido 57 por ciento del total de esos recursos: casi 96 mil millones de pesos para una distribución de 176 mil 502 pesos por productor. Si se amplía la mirada hacia el primer 20 por ciento de beneficiarios, se observa que se trata de 1 millón 087 mil 940 productores, a quienes se han entregado 122 mil 271 millones de pesos: 112 mil 388 pesos per cápita. En cambio, al 80 por ciento restante, formado por 4 millones 351 mil 763 productores, se ha entregado 27 por ciento de los subsidios: 46 mil 162 millones de pesos en total, para una distribución per cápita de apenas 10 mil 608 pesos. Pero el dato cobra toda su dimensión si se subraya que el primer 1 por ciento de beneficiarios, formado por 54 mil 397 productores (la mayoría situados en Sinaloa y Tamaulipas), ha obtenido 38 mil 558 millones de pesos, para una distribución per cápita de 708 mil 826 pesos. Apenas es necesario insistir, viendo los datos, sobre la importancia que tuvieron aquellas negociaciones iniciales encabezadas, a luz de todos los testimonios recogidos, por Jorge Kondo López y, a la vez, la distorsión que se introdujo desde entonces en el sistema de subsidios construido. Cfr. www.subsidiosalcampo.org.mx.

primera de esas posibilidades fue admitida, abiertamente, por los funcionarios que hoy tienen la responsabilidad de gestionar los subsidios directos al campo. Y de ahí el interés que manifestaron por modificar los criterios de integración de los padrones y las reglas de operación vigentes. De hecho, tras los primeros anuncios de la SAGARPA en ese sentido y gracias a la obtención, la organización y la publicación de los datos que llevó a cabo Fundar, A.C. en la página electrónica ya comentada, fue posible observar el alcance que podían llegar a tener esas distorsiones. Esa página fue presentada el 13 de octubre del 2008, tras dieciocho meses de trabajo de recopilación de la información pública sobre los montos y los beneficiarios de PROCAMPO e Ingreso Objetivo, y luego de más de diez intentos de obtener los datos derivados de los padrones administrados por la SAGARPA.⁸² Gracias a esa información focalizada, no sólo fue posible observar que, en efecto, algunos productores se beneficiaban mucho más que otros, sino también notar que había beneficiarios que eventualmente estaban vinculados al narcotráfico o que formaban parte de las oficinas encargadas de distribuir los subsidios. Sobre lo primero, en el mes de noviembre de 2008, varios diarios reportaron la coincidencia entre los nombres de beneficiarios de los apoyos con los de muy conocidos narcotraficantes del país. El diario *El Norte*, por ejemplo, informó el pasado 8 de noviembre del 2008 que:

“Según el portal Subsidios al Campo en México, [...] capos como Alfredo Beltrán Leyva ‘el Mochomo’ y familiares de ‘El Chapo’ Guzmán, son algunos de sus beneficiarios. Beltrán Leyva, capturado en enero pasado en Culiacán, Sinaloa, ha recibido 313 mil 966 pesos desde 1994, para la siembra de 22 hectáreas de maíz, soya y un cultivo ‘no definido’. [...] Por otra parte, Jesús, Ofelina y Aureliano Guzmán Loera, hermanos de ‘El Chapo’, han percibido en conjunto 376 mil 198 pesos como apoyo para trabajar sus tierras de Sinaloa. [...] Además, Leobardo Elenes Salazar, sobrino del capo del Cártel de Sinaloa, ha recibido 98 mil 801 pesos para la siembra de sorgo y maíz desde 1996”.⁸³

Mientras que el diario *El Universal* publicó el 24 de noviembre que “el programa de apoyos directos al campo (PROCAMPO) ha sido abandonado, minimizado y torpedeado. Así en las listas de beneficiarios aparecen los apellidos de conocidos jefes de cárteles de la droga, de políticos, artistas y funcionarios que obtienen los apoyos destinados a fomentar la producción del agro. [...] En Mocorito, Sinaloa, por ejemplo, están los hermanos y sobrinos de Blanca Margarita Cázares Salazar, La Emperatriz, operadora financiera del cártel de Sinaloa, así como Consuelo Loera Pérez, madre de Joaquín Guzmán Loera, El Chapo; pero, según el dirigente agrario (José Luis Vázquez Borbolla, ex líder de la Liga de Comunidades

⁸² Cfr. Verónica Martínez, “Ven irregularidades en subsidios al campo”, *Reforma*, México D.F., 14 de octubre de 2008. En esta nota, Jorge Romero, director de la página web citada, dijo: “no es lo mismo que el Secretario de Agricultura declare que la información de los padrones está en la página de Internet, que en realidad tener todos los datos. En este trayecto es cuando descubrimos imprecisiones, como duplicidad de nombres, municipios que no existen o que los diferencia una coma, y ahora sí es posible ver quiénes son los beneficiarios”. Por su parte, Miguel Pulido, coordinador de Transparencia de Fundar, “detalló que hay duplicidad de folios y hay una misma persona que tiene hasta 75 folios, es decir, recibe 75 cheques de apoyos y, además, los apoyos están concentrados en pocos estados y pocas personas [...]. En estos programas lo que sucede es que hay transparencia de la información, porque está en Internet. Pero es una transparencia opaca, porque no es clara ni de fácil acceso. Lo que hicimos fue ponerla de manera sencilla para que todos sepan quiénes reciben los apoyos”.

⁸³ Cfr. “Ayuda PROCAMPO a narcofamiliares”, *El Norte*, Monterrey, Nuevo León, 8 de noviembre de 2008.

Agrarias de Sinaloa), en cada ciclo acreditan el cultivo de sus tierras, principalmente de maíz. [...] También los apellidos de políticos, funcionarios y legisladores aparecen en las listas de PROCAMPO...”.⁸⁴

Todo eso puede ser verdad sin que sea, sin embargo, contrario a la legalidad de los programas o sus reglas de operación, pues el subsidio responde a las tierras dedicadas a los cultivos de granos y de oleaginosas y no a las personas. No obstante, la forma en que se registran los datos y la ausencia de un sistema eficiente de transparencia focalizada ha favorecido también la posibilidad de que haya corrupción directa en el uso de esos recursos. Aun a despecho del escándalo mediático que podría haber generado la noticia de que algunos narcotraficantes o sus familiares recibieron apoyos de PROCAMPO durante varios años, en las normas actuales no existe ninguna restricción para que así haya sido, mientras esas personas hayan dedicado las tierras acreditadas a los cultivos lícitos autorizados. Dicho en otros términos: que algunos de ellos hayan obtenido recursos de actividades ilícitas no habría significado, en ningún momento, que el registro de sus tierras o la obtención de los subsidios haya sido contrario a la ley, pues así se definió la operación de los subsidios. En cambio, que haya funcionarios responsables de la operación de esos programas en los padrones de beneficiarios y que estos hayan cobrado esos recursos, sí representaría una falta evidente a las normas en vigor.⁸⁵

Con esa conciencia, nos propusimos investigar si existían coincidencias entre los nombres registrados en los padrones de beneficiarios y los funcionarios de la federación o de los estados, vinculados con la operación de los programas. Así, integramos una base de datos con los nombres, puestos y estructura de trabajo de los funcionarios federales y locales del ámbito de desarrollo rural,⁸⁶ y cruzamos esa información con los datos contenidos en los padrones de PROCAMPO (cuyos folios de registro equivalen, también, a los del programa de Ingreso Objetivo). Como resultado, obtuvimos 328 coincidencias. No

⁸⁴ Véase “Piden limpiar el PROCAMPO”, *El Universal*, México, D.F., 24 de noviembre de 2008.

⁸⁵ Nos referimos a la prohibición definitiva que se establece en el Artículo Sexto del Acuerdo que Modifica las Reglas de Operación de los programas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, publicado el 31 de diciembre de 2007, que a la letra dice: “*Bajo ningún concepto podrán ser beneficiarios de los programas y componentes de las presentes reglas de operación, los servidores públicos de la secretaría, de los agentes técnicos o las secretarías de desarrollo agropecuario o sus equivalentes de las entidades federativas, o de los municipios, así como sus cónyuges o parientes consanguíneos o demás personas que al efecto y con sujeción a las disposiciones que prevean las legislaciones federal y estatales aplicables en materia de responsabilidades de los servidores públicos*”. Esta prohibición ya aparecía en la fracción XI del Artículo 8 de Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (cuyos antecedentes se sitúan desde 1983), donde se establece que todo servidor público “deberá excusarse de intervenir, por motivo de su encargo, en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquellos en los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte”. No hay duda de que esa prohibición existía ya desde el momento en que PROCAMPO comenzó a otorgar subsidios. Pero no la hay en absoluto desde diciembre de 2007: ningún funcionario público, federal, estatal o municipal, debió acceder a esos subsidios de manera directa, ni tampoco favorecer su entrega a terceros con quienes le unieran intereses personales.

⁸⁶ Verificamos los directorios vigentes al mes octubre de 2008, de las SEDAGROS, de las comisiones estatales para el desarrollo rural, de las delegaciones de la SAGARPA, y de la estructura federal de ASERCA.

obstante, notamos también que hay varios folios con diferente número de productor que, sin embargo, pertenecen aparentemente a la misma persona. De modo que formulamos 83 solicitudes de información a ASERCA, a través del sistema Infomex (que garantiza el derecho de acceso a la información pública), preguntando si esos registros de un mismo nombre, pero diferente número de productor, pertenecían a una misma persona. Las respuestas variaron, aunque en general la tendencia que observamos fue la de un registro por productor. Pero también pudimos constatar que hay casos en los que un mismo beneficiario ha multiplicado sus registros en el padrón, mediante distintos números de productor.

¿Cómo estar seguros, entonces, de que los mismos nombres pertenecen siempre a las mismas personas y, a la vez, de que los folios de productor atañen a los mismos beneficiarios, aunque los números sean diferentes? Imposible, sin tener acceso a los expedientes completos de cada uno de esos casos, a las Cédulas Unicas de Registro de Población (CURP) y, además, a los recibos otorgados para verificar si efectivamente cobraron los subsidios. Datos que, como ya se había dicho antes, nos fueron negados en otro momento de la investigación por tratarse de información que pertenece a las personas. Con todo, pudimos constatar que hay al menos 371 nombres y registros individuales que cobraron subsidios en 2008, que coinciden con los nombres de funcionarios públicos vinculados con la operación de los programas. De ellos, estamos seguros de la coincidencia en 292 casos (131 de posibles funcionarios federales, y 161 estatales), mientras que la información nos resultó insuficiente para comprobar la existencia de otros 55 registros que coinciden con los nombres de funcionarios de la federación. Y por supuesto, uno de esos casos es el Jorge Kondo López, que tiene 89 registros en los padrones publicados.⁸⁷

No podemos asegurar que, en todos esos casos (incluyendo el del personaje que hemos seleccionado como hilo conductor de este capítulo) se trate de las mismas personas (probablemente son homónimos de los funcionarios detectados), que los folios correspondan a cada individuo en particular (hay casos en los que puede haber más de una persona), y ni siquiera que, siendo los mismos y acreditando como propios los registros de las parcelas incluidas, hayan cobrado los subsidios y en consecuencia se haya cometido acto de corrupción. Es posible que nada de eso sea exacto. Pero lo que deseamos subrayar es que, aun tras la publicación de los datos contenidos en la página de Subsidios al Campo en México y a pesar de las posibilidad de acceso que ofrecen las normas de transparencia vigentes en el país, todavía resulta imposible cerciorarse de situaciones tan puntuales, tan concretas, como la que hemos descrito en estas líneas: no sólo es muy difícil afirmar que más de 300 funcionarios públicos del país estén obteniendo beneficios que están definitivamente prohibidos, sino que hay un punto de la investigación en el que ya no es

⁸⁷ Es imposible saber si ese funcionario, que al día de escribir esta nota ocupa el cargo de Secretario de Agricultura, Ganadería y Pesca del estado de Sinaloa, ha cobrado los subsidios a los que tendría acceso. Es también difícil afirmar que se ha cometido un acto de corrupción en todos los casos advertidos. Para estar seguros, tendríamos que haber tenido acceso a toda la información de los expedientes y de los cobros efectuados, caso por caso. Y de conformidad con las restricciones a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información, los datos personales se consideran confidenciales. De modo que no pudimos ir más lejos.

posible ir más lejos. Pero lo destacable es que las reglas de operación vigentes y los defectos en la integración y el control de los padrones, favorecen sin duda esa posibilidad.⁸⁸

Y si bien esta investigación no puede concluir que la razón principal de las desviaciones que ha tenido el sistema de subsidios al campo mexicano en el cumplimiento de sus objetivos está en la corrupción, tampoco podemos desechar la importancia que ha tenido esta variable en la orientación final de la política. Y desde luego, debemos subrayar que ASERCA no ha logrado cumplir con el objetivo estratégico de “prevenir y abatir la corrupción y transparentar la instrumentación y operación de los apoyos y sus servicios”, que se propuso desde su creación.

VI. CONCLUSIONES

En este artículo hemos intentado demostrar que Procampo e Ingreso Objetivo no han cumplido con los objetivos institucionales que se trazaron formalmente. También hemos visto que la falta de transparencia en su operación y en sus resultados ha sido funcional a otros dos propósitos: distribuir recursos del Estado para inyectar estabilidad y construir respaldos políticos favorables a los gobiernos. Los programas no han cumplido sus objetivos originales, entre otras razones, porque la red de implementación diseñada desde un principio contradujo esa posibilidad y favoreció la muy temprana captura de los recursos públicos cobijados en los subsidios. Como se dijo al principio de este artículo, el núcleo duro de la política de subsidios al campo mexicano quiso resolver muchos propósitos distintos y contradictorios, evadiendo sin embargo la definición del problema de producción, productividad y competitividad del campo mexicano en su conjunto. Y a la vez, estableció un conjunto de reglas y procedimientos rígidos para la integración de los padrones de beneficiarios y para la entrega de los subsidios que, a la postre, acabó convertido en la razón de ser de la política. El llamado *cinturón de protección* anuló al *núcleo duro* y favoreció, con el paso de los años, la desviación y hasta la posible corrupción de los recursos otorgados al campo mexicano.

No es evidente que esos programas de subsidios se hayan utilizado abiertamente para comprar votos o para financiar campañas electorales (aunque existen indicios de que eso pudo haber sucedido en distintas elecciones). Pero sí existen datos suficientes para afirmar que esos recursos no sólo se apartaron de sus fines sino que han creado una exigencia social y política, apoyada en redes e intereses claramente identificables, cuya modificación tendría costos políticos muy altos para la gestión gubernamental. Como hemos visto a lo largo de este documento, los principales beneficiarios de los programas de subsidios no han ofrecido resultados indiscutibles en términos del incremento de la producción, la productividad o la competitividad agregadas del campo mexicano. Pero sí fueron notoriamente eficientes en el mantenimiento de la presión política para que los

⁸⁸ En el *Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2007*, la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados encontró que “la Secretaría de la Función Pública dispuso de información relacionada con padrones de beneficiarios de 45 programas (38.5%) de los 117 contemplados que otorgaron recursos federales con el carácter de subsidios”. Y luego observó que: “Carece de CURP el 50 por ciento de los 133 millones de registros utilizados para la identificación de los beneficiarios incluidos en los 45 programas referidos, no obstante que la CURP es la clave principal para la identificación de los beneficiarios”. En el informe referido, véase la página 24.

subsidios no decayeran durante quince años y para incrementar sus ganancias, abiertamente, gracias a la transferencia neta de recursos del Estado. Notoriamente, ésta es la posición que el Congreso Nacional Agropecuario (CNA) ha mantenido desde la composición inicial del programa de subsidios al campo hasta la fecha en que este artículo fue redactado.

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

Desde otro punto de vista, también hemos observado que las organizaciones sociales y políticas que han representado a esos grupos sociales marginados han obtenido otro tipo de ventajas, como la representación que ostentan y que se manifiesta inequívocamente a través de las organizaciones que tramitan y cobran una parte considerable de los subsidios al campo; y sobre esa base, también han logrado presionar al gobierno (el verbo no es caprichoso: se trata de una presión política abierta) para mantener tanto sus redes de beneficiarios y clientelas políticas, como los recursos destinados a ellas. Los testimonios recogidos para esta investigación y los datos derivados de los padrones de Procampo, nos dicen que desde la formación de los padrones iniciales de beneficiarios, las organizaciones agrarias (destacadamente, la Confederación Nacional Campesina) tuvieron una influencia definitiva en su composición. Y hasta la fecha, las reglas de operación de los programas les han permitido mantener una relación activa y directa con los beneficiarios de los subsidios. Como doble resultado, en esta investigación hemos documentado tanto las ventajas de los subsidios otorgados a los campesinos de menores ingresos como una fuente alternativa de sobrevivencia, como el evidente uso político que se ha dado a esas redes de campesinos organizados.

En este texto también hemos documentado que, aun bajo el criterio más amplio posible, el núcleo duro de la política de subsidios al campo mexicano tendría que haber satisfecho, al menos, el incremento de la producción y la productividad de las grandes parcelas agrícolas, así como haber mejorado las condiciones de vida de los campesinos de menores ingresos. Pero no se ha cumplido ninguno de esos dos objetivos. O no, al menos, de manera inequívoca y perdurable. Todas las evaluaciones externas disponibles que hemos consultado y citado en esta investigación, coinciden en advertir el incumplimiento de los propósitos formales para los que esos programas fueron creados. Pero lo más relevante es que no sólo incumplieron sus objetivos originales, en tanto que las condiciones de producción en el campo mexicano no mejoraron respecto la situación que tenían hace quince años, ni fue posible moderar las condiciones de producción y competencia entre los agricultores de México, Estados Unidos y Canadá, sino que al cabo de ese periodo los programas se han definido ya como una fuente de ingresos adicionales para quienes están

inscritos en los padrones, al margen de cualquier consideración sobre aquellos propósitos incumplidos.

Dicho de otra manera: Procampo se ha mantenido vigente por el auxilio que presta a los ingresos de los campesinos del país, pero no porque haya permitido construir condiciones de producción equivalentes a las que tienen los dos países inscritos en el Tratado de Libre Comercio con América del Norte. De hecho, las evaluaciones, las deliberaciones y aun las presiones que hemos revisado a lo largo de este artículo respecto la necesidad de mantener vigentes los programas de subsidios al campo, revelan que éstos se han justificado mucho más por el apoyo que brindan al ingreso neto de los beneficiarios, que por sus contribuciones a la productividad o la competitividad del campo mexicano.

Ahora bien, todas las evaluaciones disponibles señalan la carencia sistemática de información completa y confiable para evaluar el éxito o las desviaciones de los programas, de manera inequívoca. La auditoría practicada a Procampo por la Auditoría Superior de la Federación confirma que incluso para los órganos del Estado investidos de autoridad para recabar información directa y revisar los archivos de los programas, resultó imposible cerciorarse de los alcances que ha tenido esta política de subsidios. Mientras que los testimonios de los responsables de operar los programas de subsidios al campo durante el periodo en que hicimos esta investigación, nos muestran que la falta de transparencia e incluso la ausencia de certeza sobre la forma en que se cobra una parte de los subsidios, se convirtió en un objetivo de los programas tras quince años de operación. En palabras del coordinador general del programa, Gustavo Cárdenas, Procampo todavía no tenía al principio del 2009 un padrón propiamente dicho sino acaso un listado de beneficiarios. Y uno de los esfuerzos más relevantes que se estaban llevando a cabo en ese momento consistía en transferir los subsidios a cada beneficiario a través de medios electrónicos, para conjurar el riesgo de que otras personas --incluyendo a algunos funcionarios corruptos de la propia estructura operativa--, se quedaran con esos dineros o condicionaran su entrega al intercambio de favores políticos, construcción de clientelas y votos. Sin duda, buscar la mayor transparencia en la entrega de los subsidios es un propósito plausible de los operadores actuales de los programas. Pero también es elocuente de la forma en que esa política ha sido implementada desde un principio.

Los programas no han internalizado la apertura de la información en sus procesos de toma de decisiones, ni han aportado elementos que vayan más allá de la revelación (parcial) del destino de las transferencias. Como se demuestra en el cuerpo de esta investigación, los datos que se pueden obtener mediante el estudio de los padrones de beneficiarios son del todo insuficientes para estar seguros de la identidad de las personas que reciben los subsidios; para descartar homonimias o para revelar montos agregados recibidos por una misma persona, a través de la acumulación de pequeñas propiedades rurales. Pudimos constatar que los operadores de esos programas han confundido (de manera deliberada o por insuficiencia en la interpretación del principio de máxima publicidad establecido en el Artículo sexto constitucional) la transparencia plena de los programas con la publicación de listados de beneficiarios por ciclo agrícola. Pero no han revelado los impactos de esas transferencias en la calidad de vida o en la competitividad de los productores, no han revelado los criterios para seleccionar a unos y desechar a otros, y no han establecido indicadores ni parámetros que permitan establecer la relación entre costos y beneficios en

función de los objetivos originales de esos programas. En términos de transparencia focalizada, lo único que puede saberse es que hay nombres registrados de conformidad con las reglas de operación de los programas y que alguien, bajo el cobijo de esos nombres, recibe los subsidios destinados al campo.

Por otra parte, hemos reunido evidencia suficiente para demostrar las oportunidades que abren los programas de subsidios al campo para cometer actos de corrupción y desviar recursos. Por las limitaciones ya comentadas respecto la forma en que se publica la información sobre los beneficiarios de los subsidios, fue imposible establecer con toda certeza si algunos funcionarios del gobierno federal y de los estatales, que forman parte de estructuras gubernamentales vinculadas al campo, eran al mismo tiempo beneficiarios de los subsidios. Pero tras cotejar la información de los padrones de beneficiarios con los nombres inscritos en los directorios de funcionarios de la federación y de las dependencias estatales de desarrollo rural, encontramos numerosas coincidencias. Para esta investigación no es relevante hacer juicios jurídicos o análisis sobre las posibles faltas en las que habría incurrido ese grupo de funcionarios, sino presentar ese dato como evidencia de las posibilidades de captura y desviación de los recursos públicos contemplados en esos programas. Y al llegar a estas conclusiones, debo decir que en el trayecto de la investigación nos ha parecido tan importante el hecho de que haya quizás varias centenas de funcionarios públicos cobrando subsidios como propietarios de pequeñas propiedades agrícolas, como el hecho de que sea imposible probarlo.

Por otra parte, hemos mostrado evidencia suficiente para sostener que los gobiernos de los estados también se han situado, abiertamente, del lado de quienes han preferido defender las redes clientelares construidas en torno de estos programas. Cuando el gobierno federal abrió el debate público sobre el destino de Procampo y sugirió la posibilidad de modificar sus montos y la forma de asignación, los gobiernos estatales no sólo reaccionaron en contra de esa posibilidad sino que dieron respaldo político a los grupos que se oponían a cualquier cambio, ante la amenaza de ver afectados sus intereses. En esta investigación no hemos supuesto que esa evidencia sea, por sí sola, suficiente para probar la existencia de redes clientelares prohijadas por los gobiernos locales y sostenidas, al menos parcialmente, con los recursos de los subsidios. Pero la reacción de los gobiernos de los estados ante las reformas propuestas por el gobierno federal no es un dato trivial. En el mejor de los casos, prueba que esos gobiernos prefieren el estatus quo garantizado por los subsidios, que modificar su destino en busca de nuevas opciones productivas para el campo mexicano. Y en el peor, que se hicieron eco de posiciones y presiones políticas emanadas de ciertos grupos de beneficiarios, como lo sugiere la presencia de algunos personajes públicos que han participado en las organizaciones de pequeños productores, que han sido beneficiarios de los subsidios y han colaborado en las oficinas gubernamentales dedicadas al campo, sin haber reparado jamás en el posible conflicto de intereses.

Finalmente, presentamos evidencia para sostener que los medios empleados hasta ahora por el Estado para corregir o para modificar los defectos en el diseño o en la implementación de esos programas de subsidios han sido insuficientes, cuando no abiertamente inútiles, a pesar de haberse efectuado diversas evaluaciones que han recomendado esos cambios de manera puntual. En este sentido, cabe suponer que la desviación de los fines de esos programas a lo largo del tiempo ha sido, a pesar de todo,

funcional a los fines políticos del Estado. Es decir, que el uso de esas transferencias para construir redes de apoyo político desde los gobiernos y para conservar mediante esos recursos un mejor clima de estabilidad política en el campo mexicano, se ha superpuesto a los propósitos iniciales de esos programas, ya de suyo contradictorios.

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

VII. BIBLIOGRAFÍA, HEMEROGRAFÍA Y ARCHIVOS.

Aguilar Villanueva, Luis F. *El estudio de las políticas*, México: Miguel Ángel Porrúa, 2000.

_____. *La implementación de las políticas*, México: Miguel Ángel Porrúa, 2000.

_____. *La hechura de las políticas públicas*, México: Miguel Ángel Porrúa, 2000.

Aranda, Rafael. *Poliarquías urbanas: competencia electoral en las ciudades y zonas metropolitanas de México*, Porrúa, 2004.

Auditoría Superior de la Federación, *Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2006*, México, 2008, tomo IV.

Bardach, Eugene. “Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas”, en Luis F. Aguilar Villanueva, *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México: Miguel Ángel Porrúa, 1996.

Bell, Daniel. “The World and the United States in 2013”, *Daedalus*, 116 (3), 1987.

Casar, María Amparo, “Los gobiernos sin mayoría en México: 1997-2006,” *Documento de Trabajo* no. 195, CIDE, México, 2007.

Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA), *Análisis en materia rural de la revisión de la cuenta pública 2006*, mayo de 2008.

Cerón Monroy, Hazael, “El Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO) y la reconversión de cultivos básicos en México. Un modelo de sobrevivencia,” México, El Colegio de México, 2008.

Claridades Agropecuarias, número 121, septiembre 2003

Durán Fernán, Pedro, Rita Schwentesius Rindermann, Manuel Ángel Gómez Cruz y Juan de Dios Trujillo Félix, “Análisis de tres evaluaciones oficiales de ASERCA del Programa de Pagos Directos (Procampo) a la agricultura mexicana,” México, Universidad Autónoma de Chapingo, 2007.

“Evaluación de consistencia y resultados de Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo) para el ejercicio Fiscal 2007,” México, Servicios Profesionales para el Desarrollo Económico (Responsable de la Evaluación: Dra. Myriam Sagarnaga Villegas), 2007.

“Evaluación de consistencia y resultados del Programa de Apoyos Directos al Productor por Excedentes de Comercialización para Reconversión Productiva, Integración de Cadenas Agroalimentarias y Atención a Factores Críticos,” México, ASERCA, 2008.

Grupo de Economistas y Asociados (GEA), “Estudio sobre la evaluación del desempeño del Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO): año agrícola 2006,” noviembre de 2006.

González, Alejandro, et al., “Índice de Calidad de Diseño de programas públicos,” GESOC, México, 2009.

González Gómez, Mauricio, "Evolución y perspectivas PROCAMPO", Consejo Nacional Agropecuario, diciembre de 2008.

Fox, Jonathan, “La dinámica del cambio en el Sistema Alimentario Mexicano. 1980-1982” en Hugo Azpeitia, Carlota Botey, et al., *Historia de la cuestión agraria*, Vol. 9, México: Siglo XXI Editores, 1990.

_____. *The Politics of Food in Mexico*, Ithaca: Cornell University Press, 1992.

_____. “Governance and Rural Development in Mexico: State Intervention and Public Accountability”, *Journal of Development Studies*, vol. 32 (1995).

Hewitt de Alcántara, Cynthia, “Ensayo sobre los obstáculos al desarrollo rural en México. Retrospectiva y prospectiva”, *Desacatos*, núm. 25, 2007.

Lakatos, Imre. *Escritos filosóficos: la metodología de los programas de investigación científica*, Madrid: Alianza Editorial, 2007.

López Presa, José Octavio, *La rendición de cuentas en la política social*, México: Auditoría Superior de la Federación, s.a., (Serie Cultura de la Rendición de Cuentas, no. 3).

Lujambio, Alonso. *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, México: Océano, 2000.

- Majone, Giandoménico. *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México: Fondo de Cultura Económica: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1997.
- Meltsner, Arnold J. “La factibilidad política y el análisis de políticas”, en Luis F. Aguilar Villanueva, *La hechura de las políticas públicas*, México: Miguel Ángel Porrúa, 1996.
- Mény, Yves y J.C. Thoenig, *Las políticas públicas*, Barcelona: Ariel, 1992.
- Merino, Mauricio, “La importancia de la ética en el análisis de las políticas públicas”, en *Enfoques de políticas públicas* (volumen colectivo) en proceso de publicación por la División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
- _____. “La importancia de la ética en el análisis de las políticas públicas.” *Revista CLAD Reforma y Democracia*, núm. 41 (Junio 2008): 7-32.
- _____. “La importancia de las rutinas: Marco teórico para una investigación sobre la gestión pública municipal en México”, en Andrew D. Selee y Leticia Santín Del Río (Coordinadores): *Democracia y ciudadanía. Participación ciudadana y deliberación pública en gobiernos locales mexicanos*. Washington, DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2006.
- _____. *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*, México: Fondo de Cultura Económica, 2003.
- _____. “La transparencia como política pública”, en John M. Ackerman (Coordinador), *Más allá del acceso a la información: transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho*, México: Siglo XXI Editores, 2008.
- Monroy, Hazael Cerón. “El Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO) y la reconversión de cultivos básicos en México. Un modelo de sobrevivencia,” México, El Colegio de México, 2008.
- Parsons, D.W. *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2007.
- Problemática del sector agropecuario y PEF 2009, Consejo Nacional Agropecuario, Octubre de 2008.
- Rabotnikof, Nora. *En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría política contemporánea*, México: Instituto de Investigaciones Filosóficas- UNAM, 2005.
- Rello, Fernando, “Inercia estructural y globalización: la agricultura y los campesinos, más allá del TLCAN”, Grupo de Trabajo sobre Desarrollo y Medio Ambiente en las Américas, julio 2008, *Trabajo de Discusión*, no. 20.

Reporte Rural de Coyuntura, Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA), núm. 38, septiembre de 2008.

SAGARPA, “El PROCAMPO: Operación e Impactos. La nueva visión de un viejo reto,” Febrero de 2008.

Scott, John, “*PROCAMPO, Eficiencia con equidad*,” 2007.

Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH), *Procampo. Vamos al grano para progresar*, documento interno, 1993.

Subirats, Joan. *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1989.

Weimer, David L. y Aidan R. Vining. *Policy Analysis: Concepts and Practice*, Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1992.

Referencias hemerográficas

“Acaparan 5 estados 50% de apoyo”, *El Universal*, 24 de noviembre de 2008.

“Ayuda PROCAMPO a narcofamiliares”, *El Norte*, Monterrey, Nuevo León, 8 de noviembre de 2008.

“Conforman agricultores de Tamaulipas frente contra el nuevo Procampo”, *La Jornada*, 11 de septiembre de 2008.

“Gasta Sagarpa sin «ton ni son»”, *Reforma*, 23 de enero de 2009.

Knochenahauer, Guillermo, “Procampo renovado”, *La Jornada de Morelos*, 29 de agosto de 2008.

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

Pardinas, Juan E., “¿Pronarco o Procampo?”, *Reforma*, México, D.F., 23 de noviembre de 2008.

“Piden limpiar el PROCAMPO”, *El Universal*, México, D.F., 24 de noviembre de 2008.

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

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

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

Páginas web

“Análisis en materia rural de la revisión de la cuenta pública 2006” del CEDRSSA

<http://www.cedrssa.gob.mx/?doc=1568>.

Evaluación de GEA 2006

http://www.aserca.gob.mx/artman/uploads/evaluacion_integral_Procampo_v3_final-proteccion.pdf

Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2006 de la Auditoría Superior de la Federación

<http://www.asf.gob.mx>

Pronunciamento de la Conferencia Nacional de Gobernadores llevado a cabo en Álamos, Sonora, Septiembre 26, 2008.

<http://www.conago.org.mx/reuniones/FB-2008-09-26.aspx>

Resultados e indicadores de PROCAMPO

http://www.aserca.gob.mx/artman/publish/article_1229.asp

Subsidios al campo

www.subsidiosalcampo.org.mx

Decretos y reglas de operación (por orden cronológico)

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

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

“Decreto que regula el Programa de Apoyos Directos al Campo denominado PROCAMPO”, *DOF*, 25 de julio de 1994.

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

“Manual de Operación de PROCAMPO,” SARH, documento interno, 1993.

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

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

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

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

“PROCAMPO, Normas de Operación Otoño-Invierno 94/95,” documento interno, 12 de enero de 1995

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

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

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

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

Otros archivos

Entrevista con el Licenciado José Octavio López Presa.

Entrevista colectiva con Gustavo Adolfo Cárdenas Gutiérrez, Coordinador General de Apoyos al Campo (PROCAMPO), Manuel Martínez de Leo, Coordinador General de Comercializaciones; Fidel Gaona Urbina, Director General de Programación y Evaluación de Apoyos Directos al Campo; Rubén Zamanilla Pérez, Director General de Medios de Pago; y Miguel Ángel Hernández Servín, Director de Seguimiento Operativo el 27 de febrero de 2009.