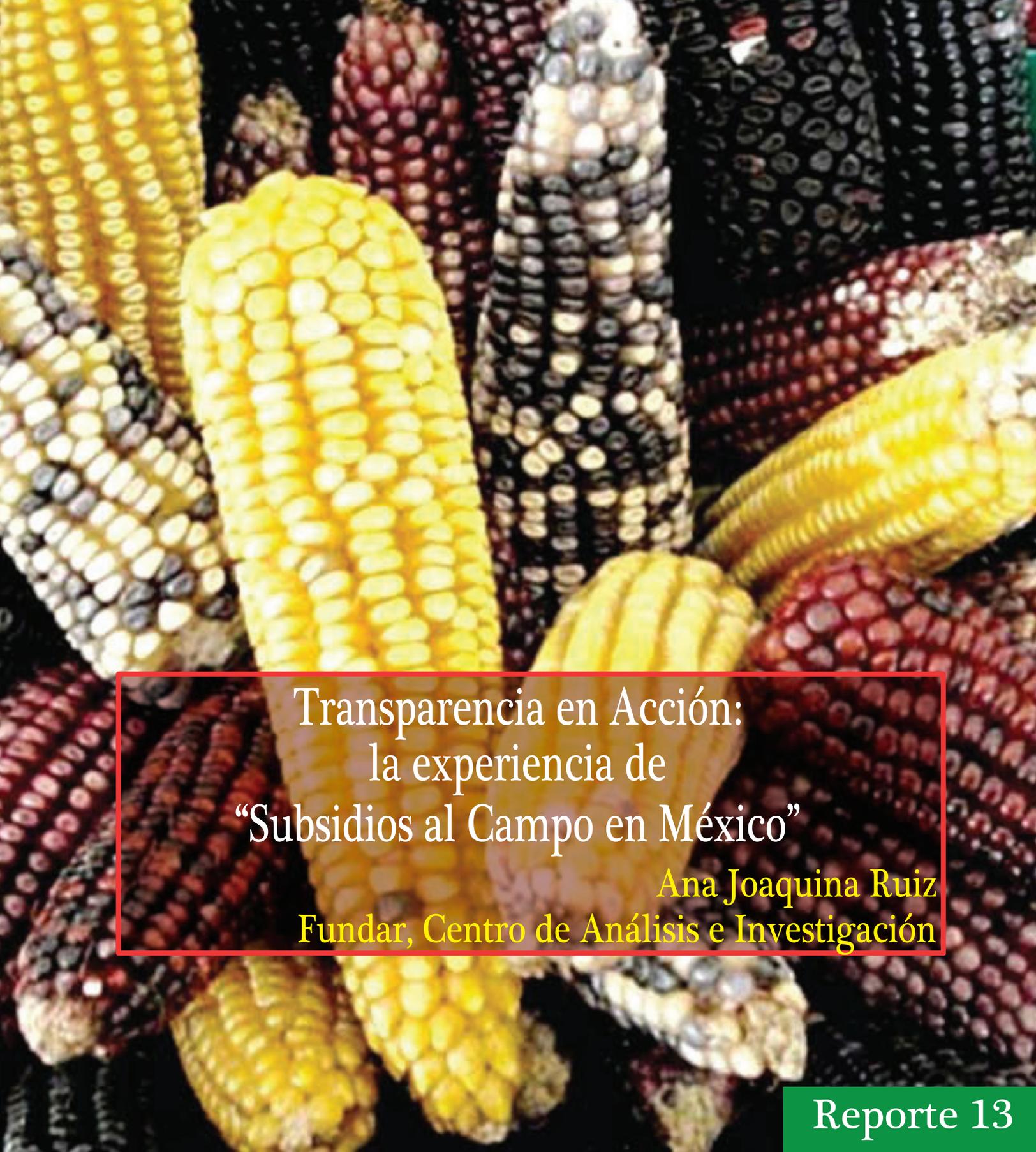


2011



Mexican Rural
Development
Research Reports

A close-up photograph of several ears of corn in various colors, including yellow, red, black, and white, arranged on a dark background.

Transparencia en Acción:
la experiencia de
“Subsidios al Campo en México”

Ana Joaquina Ruiz
Fundar, Centro de Análisis e Investigación

Reporte 13

Transparencia en Acción: la experiencia de "Subsidios al Campo en México"

Ana Joaquina Ruiz Guerra¹
Fundar, Centro de Análisis e Investigación, AC

El acceso a la información pública gubernamental es un derecho inherente a la condición de lo público según ha sido reconocido por la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, y en el caso mexicano, por la propia Constitución. Además de ser un derecho fundamental, es un instrumento que permite al ciudadano saber cómo, entre otros, están siendo utilizados los recursos públicos y cómo se han implementado las políticas públicas. La transparencia se convierte, entonces, en el mecanismo que hace asequible dicho derecho.

Justo de esta premisa parte el esfuerzo del proyecto Subsidios al Campo en México, que se circunscribe como un ejemplo de transparencia activa dentro del debate internacional sobre el destino del dinero público dirigido al sector primario.² El objetivo del proyecto es transparentar los recursos públicos dirigidos al sector agropecuario con el fin de alimentar una discusión seria sobre cómo optimizar el reparto de los subsidios destinados al campo en el contexto de pobreza y desigualdad que viven los habitantes del medio rural y entendiendo a la transparencia como una herramienta para desatar el debate sobre lo público y su utilidad.

Pensando en poder arrojar luz sobre el destino de los apoyos financieros dirigidos al sector agropecuario en el país, se construyó, en un sitio web, una herramienta de fácil acceso que permite conocer datos oficiales sobre los padrones de beneficiario/as de los programas de subsidios agrícolas de pagos directos e individuales. Asimismo, la página web concentra información sobre las grandes tendencias de dichos subsidios en términos de distribución estatal y concentraciones al interior de los padrones. La construcción de esta herramienta es justamente la página web del mismo nombre y alojada en www.subsidiosalcampo.org.mx.

Esta herramienta permite sistematizar la información de los padrones de beneficiarios de seis programas de subsidios al campo otorgados por el gobierno federal. Asimismo, es una plataforma que integra documentos que discuten la política rural desde diferentes ámbitos para aportar al debate bien informado sobre el sector agropecuario.

El sitio web fue construido a partir de una colaboración entre Fundar, Centro de Análisis e Investigación, la Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras de Productores del Campo (ANEC) y la Universidad de California Santa Cruz. Se contó también con la cooperación del Environmental Working Group (EWG), que permitió construir la plataforma técnica y con el financiamiento de la Fundación William y Flora Hewlett.

¹ Investigadora del Área de Transparencia y Rendición de Cuentas de Fundar, Centro de Análisis e Investigación, AC

² En EUA, el Environmental Working Group (EWG) tiene en su página web los padrones de beneficiarios de los subsidios agrícolas (ver www.ewg.org). Este esfuerzo es también realizado en Europa por EU Transparency (ver: www.farmsubsidy.org y www.fishsubsidy.org)

El siguiente artículo narrará la experiencia del proyecto de Subsidios al Campo en México como un ejemplo de transparencia activa y presentará sus resultados a la luz de la sistematización de información. También pretende ser un ejercicio de evaluación sobre el impacto de la página y su incidencia.

Iniciando una experiencia de transparencia activa

A la luz de los poco más de 269 mil millones de pesos presupuestados para el campo en 2010 por vía del Programa Especial Concurrente (PEC) y dado que de estos egresos federales alrededor de 60 mil millones de pesos se destinan a subsidios en transferencias directas para fines productivos o de comercialización en el medio rural;³ era importante para la discusión sobre el destino del gasto público saber cuál era el empleo de estos subsidios. Tan sólo cabe mencionar que el programa más grande de este tipo de transferencias es PROCAMPO, con un presupuesto para 2010 de 16 mil millones de pesos anuales. Es también de mencionarse que el PEC se encuentra en una espiral ascendente desde su creación, lo que hace sustantivo ejercer un control ciudadano sobre el ejercicio del mismo.

De tal suerte, en 2008 se planteó la colaboración de tres organizaciones interesadas en saber hacia dónde y hacia quién se dirigen los recursos al campo, particularmente los subsidios. Los intereses de estas organizaciones convergieron bajo este fin común con el objetivo de saber en la práctica cuál es el modelo de desarrollo rural implementado en el país. Así pues, la Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras de Productores del Campo (ANEC), quien está interesada en condiciones más justas para sus agremiados y los pequeños y medianos productores; Fundar, Centro de Análisis e Investigación, AC interesada en la transparencia y Rendición de Cuentas; y la Universidad de California Santa Cruz con una perspectiva académica se reunieron para darle vida a este proyecto.

Estas tres organizaciones, que parecían tener intereses distintos, convergieron no sólo en la necesidad de la transparencia, sino en la idea de lograr un proyecto nacional de reparto fiscal más justo en el campo al construir la evidencia sobre cómo se reparten los recursos para el medio rural. Para ello, acordaron construir una plataforma tecnológica que permitiera hacer análisis de los padrones de beneficiarios de los programas de subsidios a lo largo del tiempo y así contar con el panorama de la distribución fiscal en el medio rural, y por tanto, el modelo de desarrollo implementado.

El financiamiento para este proyecto fue otorgado por la Fundación William y Flora Hewlett, con la finalidad de ayudar a cultura de la transparencia, monitorear y analizar el presupuesto y contribuir al uso efectivo del dinero público. Aunado a ello, tenían el objetivo de utilizar herramientas informáticas para ganar en el derecho de acceso a la información, y ayudar a las comunidades más pobres a ejercer sus derechos.

³ Nos referimos a subsidios otorgados en forma de pagos directos de la Rama Competitiva del Programa Especial Concurrente. Ver Presupuesto de Egresos de la Federación 2010, publicado en el Diario Oficial de la Federación.

Finalmente, se ha contado con la colaboración del Environmental Working Group (EWG),⁴ con sede en Washington, quienes ya contaban con una plataforma de transparencia de los subsidios en Estados Unidos y quienes contribuyeron al desarrollo tecnológico del proyecto.⁵ Su colaboración ayudó a construir la plataforma tecnológica, así como a comprender cómo podían, desde una perspectiva técnica, entenderse las limitantes de los padrones de beneficiarios.

Como producto de estos esfuerzos, se construyó la plataforma www.subsidiosalcampo.org.mx, que ha tenido resultados positivos y negativos, pero sobretodo, ha logrado convertirse en un ejemplo de transparencia activa que permite empoderar a la ciudadanía con evidencia y conocimiento explícito sobre los recursos públicos destinados al medio rural, particularmente, las transferencias individuales directas.

Además de los padrones de beneficiarios, el sitio web incluye información sistematizada proveniente de otras fuentes para hacer de esta herramienta un lugar en donde convergen diversos aspectos de la política pública dirigida hacia el sector rural. De esta forma, se encuentra información sobre el presupuesto rural, los préstamos internacionales dirigidos a dicho sector, estudios académicos y noticias relacionadas.

El resultado de este esfuerzo conjunto es la sistematización de información proveniente de diversas fuentes (Secretarías de Estado, organismos descentralizados, centros de investigación y medios de información) con los siguientes objetivos:

1. Transparentar los padrones oficiales de beneficiarios de los programas de apoyo a la producción y comercialización de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), para permitir el público identificar quién recibe cuánto en subsidios agrícolas y en dónde.
2. Impulsar en México el derecho y acceso a la información pública mediante la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPIG).
3. Facilitar la fiscalización del uso de los recursos públicos, y así promover la rendición de cuentas por parte de las dependencias, tomadores de decisiones y servidores públicos involucrados con la política agropecuaria del gobierno federal mexicano.
4. Incidir, con base en las evidencias encontradas, en los procesos de toma de decisiones para mejorar la calidad de vida y capacidad productiva, en este caso, de los pequeños y medianos productores rurales.

Para dar forma a la página web con los objetivos que se habían planteado, lo primero era contar con la información oficial sobre los programas de subsidios al campo para posteriormente poderla sistematizar y armar la base de datos que se presentaría en el sitio web. Así pues, el primer paso era justo el de ejercer el derecho de acceso a la información y contar con la publicación de los padrones de beneficiarios en los sitios web de las entidades encargadas de la política rural.

⁴ El Environmental Working Group (EWG) con sede en Washington es la organización pionera en transparencia de los padrones de beneficiarios de los subsidios agrícolas. Para mayores referencias ver: www.ewg.org

⁵ El sitio exacto para los padrones de beneficiarios del EWG se encuentra en: <http://farm.ewg.org/>

El resultado más importante: la publicación de los padrones de beneficiarios

Antes de entrar al detalle de los padrones de beneficiarios, es de destacarse que la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) es una entidad del Gobierno Federal que cuenta con recursos por 73,368 millones de pesos para el año 2010.⁶ Es la quinta dependencia del Ejecutivo con mayores recursos y es la segunda entidad con mayor número de subsidios públicos (vía pagos directos) en el gobierno federal – después de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

Dentro de SAGARPA, Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA) es un órgano desconcentrado que administra los subsidios que este ramo otorga. Según su página web,⁷ ASERCA tiene dos funciones básicas: a) operar y administrar el Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO); y b) fortalecimiento de la comercialización agropecuaria a través de apoyos fiscales a la comercialización de granos y oleaginosas, fomento de mecanismos de mercado y diseño de esquemas de negociación entre productores y compradores, estímulos al uso de coberturas de riesgos de precios, generación y difusión de información de mercados e identificación y promoción de exportaciones.

La misión de este órgano es:

“diseñar, instrumentar, dar seguimiento y evaluar las políticas públicas que en materia de apoyos al campo están contempladas en el Plan Nacional de Desarrollo, así como en el Programa Sectorial de mediano plazo, para fortalecer el desarrollo del Sector, la rentabilidad agrícola y el ingreso de los productores nacionales, mediante la instrumentación de los programas de apoyos directos al productor y a la promoción de mecanismos de financiamiento y de organización, para su incorporación en condiciones de competitividad y la rentabilidad de las cadenas agroalimentarias a los mercados nacionales e internacionales.”⁸

ASERCA opera el 35.4% del Presupuesto de la SAGARPA, es decir, 25,994 millones de pesos.⁹ El 98% de estos recursos programados para 2010 son para transferencias directas, o bien, subsidios. El programa más grande de este tipo de transferencias es el Programa de Apoyos al Campo (PROCAMPO) y el segundo más grande era Ingreso Objetivo, que se denominó posteriormente Apoyos Compensatorios y para 2010 desapareció –con estos dos programas se inició el proyecto de Subsidios al Campo en México. Además, ASERCA opera programas de comercialización y coberturas de precios, entre otros. El siguiente gráfico muestra el presupuesto de ASERCA en comparación con el total del presupuesto de SAGARPA; como veremos en el siguiente apartado, la página web concentra la información sobre la mayor parte de los recursos de ASERCA.

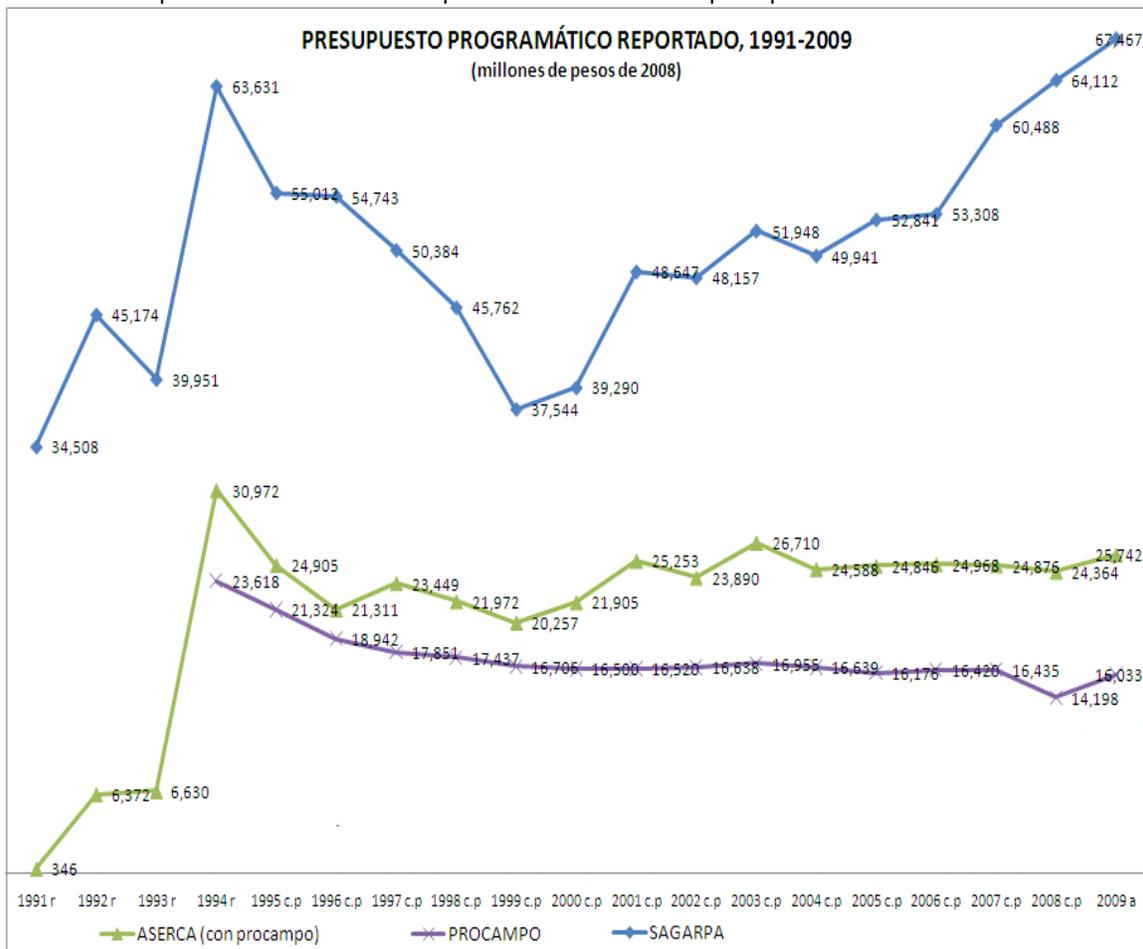
⁶ PEF 2010, Diario Oficial de la Federación.

⁷ http://www.aserca.gob.mx/artman/publish/article_26.asp

⁸ Página web de ASERCA: http://www.aserca.gob.mx/artman/publish/article_10.asp

⁹ Elaboración propia con base en el Análisis Funcional Programático Económico del Ramo 8, disponible en: http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2010/temas/tomos/08/r08_afpe.pdf

Gráfico 1. Presupuesto de ASERCA en comparación con el total del presupuesto de SAGARPA



Fuente: Elaborado por Alejandro Ortiz para la UCSC

El Programa de Apoyos al Campo (PROCAMPO) fue creado en 1994 por decreto presidencial para compensar a los trabajadores agrícolas mexicanos por los subsidios que recibían los productores norteamericanos frente a la apertura comercial tras la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Este programa tiene un presupuesto de 15,600 millones de pesos para 2010 y desde el año 1994 y hasta 2009, ha implicado un gasto corriente de 159,376 millones de pesos en apoyos directos al productor.

Por su parte, Ingreso Objetivo fue un programa diseñado en 2000 para compensar a los productores por las fluctuaciones de los precios de mercado de los principales productos que se cultivan, particularmente granos forrajeros.¹⁰ En este sentido, es un programa que establece un subsidio por la diferencia entre el precio del mercado internacional y un precio fijado por ASERCA, en caso de que el primero sea menor al segundo. Este programa ha ejercido, entre 2000 y 2007, 21,503 millones de pesos corrientes.¹¹ A partir de 2008, debido a los altos precios de los productos que Ingreso Objetivo cubría, particularmente el maíz, no se han ejercido recursos para dicho

¹⁰ Aunque también se han apoyado otros cultivos como algodón.

¹¹ Con la inflación acumulada a lo largo de los años, esta cifra se disminuye significativamente

programa, los cuales se han utilizado por el Programa de “Apoyos Directos a Coberturas de Precios de Productos y Especies Elegibles.”¹²

La relevancia de dilucidar la forma en que estos recursos habían sido ejercidos, surgidos de la intuición de productores del campo encabezados por la ANEC de que la mayor parte de los montos se concentraban en el norte del país y se dirigían a los grandes productores, hacía necesario un ejercicio de transparencia en donde se contara con la información oportuna para la toma de decisiones en el sector.¹³ Es decir, se planteaba la necesidad de construir evidencia precisa sobre cómo se estaban distribuyendo los recursos para el medio rural y a partir de ahí contribuir al debate sobre las políticas públicas y la forma en que los recursos se podrían ejercer de una forma más eficiente y justa, aportando a un nuevo modelo de desarrollo rural que también contribuyese a la disminución de la pobreza y desigualdad en el medio rural.

Además de la intuición arriba señalada, se contaba con un marco legal apropiado para la transparencia. Bajo la interpretación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental se conocía que los pagos vía subsidios otorgados por ASERCA son transferencias individuales directas establecidas en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, por lo que es obligación de la dependencia publicar en su página web los padrones de beneficiarios de estos programas.¹⁴

Sin embargo, algunos padrones de SAGARPA y ASERCA aunque públicos, no eran accesibles pues contaban con un sistema de búsqueda de beneficiarios más que de presentación pública de padrones¹⁵ o bien, los formatos que presentaban no eran accesibles, estando encriptados o en archivos .pdf.¹⁶ Los formatos que presentaban los principales programas limitaban el derecho de acceso a la información pues el usuario no podía conocer realmente quien estaba recibiendo los recursos públicos.

¹² Las Reglas de Operación de Ingreso Objetivo señalan que si no se ejerce el recurso, podrá pasar a formar parte de la bolsa del Programa de Apoyos Directos a Coberturas de Precios de Productos y Especies Elegibles. Dicho programa estará disponible en la página web www.subsidiosalcampo.org.mx posteriormente.

¹³ Entrevista con Libby Haight realizada el 13 de octubre de 2010

¹⁴ Esta obligación se encuentra en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en el artículo 7, fracción XI, que al pie dice: “Con excepción de la información reservada o confidencial prevista en esta Ley, los sujetos obligados deberán poner a disposición del público y actualizar, en los términos del Reglamento y los lineamientos que expida el Instituto o la instancia equivalente a que se refiere el Artículo 61, entre otra, la información siguiente: “ ... “XI. El diseño, ejecución, montos asignados y criterios de acceso a los programas de subsidio. Así como los padrones de beneficiarios de los programas sociales que establezca el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación;”

¹⁵ Entrevista con Libby Haight, el 13 de Octubre de 2010 en donde se señaló que en la página web la información de los padrones existía, sin embargo para Procampo había que ingresar a un sistema de búsqueda por beneficiario que no permitía conocer todo el padrón.

¹⁶ Es posible que se asumiera desde el gobierno mexicano que sólo los apoyos sociales debían transparentarse pues estos ya eran públicos con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Es relevante señalar que los subsidios al campo representan montos significativos de egresos públicos, aún así, no eran publicitados por las dependencias o sus formatos son muy poco accesibles; contrario a esto los padrones de beneficiarios de programas sociales cuyos montos son ínfimos se publican proactivamente con un gran rango de detalle. De ahí el dilema moral y económico que surge de la falta de transparencia de transferencias de montos muy grandes, versus la máxima publicidad de la transparencia de montos realmente pequeños. En vías de conocer el destino del gasto público, las transferencias tan altas, deben ser públicas.

Así pues, ejerciendo la instrumentación del Derecho de Acceso a la Información con la utilización de las herramientas señaladas en la Ley Federal de Acceso a la Información, se realizaron solicitudes de información mediante el sistema “Infomex” administrado por el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) para obtener los padrones de beneficiarios de los dos principales programas de la SAGARPA: Procampo e Ingreso Objetivo.

Ante las solicitudes de acceso a la información se suscitaron dos tipos de respuestas: por un lado, las dependencias comenzaban a ver que la información subida a su página web no era completa, por lo que proactivamente publicaron la información completa y en formatos accesibles – descargables a Excel-; o bien, las dependencias entregaban la información incompleta y/o en formatos poco amigables ante lo cual había que hacer recursos de revisión, ante los cuales el IFAI normalmente dictaminaba la obligación de las dependencias de entregar a Fundar los padrones de publicarlos en su sitio web. De esta forma, el primer gran logro del proyecto de Subsidios al Campo fue lograr un grado más alto de transparencia en la publicidad de los padrones de beneficiarios.¹⁷

Aún a pesar de la publicación de los padrones en formatos más amigables o descargables a Excel, el usuario común no tenía forma de hacer análisis sobre la estructura de los subsidios, conocer su distribución a lo largo del tiempo, comparar entre estados o por producto subsidiado, estar al tanto de los montos de financiamiento totales año con año o buscar beneficiarios en una gran base de datos. De esta forma, la necesidad de conjuntar la información en un solo lugar y de forma accesible al usuario era muy relevante, por lo que el proyecto de Subsidios al Campo en México planteó el desarrollo de una herramienta que permitiera sistematizar los padrones de beneficiarios en una base de datos accesible al usuario común.¹⁸

Esta herramienta tenía el objetivo de ordenar y simplificar los padrones de beneficiarios de los subsidios agrícolas, con la información oficial proporcionada por las dependencias para hacer útil esta información para los grupos de base que trabajan en el campo, así como para el usuario interesado en la política agroalimentaria. La herramienta permitiría mostrar la estructura de los subsidios y así aportar al debate sobre el destino de los mismos en el contexto de desigualdad y

¹⁷ Sobre los límites de los datos oficiales en los padrones de beneficiarios ver el capítulo de Libby Haight y Jonathan Fox, “Los padrones de beneficiarios de los subsidios al campo: ¿un caso de transparencia clara u opaca?” en *Haight y Fox (eds) (2010), Subsidios para la Desigualdad*, disponible en: <http://www.subsidiosparaladesigualdad.org/capitulo5.php>

¹⁸ En entrevista con Libby Haight realizada el 13 de octubre de 2010, se señala que un gran ejemplo visual era la página del Environmental Working Group, por lo que se pretendía realizar un ejercicio similar en México.

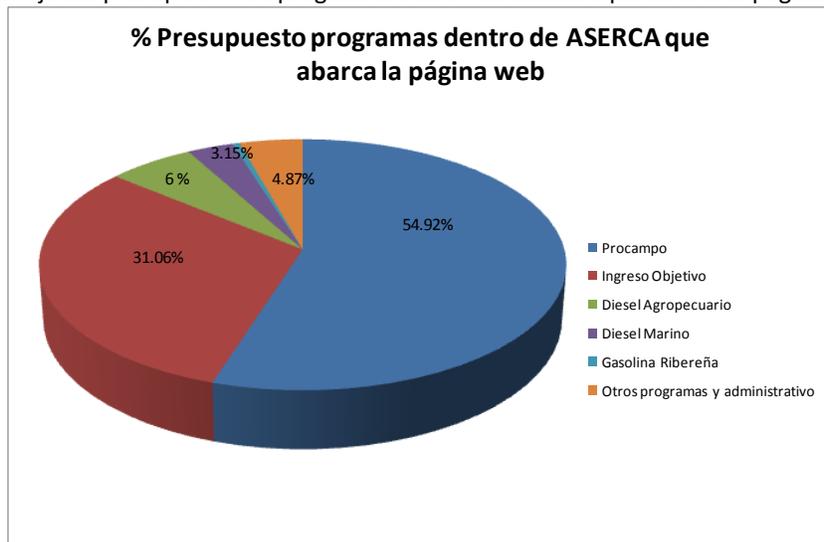
pobreza rural que se vive en el campo. Se pretendía integrar esta información a la toma de decisiones en el ámbito de lo público para lograr que las mismas se tomen bajo un marco informado y, transformando la toma de decisiones para que los recursos destinados en el Presupuesto de Egresos de la Federación al ámbito rural por el Programa Especial Concurrente tengan una mejor distribución, particularmente destinándose a los pequeños y medianos productores rurales que se encuentran en pobreza.

Resultados de la página web www.subsidiosalcampo.org.mx

La sistematización de la información derivada de la página web, nos ha permitido construir un marco de referencia en el que podemos observar que la actual distribución de los subsidios al campo genera distorsiones en la política agropecuaria, manifestándose en la captura de programas por un grupo muy reducido de personas, a quienes se les otorgan los subsidios a pesar de ser altamente competitivos y no requerir de ellos.

En un inicio, la página web mostraba los datos de Procampo e Ingreso Objetivo, pero en el año 2010 se integraron otros cuatro padrones: Diesel Marino, Diesel Agropecuario, Gasolina Ribereña y Fomento Productivo y Mejoramiento del Café en México.¹⁹ El gráfico mostrado a continuación muestra la cantidad de recursos de ASERCA que se encuentran en la página web:

Gráfico 2. Porcentaje del presupuesto de programas dentro de ASERCA que abarca la página web



Fuente: elaboración propia con información del Presupuesto de Egresos de la Federación 2009, pesos corrientes.

La herramienta contenida en el sitio web permite identificar los subsidios por año, por beneficiario, por estado, por municipio y por producto. Asimismo, presenta gráficos y tablas de concentración de los subsidios.

¹⁹ En la página web aún faltan por mostrar otros subsidios administrados por SAGARPA y ASERCA

La información presentada corresponde al periodo que abarca de 1994 a 2009, en el caso del Procampo. Mientras que los padrones de Ingreso Objetivo sólo cubren 2000 a 2008 –en 2009 el programa no ejerció recursos pues no es sino hasta este año que se volvió un programa de pago directo a los productores, antes era un subsidio a los compradores. Para el caso de Diesel Agropecuario, la información oficial disponible data de los años 2003 a 2009; Diesel Marino se presenta de 2005 a 2010 y Gasolina Ribereña de 2005 a 2009. Finalmente, Fomento Productivo y Mejoramiento del Café en México contiene datos durante el periodo que va de 2005 a 2009.

a) Análisis de distribución de los recursos a nivel estatal

En cuanto a la distribución de los recursos, el sitio web Subsidios al Campo en México, muestra que los estados que más recursos reciben de subsidios al campo son Sinaloa, Tamaulipas, Zacatecas, Chiapas y Jalisco. Tan sólo Sinaloa ha recibido 10.70% de los recursos destinados al campo de los programas que se muestran en la plataforma y Tamaulipas el 9% de los mismos, como podemos ver, ambos estados se han llevado una cantidad cercana a una quinta parte de la bolsa de recursos destinados a este rubro.

La siguiente tabla muestra la distribución de recursos de los programas que se encuentran en la plataforma web:

Tabla 1. Distribución estatal de los recursos de subsidios al campo mostrados en el sitio web. Primeros diez estados.

Lugar	Estado	Todos los programas de subsidiosalcampo.org.mx 1994 - 2009	Porcentaje del total	Porcentaje acumulativo
1	Sinaloa	\$22,183,810,423	10.70%	10.70%
2	Tamaulipas	\$18,573,217,207	9.00%	19.70%
3	Zacatecas	\$14,032,000,945	6.80%	26.50%
4	Chiapas	\$13,631,782,204	6.60%	33.10%
5	Jalisco	\$13,504,500,414	6.50%	39.60%
6	Chihuahua	\$12,942,128,163	6.30%	45.80%
7	Guanajuato	\$10,855,661,057	5.20%	51.10%
8	Sonora	\$10,608,560,161	5.10%	56.20%
9	Michoacán	\$9,839,299,742	4.80%	61.00%
10	Veracruz	\$9,149,448,284	4.40%	65.40%

Fuente: <http://www.subsidiosalcampo.org.mx/mexico/estados/nacional/regional/>; consultado el 28 de Noviembre de 2010

Cabe señalar que la cantidad de recursos recibidos no coincide con las unidades de producción (UP) que se encuentran en cada estado, pues Sinaloa tiene 72,999 UP, es decir, ocupa el lugar 15 en unidades de producción, mientras que tiene el primer lugar en recepción de subsidios; lo que nos habla de que estos recursos están en pocas manos. Chiapas, por el contrario tiene 406,599 unidades de producción, ocupando el segundo lugar en este rubro. Lo que estos datos nos

muestran es que en Sinaloa una gran parte de recursos se encuentran en pocas manos, mientras que en Chiapas se da un número importante de recursos pero se destina a muchos productores.

Si nos enfocamos en la distribución por estado de los diferentes programas, la concentración en el Norte del país es aún más dramática. En el caso de **Procampo Tradicional**, nuevamente vemos que Tamaulipas y Sinaloa se encuentran dentro de los estados que más recursos han recibido del programa, el primero con 9% del total y el segundo con 7.5%.

Tenemos que hacer la aclaración de que sólo estamos hablando de Procampo Tradicional pues existen otras dos modalidades de Procampo: Capitaliza y Registro Alterno. La primera modalidad permite el acceso anticipado a los recursos de Procampo para la contratación de un crédito para la realización de proyectos productivos técnicamente viables y financieramente rentables.²⁰ Por su parte, Procampo Registro Alterno se estableció para incorporar al programa a productores con superficies menores de 5 hectáreas que en el padrón original hubieran sido excluidos.²¹ Es pertinente destacar que ambas modalidades focalizan mejor los recursos, particularmente Procampo Capitaliza, pues Registro Alterno no tiene muchos recursos para ejercer al ser un programa de Registro. En este sentido, ambas modalidades hacen que el Procampo sea un programa mucho mejor distribuido y menos concentrado al ser básicamente para pequeños productores.²²

Como señalan Fox y Haight en su capítulo “la política agrícola mexicana: metas múltiples e intereses en conflicto,”²³ Procampo es el programa de apoyo a los granos más progresivo de México, pues es el que llega a los más pobres, también es el de menor sesgo hacia el Norte del país, aunque sigue excluyendo a la mayoría de los agricultores de más bajos ingresos en el país. En el siguiente mapa, retomamos el mapa 3 del citado artículo de Fox y Haight en el que se muestra la distribución geográfica de todos los pagos de Procampo en el 2008, señalándose su porcentaje por estado.

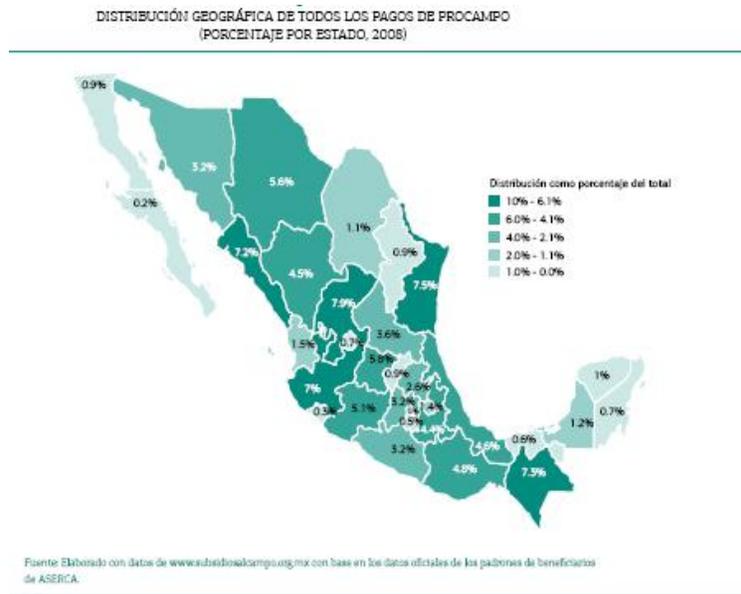
²⁰ http://www.aserca.gob.mx/artman/publish/article_9.asp

²¹ http://www.aserca.gob.mx/artman/publish/article_262.asp

²² Para mayor información ver el capítulo de Libby Haight y Jonathan Fox “La política agrícola mexicana: metas múltiples e intereses en conflicto” en *Haight y Fox (eds) (2010), Subsidios para la Desigualdad*, disponible en: <http://www.subsidiosparaladesigualdad.org/libro/Cap1Fox.pdf>

²³ *Ibidem*

Mapa 1. Distribución Geográfica de todos los pagos de PROCAMPO en 2008



Fuente: Haight y Fox, 2010, pp 23

Mapa 2. Distribución de Procampo con sus tres vertientes, Tradicional, Capitaliza y Registro Alterno, a lo largo del tiempo



Fuente: <http://www.subsidiosalcampo.org.mx/mexico/estados/nacional/resumen/#3PC>

Sin embargo, cuando vamos a los datos que nos arroja Procampo Tradicional, estos se muestran más sesgados pues se concentran más los recursos. El siguiente mapa y la tabla que se muestra a

continuación, señalan gráficamente los resultados de distribución estatal de Procampo Tradicional.

Mapa 3. Distribución estatal de Procampo Tradicional entre 1994 y 2009



Fuente: <http://www.subsidiosalcampo.org.mx/mexico/estados/nacional/resumen/#PT>

Tabla 2. Distribución estatal de Procampo Tradicional entre 1994 y 2009

Lugar	Estado	Procampo Tradicional 1994-2009	Porcentaje del total	Porcentaje acumulativo
1	Tamaulipas	\$14,313,740,109	9.00%	9.00%
2	Zacatecas	\$12,458,622,504	7.80%	16.80%
3	Sinaloa	\$11,975,421,859	7.50%	24.30%
4	Jalisco	\$11,329,386,744	7.10%	31.40%
5	Chiapas	\$10,120,346,741	6.30%	37.80%
6	Chihuahua	\$9,701,038,458	6.10%	43.90%
7	Guanajuato	\$9,459,316,236	5.90%	49.80%
8	Michoacán	\$8,644,985,153	5.40%	55.20%
9	Durango	\$7,169,108,443	4.50%	59.70%
10	Puebla	\$7,108,915,144	4.50%	64.20%
11	Veracruz	\$6,554,324,125	4.10%	68.30%
12	Oaxaca	\$6,346,112,242	4.00%	72.30%
13	Edo. De México	\$5,906,727,865	3.70%	76.00%
14	San Luis Potosí	\$5,285,841,825	3.30%	79.30%
15	Sonora	\$5,183,061,583	3.30%	82.50%
16	Hidalgo	\$4,450,711,926	2.80%	85.30%
17	Guerrero	\$4,394,192,609	2.80%	88.10%

18	Nayarit	\$2,395,829,713	1.50%	89.60%
19	Tlaxcala	\$2,336,474,016	1.50%	91.10%
20	Nuevo León	\$1,938,803,112	1.20%	92.30%
21	Campeche	\$1,694,899,986	1.10%	93.30%
22	Coahuila	\$1,620,657,439	1.00%	94.40%
23	Querétaro	\$1,617,971,037	1.00%	95.40%
24	Baja California	\$1,518,066,108	1.00%	96.30%
25	Yucatán	\$1,420,983,786	0.90%	97.20%
26	Aguascalientes	\$1,065,797,548	0.70%	97.90%
27	Quintana Roo	\$916,933,628	0.60%	98.50%
28	Morelos	\$883,606,003	0.60%	99.00%
29	Tabasco	\$848,130,980	0.50%	99.60%
30	Colima	\$461,347,502	0.30%	99.80%
31	Baja California Sur	\$193,400,281	0.10%	100.00%
32	Distrito Federal	\$61,520,514	0.00%	100.00%

Fuente: <http://www.subsidiosalcampo.org.mx/mexico/estados/nacional/regional/PT>; consultado el 28 de Noviembre de 2010

El caso de Ingreso Objetivo es de dramática concentración en los estados del Norte. El estado de Sinaloa ha concentrado el 33.8% de los recursos del programa, mientras que Sonora ha obtenido el 18.10% de los mismos. Ambos estados cooptaron el 51.90% de este programa. Tamaulipas, en este caso, obtuvo el 11.3% de dichos recursos. En contraste, 24 estados recibieron menos del 3% de los recursos de este programa. El mapa que se presenta a continuación presenta esta información.²⁴

Mapa 4. Distribución estatal de Ingreso Objetivo 2000 - 2007



Fuente: <http://www.subsidiosalcampo.org.mx/mexico/estados/nacional/IO>; consultado el 28 de Noviembre de 2010

²⁴ Las tonalidades del mapa van de mayor concentración a menor, los tonos de verde fuerte implican mayor cooptación de recursos, mientras el amarillo implica recursos muy cercanos a cero.

Al continuar con el análisis nacional, vemos que la concentración por estados continúa siendo muy dramática. Para el programa de Diesel Marino, los cinco estados con mayor recepción de subsidios se llevaron el 87.5% de los recursos, estando los apoyos principalmente concentrados en Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Baja California y Campeche, como lo muestra la siguiente tabla.

Tabla 3. Distribución estatal del programa Diesel Marino de 2005 a 2009

Lugar	Estado	Diesel Marino 2005-2009	Porcentaje del total	Porcentaje acumulativo
1	Sinaloa	\$1,413,053,822	39.20%	39.20%
2	Sonora	\$722,803,512	20.00%	59.20%
3	Tamaulipas	\$397,941,224	11.00%	70.20%
4	Baja California	\$380,759,397	10.60%	80.80%
5	Campeche	\$241,525,645	6.70%	87.50%

Fuente: <http://www.subsidiosalcampo.org.mx/mexico/estados/nacional/regional/DMAR>; consultado el 28 de Noviembre de 2010

El caso de la gasolina ribereña muestra el mismo patrón de comportamiento, pues los recursos se acumulan en cinco estados que concentran el 74.3% de los recursos de este programa, siendo estos: Sinaloa, Campeche, Tabasco, Tamaulipas y Sonora.²⁵

Por su parte, el diesel agropecuario se distribuyó entre un mayor número de estados, pues los cinco estados que más recursos recibieron se llevaron el 48.6% de los recursos, siendo estos: Tamaulipas, Chihuahua, Sinaloa, Jalisco y Veracruz.²⁶

El último programa que muestra la página “Fomento productivo y mejoramiento del Café en México”, es un caso diferente pues sólo tiene recursos en los estados que producen café, presentando una mejor distribución por productor. Como podemos ver en el siguiente mapa, la distribución de este programa es mucho más equitativa.

²⁵ Para mayor información ver:
<http://www.subsidiosalcampo.org.mx/mexico/estados/nacional/regional/DMAR>

²⁶ Para mayor información ver:
<http://www.subsidiosalcampo.org.mx/mexico/estados/nacional/regional/DAGR>

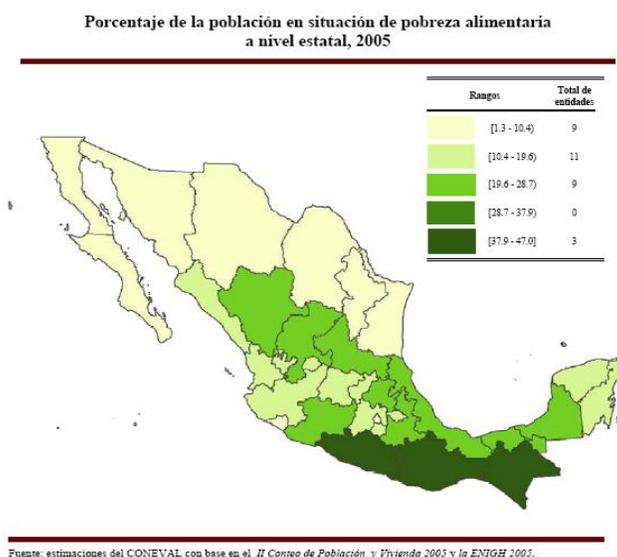
Mapa 5. Distribución por estado de Fomento Productivo y Mejoramiento del Café en México.



Fuente: <http://www.subsidiosalcampo.org.mx/mexico/estados/nacional/CAFE>; consultado el 28 de Noviembre de 2010

Como podemos ver de los análisis, tablas y gráficas mostradas anteriormente, los programas de subsidios agrícolas que se han mostrado en la página web Subsidios al Campo en México, se encuentran profundamente concentrados en el Norte del país. Cabe señalar que el Norte del país es la región más desarrollada en México como podemos ver del siguiente mapa elaborado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, que define a las zonas de pobreza alimentaria (extrema).

Mapa 5. Distribución estatal de la población en situación de pobreza alimentaria



Fuente: CONEVAL (2007), *Los mapas de pobreza en México*, Disponible en: www.coneval.gob.mx; descargado el 6 de diciembre de 2010

Así pues, el Sur de México que es subdesarrollado y que concentra a la mayor parte de las personas en situación de pobreza, recibe pocos recursos de programas de subsidios competitivos al campo, mientras que el Norte se lleva la mayor parte.²⁷ En toda justicia, es de señalarse que para muchas personas este no es un problema, debido a que el Norte del país produce la mayor parte de alimentos y granos básicos que el país consume. Por ejemplo, el caso de Sinaloa, que es el estado más receptor de recursos por subsidios competitivos, pero también es el primer lugar en la producción de la mayor parte de productos alimentarios, por ejemplo, contribuye con el 22% de la producción de maíz grano.²⁸ Sin embargo, cabe cuestionarse desde la Sociedad Civil hacia donde debe dirigirse esta gran bolsa de recursos.

b) Análisis de la distribución por personas de los recursos destinados al campo

Además de la concentración estatal, el análisis de cómo se distribuyen los subsidios a nivel de productores se vuelve más dramático. Así pues, la distribución no sólo es entre Norte y Sur del país sino también al interior de los productores. En este caso podemos afirmar que el mayor número de recursos se va al Norte del país y a los productores más grandes.

Tal es el caso de PROCAMPO, en donde 19% de los recursos van al primer uno por ciento de los beneficiarios. La mitad de los recursos de dicho programa se concentran en el primer 9% de los

²⁷ Para mayor información ver los capítulos John Scott “Subsidios agrícolas en México: ¿quién gana, y cuánto?” y de Héctor Robles Berlanga “Una visión de largo plazo: comparativo resultados del VII Y VIII Censo Agrícola Ganadero 1991-2007” en *Haight y Fox (eds) (2010), Subsidios para la Desigualdad*, disponibles en: <http://www.subsidiosparaladesigualdad.org/capitulo3.php> y <http://www.subsidiosparaladesigualdad.org/capitulo9.php>.

²⁸ <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/sin/economia/default.aspx?tema=me&e=25#sp>

beneficiarios y el 20% más poderoso se lleva el 69% del monto total del programa. El último 80% de los beneficiarios recibe tan sólo el 31% de los recursos. La siguiente tabla muestra esta distribución.

Tabla 4. Concentración de los recursos de Procampo por beneficiario.

Hasta 2009, el primer 10 por ciento de beneficiarios recibió el 53 por ciento de los apoyos otorgados.

Porcentaje de beneficiarios	Porcentaje de pagos (acumulativo)	No. de beneficiarios	Total de pagos (pesos corrientes)
Primer 1%	19%	53,786	\$27,344,329,216
Primer 2%	26%	107,572	\$38,021,592,714
Primer 3%	31%	161,358	\$45,779,318,465
Primer 4%	35%	215,144	\$52,035,136,698
Primer 5%	39%	268,931	\$57,427,160,509
Primer 6%	42%	322,717	\$62,238,069,994
Primer 7%	45%	376,503	\$66,590,700,614
Primer 8%	48%	430,289	\$70,563,409,347
Primer 9%	50%	484,076	\$74,223,907,969
Primer 10%	53%	537,862	\$77,598,805,886
Primer 11%	55%	591,648	\$80,788,488,876
Primer 12%	57%	645,434	\$83,775,246,432
Primer 13%	59%	699,221	\$86,588,006,320
Primer 14%	60%	753,007	\$89,223,704,899
Primer 15%	62%	806,793	\$91,757,142,912
Primer 16%	64%	860,579	\$94,145,418,846
Primer 17%	65%	914,366	\$96,430,970,519
Primer 18%	67%	968,152	\$98,594,388,074
Primer 19%	68%	1,021,938	\$100,632,057,635
Primer 20%	69%	1,075,724	\$102,585,440,547
80% restante de	31%	4,302,900	\$45,038,223,610

Fuente: <http://www.subsidiosalcampo.org.mx/mexico/estados/nacional/concentracion/PT>

Para el caso de Ingreso Objetivo, el primer cinco por ciento de los beneficiarios recibió 53% de los recursos, es decir, 15,611 beneficiarios han obtenido 11 mil 400 millones de pesos; y el 10% de los beneficiarios ha obtenido 67% de estos. Finalmente, el último 80% de los beneficiarios ha recibido 19% de dichos recursos.

Cuando hablamos de Diesel Agropecuario observamos una concentración similar, pues el primer 20 por ciento de los beneficiarios, es decir, 469,082 apoyos, han obtenido el 67% de los recursos del programa, 5 mil 800 millones de pesos. Mientras tanto, 1 millón 800 mil apoyos, o bien, 80% de los beneficiarios, tan sólo reciben el 33% de los recursos, o bien, 2 millones 900 mil pesos durante el tiempo de duración de este programa.

Otros programas que muestran una distribución similar, tal como el caso de *Diesel Marino* muestran las siguientes cifras: el primer 20 por ciento de los beneficiarios, es decir, 637, han obtenido el 57% de los recursos del programa, o bien, 2 mil millones de pesos. Mientras tanto, 80% de los beneficiarios, que son 2,550 recibieron a lo largo del tiempo el 43% de los recursos, o bien, 1,500 millones de pesos. *Gasolina Ribereña* tiene un comportamiento similar, basta con decir

que el primer 20% de los beneficiarios recibe el 47% de los apoyos (208 millones de pesos) y el restante 80% recibe 53% del monto total (237 millones de pesos).

Finalmente, cómo ya hemos señalado anteriormente, el programa de Fomento Productivo y Mejoramiento del Café en México es el que mejor distribuido se encuentra, presentando la distribución que se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 5: Concentración de Fomento Productivo y Mejoramiento del Café en México.

Porcentaje de beneficiarios	Porcentaje de pagos (acumulativo)	No. de beneficiarios	Total de pagos (pesos corrientes)
Primer 1%	14%	4,551	\$327,688,510
Primer 2%	20%	9,103	\$453,156,590
Primer 3%	24%	13,655	\$553,737,825
Primer 4%	28%	18,207	\$639,597,879
Primer 5%	31%	22,759	\$715,257,518
Primer 6%	34%	27,311	\$783,191,782
Primer 7%	37%	31,863	\$845,049,363
Primer 8%	39%	36,415	\$901,890,620
Primer 9%	42%	40,966	\$954,548,172
Primer 10%	44%	45,518	\$1,003,808,846
Primer 11%	46%	50,070	\$1,050,022,660
Primer 12%	48%	54,622	\$1,093,469,712
Primer 13%	50%	59,174	\$1,134,471,965
Primer 14%	51%	63,726	\$1,173,361,891
Primer 15%	53%	68,278	\$1,210,287,334
Primer 16%	54%	72,830	\$1,245,415,654
Primer 17%	56%	77,381	\$1,278,892,087
Primer 18%	57%	81,933	\$1,310,857,859
Primer 19%	59%	86,485	\$1,341,380,197
Primer 20%	60%	91,037	\$1,370,576,769
80% restante de beneficiarios	40%	364,151	\$915,235,508

Fuente: <http://www.subsidiosalcampo.org.mx/mexico/estados/nacional/concentracion/CAFE>

Las cifras mostradas anteriormente demuestran que los subsidios han generado una alta concentración de los recursos, tanto a nivel persona (física y moral) como por estado. Ello deviene en una política agropecuaria orientada a los grandes productores agropecuarios, y no favorece el desarrollo rural sustentable, al impulsar la productividad de las empresas y personas más competitivas y que más recursos tienen (y menos necesitan el subsidio) y no atender a los pequeños y medianos productores. Para estos últimos, en el mejor de los casos, hay políticas asistencialistas que perpetuarán el ciclo de pobreza. A la luz de los datos, es necesario que se tomen decisiones más informadas y distributivas en materia de políticas públicas.

Los datos revelados no han generado altos impactos en el ámbito de la política pública ni han provocado cambios sustanciales en la forma de distribución de los subsidios, pero si han logrado un impacto significativo en los medios de comunicación, colocando el tema en la agenda pública.

Impacto de la página web: Medios de Comunicación

Además de mostrar los datos duros sobre la forma en que los subsidios se han ejercido a nivel de distribución de los recursos, la página web Subsidios al Campo en México ha logrado un alto nivel de impacto en el espacio público, colocando el tema en los principales medios de comunicación. Ello se debe, no sólo a las alarmantes cifras de distribución de los recursos que se muestran en el sitio, sino a que dentro de la página web se muestran los datos de los beneficiarios (nombre, estado y monto recibido), incluyendo nombres de alta exposición pública. El escrutinio público de los datos colocados en el sitio web ha permitido colocar en la opinión pública la cuestión sobre la distribución de los subsidios agrícolas.

Han existido dos ámbitos en los que se ha retomado la página web en los medios de comunicación: por un lado, la publicidad de irregularidades en el padrón; y por el otro, la sensibilización del discurso público sobre el destino de los subsidios agrícolas dentro del debate informado. A pesar de la publicidad negativa que genera el vínculo de la página Subsidios al Campo en México con el escándalo, éste ha derivado en atención mediática que ha tenido como consecuencia que en la opinión pública se discutan qué acciones de política pública se derivarán de las irregularidades encontradas en el padrón de beneficiarios. Asimismo, se ha generado discusión en materia de reparto de los subsidios, eficiencia de la repartición de los recursos públicos y el rumbo de la política rural en relación al modelo de desarrollo rural. Así pues, los subsidios hacia el campo han dejado de estar en la sombra del reparto de recursos para colocarse en el ojo de la opinión y el escrutinio público.

Respecto a las irregularidades en el padrón existen dos aspectos importantes, por un lado, el escándalo público derivado de que existan en la lista de beneficiarios de subsidios políticos, funcionarios públicos y personas ligadas públicamente con actividades ilícitas (narcotraficantes); y por el otro, las acciones de política derivadas de dichas irregularidades.

Respecto al escándalo público, basta con decir que en general resulta muy atractivo y redituable para los medios de comunicación el develar los nombres de personas que reciben subsidios, aunque en realidad en este artículo no señalaremos dicho escándalo, pues nuestro interés radica en la colocación en la agenda pública de grandes temas que tienen que ver con el destino y uso de los recursos públicos. Basta con decir que el señalamiento de estos escándalos tuvo un gran interés en octubre de 2009 y posteriormente en marzo de 2010 en los principales medios nacionales impresos y de radiodifusión, cuando se obtuvieron primeras planas en diarios como El Universal, y en espacios como el de Aristegui en radio.²⁹

Como decíamos, las irregularidades en el padrón de beneficiarios van más allá de los nombres que se encuentren en éste, pues relativo a las consecuencias en el reparto de recursos se encuentran otros aspectos que impactan en la transparencia y en la rendición de cuentas. Entre estas podemos mencionar: el uso discrecional del padrón, las irregularidades derivadas de una falta de

²⁹ El noticiero de Carmen Aristegui transmitido en FM en el 102.5 es el noticiero con mayor audiencia en el horario matutino

control estricto en el reparto del dinero público y el conflicto de interés persistente en que existan funcionarios públicos que bajo el alegato de ser productores reciban dinero público para sus negocios formales.

En cuanto al *uso discrecional del padrón y la falta de controles en éste*, es de señalarse que tanto los medios de comunicación como diferentes usuarios de la página web han encontrado irregularidades en los predios, como que son de uso urbano, no son superficies cultivables o bien, que los beneficiarios ya no existen por diferentes razones (muerte, traspaso a otros miembros, rentas, etc).³⁰ Asimismo, el padrón se ha utilizado discrecionalmente al no estar un número significativo de productores rurales, pues se ha conservado casi en su totalidad el padrón original incorporándose en pocas ocasiones a pequeños y medianos productores rurales que quedaron fuera del reparto original.³¹ Además, como ya hemos señalado en la primera parte de este artículo, se dan grandes subsidios a los grandes productores rurales, sin respetarse, hasta muy recientemente, los topes establecidos por las Reglas de Operación a dichos subsidios.³²

Ante estas irregularidades mostradas por la página web Subsidios al Campo en México, los funcionarios de SAGARPA se comprometieron a una limpieza del padrón y a establecer controles más claros. Ante este compromiso, el secretario de Agricultura, Francisco Mayorga, señaló que ya ha habido una primera depuración del padrón en 4 estados: Baja California, Baja California Sur, Colima y Aguascalientes, con una reducción de seis mil 95 beneficiarios, o bien, 32 mil 295 hectáreas. También señaló que en agosto inició una segunda etapa para actualizar la información de 2.7 millones de productores.³³

Las reglas bajo las cuales se hizo dicha depuración del padrón se publicaron en el Diario Oficial de la Federación el 1º de Septiembre de 2009 como “Acuerdo por el que se emiten los lineamientos del Programa de Actualización de Datos y Expedientes del Directorio del PROCAMPO.”³⁴ En dicho Acuerdo se establecen los términos en que se actualizarán los apoyos otorgados para Procampo a través de la integración de un “expediente único” que concentrará los datos de quien recibe los apoyos y georreferenciará el predio. Es de destacarse que se contempla que los predios sean acreditados por los propietarios o por quienes ejercen el dominio de los predios.

³⁰ Varios usuarios de la página han escrito a Fundar, Centro de Análisis e Investigación, AC con la inquietud de que ven en la página su nombre como receptores de subsidios, bien ellos o sus familiares, pero en realidad nunca los han visto.

³¹ Ver el capítulo de Libby Haight y Jonathan Fox, “La política agrícola mexicana: metas múltiples e intereses en conflicto” en *Haight y Fox (eds) (2010), Subsidios para la Desigualdad*, disponible en: <http://www.subsidiosparaladesigualdad.org/libro/Cap1Fox.pdf>

³² Ver el cuadro 9 llamado “Incumplimiento de las Reglas de Operación de Procampo”, dentro del capítulo de Libby Haight y Jonathan Fox, “Los padrones de beneficiarios y los subsidios al campo: ¿un caso de transparencia clara u opaca?” en *Haight y Fox (eds) (2010), Subsidios para la Desigualdad*, disponible en: <http://www.subsidiosparaladesigualdad.org/libro/Cap5Fox.pdf>

³³ Ricardo Gómez, “Narcos extorsionan a enlistados en Procampo”, *El Universal*, 24 de septiembre de 2010, Consultado el 17 de enero de 2011 en: <http://www.eluniversal.com.mx/primer/35591.html>

³⁴ Disponible en: http://www.aserca.gob.mx/artman/uploads/actualizaci_n_expedientes_procampo_09.pdf

La dificultad de la actualización del directorio de Procampo es que el único lineamiento que se establece es que voluntariamente los beneficiarios acudirán a actualizar sus datos cuando lo indique el calendario. Este criterio no permite hacer una limpieza efectiva del padrón pues no conocemos más criterios que el de los beneficiarios que no fueron a presentarse para la integración del expediente único. Así pues, el que el padrón se haya limpiado no implica necesariamente que no aparezcan nombres de funcionarios públicos, personas dedicadas a actividades ilícitas u otro tipo de problemáticas; por lo que se requieren otro tipo de mecanismos que impidan el abuso en el uso del padrón de beneficiarios.

Ante esta carencia, es importante señalar que una de las propuestas de Fundar, Centro de Análisis e Investigación, AC, ha sido el establecimiento de una clave única de productor que permita seguir los recursos que recibe un productor a lo largo de diferentes programas. Para este particular existe un préstamo otorgado por el Banco Interamericano de Desarrollo a México que contempla sistemas de información para Procampo.³⁵ A pesar de la depuración del padrón, no tenemos respuesta sobre el establecimiento de una clave única de productor, que permitiría una depuración más efectiva y un monitoreo continuo mucho más eficiente.

Por lo que corresponde al *conflicto de interés*, es decir, el hecho de que los funcionarios públicos reciban recursos de programas federales para sus actividades como empresarios en el medio rural, es de decirse que dichos servidores públicos no admiten que exista tal conflicto, pues no es sino hasta 2008 que se sancionaba en el marco legal -las Reglas de Operación de los programas-, por lo que argumentan su legalidad.³⁶ A pesar de que no era una práctica “ilegal” por no estar sancionada en las Reglas de Operación, en realidad si estaba sancionada por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas y por Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Ya que en el año 2008 se modificaron las reglas de operación para, además de reconocer que existía un problema, hacer ilegal esta práctica, por lo menos a partir de este momento no deberían existir servidores públicos en el padrón. Incluso Mauricio Merino (investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE) ha interpuesto una denuncia ante la Secretaría de la Función Pública para denunciar el conflicto de interés bajo las líneas señaladas anteriormente, misma que no ha progresado.³⁷

³⁵ Para mayor información sobre este préstamo ver: Propuesta de Préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para línea de crédito condicional para inversión en proyectos de apoyo directo a áreas rurales (ME-X-1009) y Primer préstamo individual para el Programa de Apoyo Directo a Agricultores (ME-L1041), para 2010 a 2012; disponible en: http://199.75.209.141/Noviembre/wordpress/wp-content/uploads/2009/11/IDB_Procampo_loan_2009.pdf

³⁶ Ver el capítulo de Mauricio Merino “Los programas de subsidios al campo: las razones y las sinrazones de una política mal diseñada” en *Haight y Fox (eds) (2010), Subsidios para la Desigualdad*, disponibles en: <http://www.subsidiosparaladesigualdad.org/capitulo2.php>

³⁷ Ver: Merino, Mauricio “Defectos de Fontanería”, *El Universal*, 17 de febrero de 2010, disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/editoriales/47407.html>

Como ya hemos señalado, es en el espacio de los medios de comunicación en donde la página web ha tenido un alto impacto, logrando que se desate una sensibilidad respecto del tema de los subsidios al campo. En la siguiente tabla se resumen las principales notas o salidas en medios de comunicación y las principales respuestas de dependencias y funcionarios a éstas. Cabe señalar que no incluimos las notas que reflejan el “escándalo mediático” derivado de los nombres encontrados en la página pues esto no es de importancia para la política pública, tan sólo se señalan las notas que tuvieron implicaciones públicas, ya bien en la transformación de políticas o en cambios en la estructura orgánica de la Secretaría de Agricultura. En la tabla se demuestra que existen acusaciones serias sobre la forma en que se ejercen los recursos o sobre el modelo agropecuario, sin consecuencias de transformación en la política pública.

Tabla 6. Principales notas y sus consecuencias de política pública³⁸

Salidas en Medios de Comunicación	Respuestas de Dependencias y Funcionarios
<i>Septiembre de 2010</i>	
1. Alta concentración en los recursos dedicados al campo denuncia Fundar: http://www.eluniversal.com.mx/nacion/180179.html (nota del 2 de septiembre de 2010) 2. Crisis eterna en el campo: concentración e inequidad en la distribución de recursos (2 de septiembre de 2010) http://www.eluniversal.com.mx/estados/77698.html	1. Plan para modernizar el PROCAMPO por parte de los diputados (4 de septiembre de 2010) http://www.eluniversal.com.mx/nacion/180229.html 2. El Procampo es regresivo y caduco según el CONEVAL (Consejo para la Evaluación de Políticas Sociales) http://www.eluniversal.com.mx/nacion/180358.html (nota del 9 de septiembre de 2010) 3. Denuncia el Secretario de Agricultura que el Procampo no está diseñado para abatir la pobreza (9 de septiembre de 2010) en: http://www.eluniversal.com.mx/nacion/180176.html
<i>Julio de 2010</i>	
Javier Usabiaga, presidente de la Comisión de Desarrollo Rural de la Cámara de Diputados denuncia que el Procampo no fomenta la productividad y requiere un rediseño http://www.eluniversal.com.mx/primera/35310.html (31 de julio de 2010) http://www.eluniversal.com.mx/nacion/179421.html (31 de julio de 2010)	
<i>Febrero de 2010</i>	
Reparto desigual de recursos agrícolas; políticos y narcos en el padrón; falta de cumplimiento de compromisos como la depuración del padrón http://www.eluniversal.com.mx/graficos/especi	1. Sustitución directora de ASERCA http://www.eluniversal.com.mx/notas/661112.html (24 de febrero de 2010) 2. Sustitución de Coordinador de PROCAMPO

³⁸ No se incluyen columnas, editoriales u opiniones, sólo noticias.

<p>al/EU_procampo/procampo.html (15 de febrero de 2010) http://www.eluniversal.com.mx/nacion/175667.html (15 de febrero de 2010)</p>	<p>http://www.eluniversal.com.mx/nacion/175667.html http://www.eluniversal.com.mx/nacion/175667.1.html 3. Debate sobre si los funcionarios deben o no recibir subsidios http://www.eluniversal.com.mx/editoriales/47407.html 4. Según el Secretario de Agricultura, el padrón de PROCAMPO se depura cuando se detectan irregularidades http://www.eluniversal.com.mx/ElFinanciero/Portal/cfpages/contentmgr.cfm?docid=245998&docTipo=1&orderby=docid&sortby=ASC</p>
<p>El Secretario de Agricultura recibe recursos del Procampo http://www.eluniversal.com.mx/graficos/especial/EU_procampo/procampo.html (15 de febrero de 2010) http://www.eluniversal.com.mx/nacion/175808.html (21 de febrero de 2010)</p>	<p>1. El Secretario señaló que no dejará de recibir subsidios (18 de febrero de 2010) http://www.eluniversal.com.mx/graficos/especial/EU_procampo/mayorga.html 2. PRI y PRD piden punto de acuerdo para quitar subsidio al Secretario de Agricultura (19 de febrero de 2010) http://www.eluniversal.com.mx/graficos/especial/EU_procampo/renuncia.html 3. La Secretaría de la Función Pública revisará apoyos a Mayorga http://www.eluniversal.com.mx/nacion/175781.html 4. Mayorga violó ley al recibir subsidios http://www.eluniversal.com.mx/nacion/175696.html</p>
<p>Denuncia sobre concentración en Ingreso Objetivo http://www.eluniversal.com.mx/graficos/especial/EU_procampo/millonarios.html (18 de febrero de 2010)</p>	
<p>Resultados escasos de los programas al campo reconocidos por la Auditoría Superior de la Federación http://www.eluniversal.com.mx/graficos/especial/EU_procampo/subsidios.html (18 de febrero de 2010)</p>	
<p><i>Noviembre de 2009</i></p>	
<p>15 años de saqueos a Procampo (nota del 11 de noviembre de 2009) http://www.eluniversal.com.mx/finanzas/75179.html</p>	<p>1. Los programas al campo no deben desaparecer pero si reformarse (12 de noviembre de 2009) http://www.eluniversal.com.mx/finanzas/75179.html 2. Según el ex Secretario de Agricultura ni un</p>

	<p>peso más a Procampo hasta que no se depure (13 de Noviembre de 2009) http://www.eluniversal.com.mx/nacion/172918.html</p>
<i>Julio de 2009</i>	
<p>Aparecen en el padrón políticos, narcos y el padrón es sospechoso; fracaso de Procampo http://www.eluniversal.com.mx/estados/72619.html (nota del 27 de julio de 2009)</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. PAN propone nuevo PROCAMPO para 2010 http://www.eluniversal.com.mx/notas/615038.html (27 de julio de 2009) 2. Los legisladores exigen investigación a fondo sobre beneficiarios del padrón http://www.eluniversal.com.mx/nacion/170213.html (29 de julio de 2009) 3. Campesinos proponen depurar el Procampo (3 de agosto de 2009) http://www.eluniversal.com.mx/estados/72693.html 4. SAGARPA reconoce debilidad de Procampo (1 de agosto de 2009) en: http://www.eluniversal.com.mx/nacion/170285.html
<p>Se reconoce escaso control del Procampo, que permite beneficios a funcionarios, narcos y sus familiares http://www.eluniversal.com.mx/nacion/170192.html (nota del 29 de julio de 2009)</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. SAGARPA anuncia depuración de PROCAMPO (29 de julio de 2009) http://www.eluniversal.com.mx/notas/615480.html 2. Cancelaron 11 mi apoyos de PROCAMPO http://www.eluniversal.com.mx/notas/615945.html (30 de julio de 2009) 3. Costará 400 millones depurar el PROCAMPO http://www.eluniversal.com.mx/nacion/170256.html (31 de julio de 2009) 4. Sanciones por actos de Corrupción en SAGARPA (31 de julio de 2009) http://www.eluniversal.com.mx/nacion/170253.html 5. Se anuncia que ya concluyó la primera fase de depuración de PROCAMPO e inicia la segunda (26 de septiembre de 2010) http://www.eluniversal.com.mx/primera/35591.html
<p>Concentración de recursos y modelo agropecuario, grandes productores monopolizan Procampo (29 de julio de 2009) http://www.eluniversal.com.mx/nacion/170124.html</p>	

Fuente: Elaboración propia

El centro de las actividades de incidencia en los medios de comunicación ha recaído en insertar al debate público el destino de los subsidios al campo. En este sentido, se ha logrado que desde la opinión pública el tema del dinero público destinado para el medio rural sea visto como un tema preocupante, en el que se invierten grandes recursos sociales y que debe ser debatido. En contraste con el imaginario colectivo que vincula la pobreza en el medio rural con la desinversión estatal en este ámbito, la página web Subsidios al Campo en México ha demostrado que existe una gran inversión en el medio rural pero con pocos resultados para la superación de la desigualdad al estar concentrada en un número muy reducido de personas y en muy pocos estados.

A partir del recuadro anterior podemos ver que las notas que tenían que ver con la discusión del modelo económico y la concentración de los recursos no han tenido consecuencias en cuanto a los compromisos políticos. De esta forma, se ratifica el compromiso del Gobierno Federal con el modelo de desarrollo rural en el que los destinos de los subsidios dedicados al campo se siguen concentrando en grandes productores, mientras que existe un gran número de pequeños y medianos productores que no pueden acceder a esta bolsa para mejorar sus condiciones productivas.

Más aún, para el presupuesto rural 2011, el Programa Especial Concurrente concentra las bolsas de recursos en grandes programas, mismos que no etiquetan pequeños fondos. De esta forma, la distribución presupuestal se vuelve aún más discrecional.

Debido a que la página web no ha tenido el impacto deseado de convertirse en una herramienta que aporte información a la toma de decisiones informadas en materia de política rural para transformar el modelo agropecuario hacia uno en donde los subsidios se concentren hacia los pequeños y medianos productores rurales, en aras de disminuir las desigualdades en el campo, la cobertura mediática no ha sido lo único que la página web ha tenido como objetivo. Así pues, han existido otros logros más concretos en cambios de política pública.

El mayor logro de incidencia: limitación de las hectáreas por subsidio

Para las Reglas de Operación 2008 el apoyo de PROCAMPO fue topado o limitado a 100 mil pesos por productor (persona física) lo que ha representado un logro, no sólo para el sitio web Subsidios al Campo en México, sino para el movimiento campesino.

Desde la 59 Legislatura de la Cámara de Diputados (2000 – 2003) existía resonancia sobre un debate acerca de la necesidad de topes, particularmente por diputados del movimiento nacional “El Campo No Aguanta Más,” así como por el entonces diputado y ahora Director Ejecutivo de la ANEC, Víctor Suárez. Aunado a diversos acontecimientos (la Ley Monsanto), así como a discusión públicas en torno al Procampo y diversos actores internacionales que querrían otro tipo de

Procampo, se sometió a discusión dicho programa. De esta forma, el movimiento campesino logró topar los apoyos de dicho programa para Personas Físicas a 100 mil pesos.³⁹

Evidentemente la página web no fue quien logró este objetivo de establecer un Procampo con mayores recursos para pequeños y medianos productores, sino el propio movimiento campesino que reclamó que los subsidios destinados al campo sean mucho más equitativos. Sin embargo, la página web sí contribuye a mantener un monitoreo de los recursos para evitar incumplimiento de la normativa, así como a documentar la información sobre los programas federales que aporta al movimiento campesino evidencia sobre el destino de los subsidios. A pesar de ello, cabe señalar que para el ciclo agrícola Primavera – Verano 2010, apenas se cumplía este objetivo, aunque también hemos notado que incrementa el número de personas morales recibiendo más de 100 mil pesos.⁴⁰

De esta forma, la influencia de la página web en el constante monitoreo de los recursos públicos destinados al medio rural ha llevado a las autoridades encargadas de la materia agrícola a cuestionarse la importancia de la transparencia, imponiendo resistencias a la misma.

Resistencias a la transparencia: a mayores recursos mayor opacidad

Al definir los pasos siguientes sobre los padrones a transparentar e incluir en la herramienta web www.subsidiosalcampo.org.mx, el equipo de Subsidios al Campo comenzó a enfrentar dificultades en torno a la opacidad con que se presentaban los padrones de programas que mayores recursos otorgaban a menor número de personas; pues descubrimos que estos son los más opacos. Aunado a ello, ha existido a partir del segundo semestre de 2010, toda una estrategia de la Secretaría de Agricultura para no revelar información de los padrones de beneficiarios utilizando como pretexto el clima de inseguridad por el la lucha contra el narcotráfico que vive México.

¿A mayores recursos mayor opacidad? El caso de los padrones de diesel

El caso de los padrones de beneficiarios de los programas de diesel (diesel marino, diesel agropecuario y gasolina ribereña) es un ejemplo claro de la opacidad al interior de los padrones que mayores recursos tienen, pues la información de los mismos fue entregada en formatos de difícil lectura –PDF y con campos no separados que no permiten la identificación sencilla de los beneficiarios, estados y montos. Aunque los padrones son constantemente actualizados en la página web de ASERCA, son formatos muy poco amigables para el usuario e incluso cuentan con una clave para transformarlos a otro formato (están encriptados).⁴¹

³⁹ Entrevista con Libby Haight realizada el 13 de octubre de 2010

⁴⁰ Ver el cuadro 9 llamado “Incumplimiento de las Reglas de Operación de Procampo”, dentro del capítulo de Libby Haight y Jonathan Fox, “Los padrones de beneficiarios y los subsidios al campo: ¿un caso de transparencia clara u opaca?” en *Haight y Fox (eds) (2010), Subsidios para la Desigualdad*, disponible en: <http://www.subsidiosparaladesigualdad.org/libro/Cap5Fox.pdf>

⁴¹ En el siguiente vínculo se encuentran los padrones para Diesel Agropecuario, al menos hasta el 17 de enero de 2011: http://www.aserca.gob.mx/artman/publish/article_1234.asp

En cuanto a la información presentada por estos padrones, ésta es sumamente escueta pues incluye sólo estado, nombre del beneficiario (persona física, moral o nombre del barco o instalación acuícola) y monto. En el caso de diesel marino y gasolina ribereña el padrón ni siquiera nos permite diferenciar si el beneficiario es un barco o una instalación acuícola, a que producto se dedican y que productividad tienen los subsidios.⁴²

Aún a pesar del formato, el equipo de Subsidios al Campo en México ha logrado descriptar estos padrones, trabajo que ha requerido más de un año, logrando transformar los datos a un formato más amigable para el usuario. En este esfuerzo, los datos pasan de un formato .pdf que contiene toda la información sin campos divididos, a una base en la que cada campo puede manejarse de forma independiente permitiendo al usuario “jugar” con los datos.

Desafortunadamente, la práctica actual de la SAGARPA es “subir” a su sitio web de forma proactiva todos los padrones de beneficiarios en formato PDF, lo cual dificulta el acceso a la información debido a que el ciudadano enfrenta múltiples dificultades para entender y procesar los datos que se le han presentado. Entonces, se requiere de un ejercicio muy especializado que permita comprender de qué forma se han ejercido los recursos, dificultando al ciudadano común hacer un escrutinio público del uso de los recursos dirigido al sector agropecuario. Es ahí donde el Proyecto de Subsidios al Campo llena el nicho de opacidad que las autoridades en materia agrícola han decidido dejar. Sin embargo, la opacidad se ha manifestado en otros rubros.

¿Existe una disyuntiva entre transparencia y lucha contra el crimen organizado?

Las resistencias a la transparencia no se han dado únicamente en el caso de los formatos en que se presentan los datos, pues como ya hemos mencionado, hacia el segundo semestre de 2010 la página Subsidios al Campo en México se ha vuelto incómoda para las autoridades gubernamentales, lo que ha generado resistencias más profundas a la transparencia. En este contexto y con el pretexto del problema de inseguridad que asecha a México por el narcotráfico, las autoridades de la SAGARPA han hecho lo posible para evitar su responsabilidad legal respecto a la publicación de padrones.

Cabe señalar que el equipo de Subsidios al Campo en México es muy sensible al contexto de inseguridad que México vive, pues estamos claros que nos encontramos ante una situación excepcional de constante violación a los derechos y garantías individuales.⁴³ Sin embargo, consideramos que la transparencia no está peleada con la seguridad; así pues, advertir que a menor transparencia existirá mayor seguridad vuelve a la discusión en un falso debate en el que se suprimen unas garantías por otras (lo cual colocaría a México en un Estado de Excepción).

⁴² En el siguiente vínculo se encuentran los padrones para Diesel Marino, al menos hasta el 17 de enero de 2011: http://www.aserca.gob.mx/artman/publish/article_1235.asp; y en el siguiente vínculo se encuentran los padrones para Gasolina Ribereña, al menos hasta el 17 de enero de 2011: http://www.aserca.gob.mx/artman/publish/article_1236.asp

⁴³ Para más información véase el trabajo de Fundar, Centro de Análisis e Investigación, AC, en materia de Derechos Humanos, disponible en www.fundar.org.mx

La historia es la siguiente: ante el contexto de inseguridad que vive México, agricultores de Chihuahua denunciaron que existen carteles que los extorsionaban con las listas de padrones de beneficiarios obtenidas de la SAGARPA.⁴⁴ Otras organizaciones también manifestaron su preocupación pues algunos de sus agremiados se habían visto sujetos a extorsión, tal es el caso del Consejo Nacional de Sociedades y Unidades con Campesinos y Colonos, AC (CONSUC), quien llevó su preocupación ante el Consejo Mexicano de Desarrollo Rural pues según Alfonso Garzón, Secretario de Trámites, Conflictos y Apoyos Financieros:

“De alguna manera, las personas dedicadas a la delincuencia reciben información de quien, cuánto y donde van a recibir los recursos una vez aprobados los apoyos.”⁴⁵

Según Garzón, la información de los beneficiarios de recursos federales se conoce en dos momentos, antes de otorgarse los apoyos –por vía de filtraciones desde la SAGARPA- y después de entregados, por vía de la publicación de los padrones de beneficiarios. Respecto a este segundo tema, señala que su organización está comprometida con la transparencia pero pidieron a SAGARPA, a la Secretaría de la Reforma Agraria y a otras dependencias, que se eliminen de los listados de beneficiarios los montos recibidos así como los nombres de los beneficiarios, para que estos fuesen sustituidos por folios. Garzón señala que si alguien tiene interés en dichos listados puede pedir los padrones a dicha dependencia con justificación sobre su interés, de esta forma se “iría cerrando la pinza” respecto de quien tiene dichos padrones.⁴⁶

El Secretario de Agricultura, Francisco Mayorga, respondió a esta preocupación en su comparecencia ante la Comisión de Agricultura del Senado el día 24 de Septiembre de 2010, en donde señaló que:

"En materia de transparencia estamos teniendo la disyuntiva de cumplir con la ley, pero los productores nos están pidiendo que no lo hagamos porque el crimen organizado los está usando para extorsionarlos"⁴⁷

En dicha comparecencia, el Secretario comenzaba a escalear su posición, en la que señalaba una disyuntiva entre la transparencia y la seguridad, diciendo que “mientras las leyes de transparencia le obligan a hacer públicas las listas de los beneficiarios, los delincuentes usan la información para extorsionarlos.”⁴⁸ Es pertinente aclarar que el Secretario Mayorga no especifica en sus

⁴⁴ Nota publicada por Ruben Villalpando el 9 de septiembre de 2010 en La Jornada “Cárteles se apoderan del dinero del Procampo”, disponible en:

<http://www.jornada.unam.mx/2010/09/09/index.php?section=estados&article=035n3est>; consultada el 17 de enero de 2011.

⁴⁵ Entrevista telefónica con Alfonso Garzón, realizada el 28 de enero de 2011

⁴⁶ Entrevista telefónica con Alfonso Garzón, realizada el 28 de enero de 2011

⁴⁷ Verónica Martínez, “Usa narco padrones del campo,” nota publicada el 24 de septiembre de 2010 en Reforma; consultada el 17 de enero de 2011 en:

<http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/DocumentoArtCom.aspx>

⁴⁸ Ricardo Gómez, “Narcos extorsionan a enlistados en Procampo”, El Universal, 24 de septiembre de 2010, Consultado el 17 de enero de 2011 en: <http://www.eluniversal.com.mx/primer/35591.html>

declaraciones qué organizaciones fueron las que se acercaron a él con las denuncias de extorsión, ni datos sobre el número de extorsiones y la situación de la seguridad de los productores. Por lo que deja a la suposición que la disyuntiva entre transparencia y seguridad fue tomada como bandera por la SAGARPA para también encontrar respuestas para ocultar información pública. En este sentido se entiende que se haya planteado dicha disyuntiva en vez de acudir a las instituciones garantes de la seguridad pública para evitar las “narcoamenazas” y las “narcoextorsiones” a los productores.

Así pues, bajo pretexto del contexto de inseguridad que vive nuestro país y generalizando la preocupación de algunas organizaciones campesinas, la SAGARPA podría haber tomado medidas en dos momentos: antes y después del otorgamiento de los apoyos federales. En el primer caso, se trataba de, efectivamente, hacer una limpieza al interior de la Secretaría y evitar las fugas de información que sirven al crimen organizado. Sin embargo, la decisión de la SAGARPA fue la de establecer trabas en la publicación de los padrones de beneficiarios después de ya otorgados los apoyos.

En este sentido, el Secretario de Agricultura, Francisco Mayorga, planteó una consulta al Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) para resolver la disyuntiva entre seguridad y transparencia. Aunado a la consulta con IFAI, en la página web de SAGARPA y ASERCA se modificaban los padrones de beneficiarios, colocando más de ellos en formato PDF y encriptándolos, además de eliminar campos de la vista pública, particularmente el campo sobre montos (tal es el caso del PROGAN y Granos Forrajeros en el componente de Ganadería en donde sólo aparecen las toneladas apoyadas). Asimismo, algunos vínculos sobre otros programas que fueron consultados se rompieron, es decir, la información ya no podía ser accesada. O sea, que la información comenzaba a mantenerse oculta y a no ser disponible.

Ante tal embestida en contra de la Transparencia, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, AC convocó a organizaciones de la sociedad civil y a toda persona interesada a suscribir un pronunciamiento público contra la estrategia de la SAGARPA para no publicar más padrones. En este comunicado se señalaba la preocupación de la sociedad civil por la situación de inseguridad que vive el país y se ratificaba que esta problemática no se soluciona con menor transparencia sino combatiendo a la inseguridad. En otras palabras:

“... Exhortamos a las autoridades a garantizar la vida y el patrimonio de los productores afectados, además de no demeritar el valor ni la utilidad de la transparencia pues ha servido para publicitar el actual modelo de desarrollo rural y el destino del gasto público.”⁴⁹

A pesar de las peticiones de la sociedad civil, académicos, diversas organizaciones campesinas y medios de comunicación, la SAGARPA se ha mantenido firme en su postura de no dar a conocer

⁴⁹ Ver comunicado completo en:
http://www.fundar.org.mx/index.html/prensa/recibe_search_prensa.php?select_date=2010-10-06&select_titulo=0&palabra=

los padrones de beneficiarios completos. Por lo que suponemos que la posición del Secretario de Agricultura de acudir al IFAI y no a la Procuraduría Federal de la República, es decir, de pensar en no publicitar los padrones más que en garantizar seguridad para los productores del campo, tiene que ver con una estrategia de opacidad al interior de SAGARPA.

Esta estrategia se confirma al saber que no se han tomado acciones al interior de las dependencias gubernamentales para evitar que se fuguen los padrones de beneficiarios antes de entregar los apoyos, pues resulta evidente que si las extorsiones son al momento de las entregas de los montos, existen responsabilidades institucionales sobre la fuga de información.

Según el Profesor Álvaro López, Secretario General de la Unión Nacional de Trabajadores Agrícolas (UNTA), la preocupación por el clima de inseguridad, que era la demanda de una organización ante el Consejo Mexicano de Desarrollo Rural, fue asumida como si fuera una demanda general del sector, lo cual dista de ser cierto. En este sentido:

“Cuando se plantea un asunto de reservas de información, he dicho que si de por sí había opacidad y no había transparencia, que si de por sí se dan a conocer con mucha tardanza los beneficiarios de la política pública, es un grave error que so pretexto de salvaguardar la seguridad de los beneficiarios de política pública, se contribuya a la opacidad, corrupción y mayor beneficio a quienes siempre han sido beneficiados.”⁵⁰

López señala que la experiencia en el campo sugiere que cuando las áreas de gobierno vinculadas al campo salen con información atrasada se supone que se esconde y retrasa información por que las dependencias y áreas de gobierno que utilizan recursos en programas con subsidios les están dando un mal uso a los recursos y existe direccionalidad. Esta estrategia se utiliza, según López, para que no haya reclamos oportunos por decisiones excluyentes por la aplicación de recursos y programas de política pública.⁵¹

A pesar de toda esta guerra de declaraciones públicas, en realidad aún no conocemos cómo será publicada la información de los listados de beneficiarios para este año (2011); lo que si sabemos es que hasta el momento la mayor parte de dichos listados se ha publicado proactivamente en la página web de la SAGARPA y sus órganos desconcentrados en formato PDF. Además, se han eliminado algunos campos, como el de monto y se han roto algunos vínculos que contenían información más amplia.

La información oficial publicada hasta el momento por las Reglas de Operación de los programas agrícolas de la SAGARPA,⁵² establece la obligación de publicar los padrones de beneficiarios con los siguientes campos: monto, concepto de apoyo, género, grupo de edad, región del país, entidad federativa y municipio. Aunque, también se contempla que se publiquen los folios de

⁵⁰ Entrevista con el Profesor Álvaro López, Secretario General de la UNTA, realizada el 26 de enero de 2011 en las oficinas de dicha organización.

⁵¹ Ibidem.

⁵² Ver completas las Reglas de Operación en:
http://www.sagarpa.gob.mx/programas/Documents/RO_2011.pdf

quienes solicitaron apoyo, lo hayan recibido o no. De esta forma, las Reglas de Operación no especifican si los padrones de beneficiarios incluirán nombre de las personas que han sido recipientes de subsidios o sólo su número de folio.

En cuanto a los tiempos de publicación de dichos padrones, se señala que deberán subirse a la página web de la dependencia semestralmente y a más tardar el 31 de diciembre del año que fueron ejercidos los recursos, no señalándose con precisión la fecha de publicación. Cabe mencionar que anteriormente los padrones se actualizaban cada 3 meses, lo que significa que el escrutinio de los recursos públicos será más alejado de la fecha de entrega pues se hará 6 meses después de ejecutado el gasto, en lugar de tres.

De esta forma, organizaciones campesinas han manifestado su preocupación de que sólo se de a conocer el número de folio de quien recibe los recursos de los programas y de que sean publicados seis meses después de entregados los recursos, a favor de la opacidad. Pues mencionan que si hoy día sabemos que existen irregularidades en los padrones de beneficiarios, será cada día más difícil dar seguimiento a estos recursos.⁵³

Al pie las Reglas de Operación, en su artículo 68 señalan que:

Artículo 68. Todos los programas y componentes, deberán publicar su padrón de beneficiarios, el cual deberá estar desagregado por género, grupo de edad, región del país, entidad federativa y municipio, así como el monto y concepto de apoyo. Dicha información deberá actualizarse permanentemente y publicarse semestralmente en la página electrónica de la Secretaría www.sagarpa.gob.mx y de cada ejecutor de gasto a más tardar el último día hábil de diciembre del año que se reporta y deberá ser actualizada, en su caso, con los datos del finiquito correspondiente.

La información mencionada en el párrafo anterior, servirá de base para instrumentar acciones que disminuyan la brecha de desigualdad entre mujeres y hombres

Además, los indicadores de resultados deberán desagregarse por género y por grupo de edad, a efecto de que pueda medirse el impacto y la incidencia de los programas y componentes de manera diferenciada en las relaciones entre mujeres y hombres. En el caso del componente de atención a desastres naturales en el sector agropecuario, acuícola y pesquero no será necesaria la desagregación de los indicadores de resultados por género y grupo de edad.

Asimismo, todas las instancias ejecutoras de los programas comprendidos en estas Reglas de Operación deberán publicar una relación que contenga todos los folios de apoyo que fueron recibidos, separando las solicitudes que recibieron el apoyo de aquellas de las que no. Estas relaciones deberán publicarse, al menos, en la página electrónica de la Instancia Ejecutora y en cada una de las ventanillas en las que se recibieron las solicitudes.⁵⁴

⁵³ Ver, Gabriel León Zaragoza, "Postergan información de beneficiarios en el campo", La Jornada, 14 de enero de 2011. Disponible en:

<http://www.jornada.unam.mx/2011/01/14/index.php?section=politica&article=019n3pol>

⁵⁴ <http://www.anec.org.mx/comunicados-conoc/concentrado-de-noticias-conoc/concentrado-de-noticias-conoc-enero-de-2011/sagarpa/Reglas%20de%20operacion%202011%20SAGARPA.pdf>

En general podemos establecer que a la fecha (enero de 2011) no sabemos cómo es que SAGARPA publicará los nuevos padrones de beneficiarios pues tiene la obligación de hacerlo según la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental así como por el propio decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación. El temor que se cierne sobre la sociedad civil, académicos y organizaciones campesinas es que los padrones sean más opacos lo que favorecerá el uso discrecional de los recursos, evitando la posibilidad de la rendición de cuentas y de monitoreo desde la ciudadanía.

También cabe plantearse la duda de qué acciones se realizarán para garantizar la seguridad de los campesinos en dos vías: la filtración de información sobre los listados de beneficiarios, anterior al otorgamiento de los apoyos federales, y, la procuración de justicia para quienes cometen estos actos de extorsión. Aún no tenemos respuesta de las autoridades en estos sentidos.

De esta forma, la disyuntiva planteada en cuanto a que a menor transparencia se garantiza mayor seguridad no se resuelve con la publicación trunca de los padrones de beneficiarios. Más bien, se resuelve invirtiendo en seguridad y garantizando que existan condiciones para dar mayor certeza a quienes reciben los apoyos federales por vía de subsidios.

Conclusiones

La página web Subsidios al Campo en México es un ejercicio de transparencia activa que se ha desarrollado como una herramienta que permite el análisis de la información de los padrones de beneficiarios de seis programas federales de subsidios al sector agropecuario. Además de lo anterior, contiene información sobre presupuesto al medio rural, financiamiento de organismos financieros internacionales, estudios académicos y noticias relevantes. Este sitio web ha contribuido al debate de las políticas públicas en el medio rural proveyendo de evidencia sobre el destino de los recursos, y por tanto, contribuyendo a la construcción de un modelo de desarrollo rural más incluyente y equitativo.

Los resultados de la página web se han podido colocar en la opinión pública a través de los medios de comunicación, quienes han sido muy receptivos al mensaje de desigualdad en la distribución de los recursos. Así pues, se ha superado el imaginario colectivo de que la pobreza en el medio rural se debe a una falta de recursos, para irse poco a poco cambiando a un escenario en donde se reconoce la gran cantidad de dinero público destinado a este medio, pero concentrada en muy pocas manos.

Así pues, el sitio web Subsidios al Campo en México se ha posicionado como una herramienta que aporta información a la toma de decisiones. A pesar de que no ha tenido el eco esperado en el sector público gubernamental, las organizaciones campesinas se alimentan constantemente de la información derivada del sitio web.

Desafortunadamente, el escándalo provocado por el uso discrecional de los recursos, así como por el imperante conflicto de interés y la aparición de nombres ligados con actividades ilícitas en el padrón de beneficiarios, sumado con el clima de inseguridad que vive el país, han provocado

que la SAGARPA haya anunciado su interés de no publicar completos los padrones de beneficiarios. Igualmente, han colocado la información en formatos poco accesibles para el usuario común. Esto ha provocado una embestida contra la transparencia que debe ser combatida desde la Sociedad Civil.

La herramienta de Subsidios al Campo en México permite, justamente, contrarrestar la falta de interés desde las agencias gubernamentales en la publicación de la información derivada del uso de recursos públicos para permitir al ciudadano empoderarse con esta información. En el contexto de opacidad que rodea al país, iniciativas como ésta toman cada vez mayor relevancia.