Subsidios para la desigualdad

Las políticas públicas del maíz en México a partir del libre comercio

Coordinadores:
Jonathan Fox y Libby Haight

Con colaboraciones de:
Mauricio Merino,
Mauricio Maldonado
y John Scott, entre otros.

Subsidios para la desigualdad

Las políticas públicas del maíz en México a partir del libre comercio

Coordinadores:
Jonathan Fox y Libby Haight

Con la colaboración de:
Mauricio Merino
John Scott
Mauricio Maldonado
Felipe Hevia de la Jara
Brian Palmer-Rubin
Tim Wise
Héctor Robles Berlanga

Subsidios para la desigualdad

Las políticas públicas del maíz en México a partir del libre comercio

Primera edición, 2010

D.R. © Woodrow Wilson International Center for Scholars

Coordinadores: Jonathan Fox y Libby Haight
Woodrow Wilson International Center for Scholars
Centro de Investigación y Docencia Económicas
University of California, Santa Cruz

Este trabajo se realizó gracias al apoyo de la Fundación William y Flora Hewlett.

Las opiniones expresadas en este libro son responsabilidad exclusiva de los autores y no comprometen la opinión ni posición pública de las instituciones académicas que lo publican.

La reproducción total o parcial es posible citando a la fuente.

Coordinación editorial: Alicia Athié
Diseño de forros: Deikon estudio gráfico, S.A. de C.V.
Diseño y formación: Genio y Figura
Impresión: Dissa Impresores
Fotografía de portada: Enrique Pérez S., ANEC

Impreso en México.

Índice

PREFACIO 5

SÍNTESIS DE HALLAZGOS: TENDENCIAS EN LA POLÍTICA DE SUBSIDIOS AGRÍCOLAS 7
Jonathan Fox y Libby Haight

CAPÍTULO 1 9
La política agrícola mexicana: metas múltiples e intereses en conflicto
Jonathan Fox y Libby Haight

Recuadro 1 46
¿Qué programas agrícolas llegan a las comunidades de bajos ingresos?
Héctor Robles Berlanga

Recuadro 2 47
Gasto agrícola en municipios indígenas
Héctor Robles Berlanga

Recuadro 3 48
Grandes pagos de subsidios a la comercialización de granos son para compañías transnacionales
Libby Haight

Recuadro 4 50
Después del TLCAN, los precios de la tortilla no reflejaban directamente los precios internacionales del maíz
Erica Simmons

Recuadro 5 51
Recomendaciones seleccionadas del estudio oficial de la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad: "Origen y diversificación del maíz: Una revisión analítica"
Takeo Kato *et al*

Recuadro 6 52
Evaluación de las evaluaciones
Jonathan Fox y Libby Haight

CAPÍTULO 2 55
Los programas de subsidios al campo: las razones y las sinrazones de una política mal diseñada
Mauricio Merino

CAPÍTULO 3 73
Subsidios agrícolas en México: ¿quién gana, y cuánto?
John Scott

Recuadro 7 128
¿Consigue Procampo generar alternativas a la migración hacia los Estados Unidos?
Alfredo Cuecuecha y John Scott

CAPÍTULO 4 129
¿A quién le dan pan que llore?
Percepciones de beneficiarios del programa Procampo
Mauricio Maldonado

Recuadro 8 137
El caso de las comunidades Wixaritari (huicholes) en Jalisco
Mauricio Maldonado

CAPÍTULO 5 139
Los padrones de beneficiarios de los subsidios al campo:
¿un caso de transparencia clara u opaca?
Libby Haight y Jonathan Fox

Recuadro 9 155
Incumplimiento de las Reglas de Operación de Procampo.
Ana Joaquina Ruiz

CAPÍTULO 6 157
Vigilancia y control en el campo.
Mecanismos, procesos y dinámicas de contraloría social en los programas dependientes de Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA)
Felipe Hevia de la Jara

Recuadro 10 164
La vigilancia de los productores “desde arriba”
Felipe Hevia de la Jara

CAPÍTULO 7 165
¿Es la descentralización la solución?
Enseñanzas de Alianza para el Campo
Brian Palmer-Rubin

Recuadro 11 173
Podadoras versus tractores
Brian Palmer-Rubin

CAPÍTULO 8 175
El impacto de las políticas agropecuarias de los Estados Unidos sobre los productores mexicanos
Tim Wise

CAPÍTULO 9 185
Una visión de largo plazo:
comparativo resultados del VII Y VIII Censo Agrícola Ganadero 1991-2007
Héctor Robles Berlanga

Prefacio

Muchos pronosticaban que con la apertura comercial del Tratado de Libre Comercio para América del Norte (TLCAN) y la importación de maíz a menor costo, que el grano perdería primacía dentro de la agricultura del país, incluyendo el desplazamiento de muchos de los cientos de miles de pequeños productores que lo cultivan. Este pronóstico ha marcado los programas de subsidios agrícolas en México durante los últimos 15 años, pues ha justificado la transferencia de hasta 20 mil millones de dólares en pagos directos a agricultores por concepto de compensaciones y ajustes al TLCAN entre 1994 y 2009. Como se esperaba, las importaciones aumentaron notablemente, pero el maíz sigue siendo el cultivo más importante de México –en términos de volumen de producción, número de productores y superficie cultivada–. Al mismo tiempo, muchos productores han abandonado el agro. ¿Cómo explicar esta situación? Este informe analiza cómo funcionaron las políticas de compensación comercial agrícola en la práctica, en particular las del maíz.

A fin de proporcionar una comprensión amplia del tema, este informe conjunta análisis institucionales, económicos y políticos acerca de estas políticas compensatorias agrícolas vistas en el largo plazo. Los distintos estudios que siguen a continuación abordan tres preguntas complementarias: ¿cómo se han distribuido los subsidios agrícolas? ¿cómo funcionan en los hechos las políticas e instituciones agropecuarias? Y ¿en qué medida los programas de subsidios han sido transparentes y procedido a rendir cuentas? Debido a la especificidad de su enfoque, este informe no le hace justicia a otros asuntos claves relacionados con el maíz en México, tales como la extraordinaria diversidad de productores y mercados, sus significados nutricionales y culturales, las implicaciones específicas del alza reciente en los precios internacionales, los cambios en las organizaciones campesinas y los retos ambientales que encierra la conservación de su biodiversidad. Por lo mismo, tampoco es posible analizar aquí patrones de comercio agrícola en general ni políticas gubernamentales en materia de agroexportaciones. No obstante, los lectores interesados en dichos temas podrán hallar aquí referencias a diversos estudios relevantes.

Ahora que el TLCAN se ha implementado plenamente, el debate público se está centrando cada vez más en la dirección que tomarán las políticas agropecuarias en México de cara al futuro. Este informe tiene como propósito, precisamente, alimentar dicho debate (que incluye el papel de las políticas agrícolas estadounidenses). Los estudios se fundan en datos oficiales, evaluaciones de programas, entrevistas con actores, estudios académicos, así como investigaciones de campo con productores, y cada uno refleja la visión particular e independiente de su autor. De hecho, cada analista tiene su propio punto de vista con relación a las políticas que aborda y, por lo mismo, ha emitido recomendaciones de acuerdo al mismo, sin que haya habido un consenso general previo. El informe comienza con una síntesis de los hallazgos principales, seguido por análisis profundos y detallados, así como por una serie de informes temáticos que resumen otros estudios, cuyas versiones más amplias están disponibles en línea en el sitio web del proyecto: www.wilsoncenter.org/DesarrolloRuralMexicano.

Este estudio ha sido posible gracias a una donativa del Programa de Desarrollo Global (*Global Development Program*) de la Fundación William y Flora Hewlett y expresa la colaboración entre el Instituto México del Centro Internacional Woodrow Wilson para Académicos, la Universidad de California en Santa Cruz e investigadores del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

Jonathan Fox
Libby Haight
Santa Cruz y Distrito Federal

Síntesis de hallazgos:

Tendencias en la política de subsidios agrícolas

Jonathan Fox [1]
University of California, Santa Cruz

Libby Haight
University of California, Santa Cruz
International Budget Partnership

Este estudio acerca de los programas de subsidios agrícolas en México arribó a cuatro conclusiones centrales, sobre el empleo agrícola, transparencia y rendición de cuentas, Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo), y otros programas de Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA).

La primera conclusión es que mientras el gasto federal agrícola en Mexico ha aumentado de manera significativa desde 2001, llegando casi a duplicarse, para 2008, el empleo agrícola había caído notablemente. Durante los noventa, de todos los países de América Latina, México era el que destinaba una mayor proporción de su presupuesto al sector agrícola. Por sí solos, los pagos directos a productores sumaron 20 mil milliones de dólares estadounidenses desde 1994 (en dólares de 2009). Aun así, Mexico perdió 20% de sus empleos agrícolas entre 1991 y 2007, cuando el número total de empleos cayó de 10.7 milliones en 1991 a 8.6 milliones en 2007. Una comparación entre los censos agrícolas de 1991 y 2007 muestra que la cantidad de empleos creados en el sector agroexportador era mucho menor que el número de empleos perdidos en la economía campesina. Además, entre 1990 y 2008 el peso relativo de la agricultura en la población económicamente activa cayó de 23% a 13%, respectivamente. Al mismo tiempo, en 2008 la población rural todavía representaba 23.5% de la población mexicana, ya que disminuyó mucho más despacio. No obstante, si se aplica el criterio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) para definir "ruralidad," entonces la tercera parte de la población total de México sigue siendo rural. Subyaciendo a la creciente brecha entre la persistencia de la población rural y la disminución en el empleo agrícola está el hecho de que milliones de familias se han visto obligadas a separarse y desmembrarse, un proceso cuyos costos sociales y culturales son incuantificables. **El agudo contraste entre el aumento en el gasto público rural y la caída en el empleo agrícola indica que la crisis que se padece en este último no se puede atribuir a la falta de gasto público, sino que el fomento del empleo en el campo no ha figurado entre sus prioridades.**

La segunda conclusión es que en el sector agrícola la aplicación de reformas en materia de transparencia gubernamental y de rendición de cuentas ha sido dispareja. En razón de su vasto alcance y gran complejidad, los programas agrícolas representan un reto formidable para las capacidades del Estado. De ahí que las reformas en materia de transparencia y rendición de cuentas tengan un potencial considerable para mejorar el desempeño del sector público. Sin embargo, los programas agrícolas más importantes tienden a tener largas listas de metas, que no siempre son convergentes ni consistentes, lo cual maximiza la discrecionalidad de los tomadores de decisiones y la influencia de los intereses creados. En cumplimiento con los estándares mínimos que requiere la transparencia gubernamental, los dos mayores programas de subsidios directos mexicanos parecen ser de entrada muy transparentes, ya que presentan en línea sus padrones de beneficiarios de manera muy detallada. Estos datos son suficientemente públicos para revelar que numerosos funcionarios reciben subsidios agrícolas. En la práctica, sin embargo, siguen siendo bastante opacos. La imprecisión de los datos oficiales impide y vuelve confusa la tarea de averiguar cuántos productores realmente reciben pagos. Por otra parte, los muchos otros programas de subsidios no son ni siquiera transparentes

1 Traducción: Mauricio Sánchez Álvarez.

en apariencia, lo cual incluye los pagos directos a grandes empresas y los importantes programas de inversión agrícola que manejan en forma descentralizada (y discrecional) los gobiernos de los estados. La falta de sistemas de registro de productores consistentes y de padrones únicos de beneficiarios impide que un analista pueda averiguar el monto total de apoyos que ha recibido cierto productor o empresa privada. Pero además, las dependencias agrícolas no cuentan con mecanismos efectivos en materia de rendición de cuentas. Sólo Procampo cuenta con un sistema de vocalías de pequeños productores, que en la práctica tiende más a representar a la dependencia ante estos últimos que a la inversa. En términos más generales, ni las dependencias estatales ni las federales han optado por establecer relaciones más horizontales y equilibradas con organizaciones representativas de productores campesinos, lo cual permitiría fortalecer tanto la transparencia como la calidad del desempeño oficial. **En síntesis, que si bien los programas de subsidios agrícolas más importantes parecen ser bastante transparentes, en los hechos carecen tanto de transparencia como de mecanismos de rendición de cuentas.**

Tercero, el Procampo, que fue diseñado para compensar pérdidas provocadas por el libre comercio y que ha sido ampliado hasta 2012, es (y por lejos) el programa agrícola que llega a una mayor cantidad de productores de bajos ingresos. Procampo sigue siendo el más importante de su tipo en el país, entre otras, porque desembolsa pagos anuales a aproximadamente 2.5 millones de productores, sobre todo productores de maíz con menos de 5 ha de tierras de temporal. A todas luces, se trata del programa agrícola mexicano más orientado hacia los pobres. Siguiendo un principio de pagos escalonados, el monto por hectárea cultivada que reciben los productores con menos de 5 ha es ligeramente más alto que el que reciben los demás. Sin embargo, la asignación de recursos por parte del programa no es progresiva, ya que está diseñada para pagarle más a quienes cuentan con más tierra. El programa no ha implementado un techo para limitar el monto de pagos que un individuo o empresa puede recibir. Además, en la práctica, según dos encuestas nacionales, resulta que la mayoría de los productores más pobres (los que tienen menos de 5 ha.) están completamente excluidos del programa aún cuando figuran entre sus supuestos beneficiarios. Al mismo tiempo, los productores que cuentan con tierras de riego tienen el privilegio de recibir dos pagos anuales, a pesar de que el programa se diseñó para asignar apoyos con base en la extensión de tierra y no en la producción. Pero además, con el paso del tiempo ha disminuido considerablemente la proporción del presupuesto agrícola destinada a Procampo y también la capacidad adquisitiva de los pagos por hectárea, mientras que se ha estado favoreciendo a los programas menos orientados a atender a los pobres. Además, el costo que han pagado los productores mexicanos al reducirse el precio nacional del maíz como resultado de la importación del grano estadounidense por debajo del costo de producción era más que el pago por hectárea promedio a pequeños productores vía Procampo. Por otra parte, aunque los pagos de Procampo han tenido un impacto limitado en reducir la migración, casi la mitad de las familias beneficiarias del programa Procampo tienen miembros que han migrado a los Estados Unidos. **Por ende, el programa agrícola más orientado hacia productores de maíz, y el más inclusivo, no sólo excluye a la mayoría de su población objetivo, sino que está sesgado para favorecer a los productores más adinerados.**

Una cuarta conclusión es que este sesgo a favor de los grandes y medianos productores, está aun más presente en casi todos los otros (y muy numerosos) programas de subsidios agrícolas de México. Los dos programas que siguen en importancia a Procampo, encargados de subsidiar la comercialización y las inversiones productivas, privilegian en particular a los estados norteños. Además, ambos están diseñados para darle un acceso discrecional a productores privilegiados. Notablemente, el programa Ingreso Objetivo (el tercero en importancia), subsidia directamente la producción de un pequeño número de los agricultores más grandes del país, a pesar del discurso oficial pro-libre mercado. Sus apoyos cubren la diferencia entre el precio nacional del maíz y el precio internacional, una vez vendida la cosecha. Esto hace que los demás productores reciban un precio de venta más bajo y por ende refuerza la presión que ejercen las importaciones subsidiadas sobre los precios al productor en general para mantenerlos bajos. Pero además, grandes apoyos destinados a la comercialización van directamente a grandes empresas procesadoras y comercializadoras, incluyendo corporaciones transnacionales, como Cargill y Maseca. En general, un análisis económico reciente del Banco Mundial señala que "el gasto en agricultura es tan regresivo que anula aproximadamente la mitad del efecto redistributivo del gasto en desarrollo rural... porque más de la mitad se concentra en el decil más rico." **Así que la aguda concentración de los subsidios agrícolas (excepción hecha de Procampo) en unas cuantas manos ya privilegiadas, está *agudizando* la desigualdad**.

La política agrícola mexicana:

metas múltiples e intereses en conflicto

Jonathan Fox[1]
University of California, Santa Cruz

Libby Haight
University of California, Santa Cruz
International Budget Partnership

1 Muchas gracias a Alejandro Ortíz por su hábil asistencia en el análisis de datos y mapas, a Pilar Islas por su traducción, a Louise Ashton con su ayuda en la revisión, y a John Scott y Andrew Selee por sus comentarios a las versiones anteriores.

1

La política agrícola del gobierno mexicano está tremendamente sesgada en contra de los productores de bajos ingresos. Los principales responsables de formular las políticas agrícolas son muy contundentes en cuanto a dar prioridad a los grandes agricultores. Relegan los productores campesinos a los programas de asistencia social, antes que ser sujetos adecuados de una estrategia de desarrollo económico. De hecho, recientemente el nuevo Secretario de Agricultura de México hizo la recomendación al Congreso de que su Secretaría debiera recortar el financiamiento de su único programa 'que en apariencia se centra en un apoyo a la inversión para los productores de bajos ingresos', porque otros productores sugieren "que separemos más la parte que tiene viabilidad económica [y] la parte que necesita un enfoque más de asistencia social".[2]

La idea de que la política agrícola del gobierno tendría que dejar de invertir en los productores de bajos ingresos se ve reforzada por la perspectiva de los economistas de que el sector de la agricultura en México tiene demasiado empleo, considerando su participación en la economía. A principios de los noventa, los promotores del TLCAN reconocieron que abrirse a las importaciones de granos subsidiados de los Estados Unidos desplazaría a cientos de miles de pequeños agricultores, pero esperaban que encontraran empleos en la industria o en los servicios urbanos. Al final de cuentas, las ciudades mexicanas generaron mucho menos empleo de lo que se había pronosticado. En cambio, mucha de la población rural que los economistas consideraron un excedente terminó trabajando en los Estados Unidos. La tasa de emigración de México aumentó bruscamente entre 1991 y 2000, de 337,000 estimados a 530,000 al año (Passell y Suro 2005). No es una casualidad que el número total de empleos en la agricultura en México disminuyera 20% entre 1991 y 2007, de acuerdo con el censo agrícola (Scott, en este informe).

No obstante, durante este periodo el gobierno gastó considerablemente en el sector de los granos y semillas oleaginosas, incluyendo por lo menos 20 mil millones de dólares (en dólares estadounidenses de 2009) en pagos de subsidio directo a la agricultura desde 1994.[3] Además, la participación de la agricultura en el presupuesto de México fue el más elevado de América Latina durante los años noventa, el periodo más reciente para el que hay datos disponibles (Gómez Oliver 2007). Este informe pregunta: ¿A dónde se fueron esos subsidios? Las reformas al acceso público a la información del gobierno permiten observar las tendencias generales. Aún así sigue siendo difícil determinar con presición "quién recibe qué" debido a la forma en la que se presenta la información oficial sobre subsidios a la agricultura por parte del gobierno, que subestima el grado en el que los recursos públicos se concentran en pocas manos (Haight y Fox, en este volumen). Por otra parte, todas las fuentes de datos oficiales ignoran uno de los principales problemas de Procampo, el programa de subsidios agrícolas que se supone debe llegar a los campesinos excluye a la mayoría de los productores de bajos ingresos de sus modestos beneficios (Scott, en este informe, Tabla 2). Sin embargo, al menos una tendencia queda muy clara: los principales criterios para la asignación de subsidios agrícolas no incluyeron el fomento al empleo agrícola.

1. EL CONTEXTO DE LA POLÍTICA SOBRE DESARROLLO RURAL Y AGRÍCOLA

El desplazamiento de los productores campesinos dista mucho de ser algo nuevo. Durante mucho tiempo, el gasto público en la agricultura ha favorecido a los productores medianos y grandes y las reformas a las políticas de los noventa parecen haber acentuado esta tendencia subyacente. El periodo más consistente de una política económica rural a favor del campesino en México tuvo lugar durante la presidencia de Cárdenas en la década de 1930, cuando la reforma agraria redistribuyó una porción considerable de tierras agrícolas comerciales e invirtió en la capacidad productiva del nuevo sector social. Sin embargo, después de que cambió el balance de poder dentro del partido gobernante, la reforma agraria quedó relegada a un segundo plano. A partir de los años cuarenta, el gasto del gobierno en la agricultura se concentró en grandes inversiones en infraestructura para riego, lo mismo que en insumos y créditos subsidiados que beneficiaron fundamentalmente a granjas comerciales del norte de México (Barkin y Suárez 1982). La inversión pública en investigación y tecnología agrícola también estuvo sesgada en contra de los pequeños agricultores –lo mismo que en el conocido caso de la Revolución Verde en México, que daba prioridad al trigo de riego frente al maíz de temporal (Hewitt de Alcántara

2 Secretario Francisco Mayorga: "Nos vamos a la parte de desarrollo rural, también ahí hay una subsecretaría, yo diría que hoy por hoy un poco sobrada en cuanto a que muchos programas sociales se han ido ubicando en otras dependencias como Secretaría de Deasarrollo Social (SEDESOL), la Comisión Nacional de Desarrollo Indígena, el Seguro Popular, etc., y como también es reiterada la petición de los productores de que separemos más la parte que tiene viabilidad económica, la parte que necesita un enfoque más de asistencia social. Entonces, mi propuesta, respetuosa, y obviamente la última palabra la tendrán los señores legisladores, la Secretaría de Hacienda, el señor Presidente pues es acotar un poco la Subsecretaría de Desarrollo Rural para mandar recursos a las áreas que veamos más débiles". Comunicación Social de la Cámara de Senadores (2009).
3 Este total está limitado a los dos programas más grandes de pagos directos, Procampo e Ingreso Objetivo. Para calcular el gasto total, los pagos individuales durante la historia de Procampo e Ingreso Objetivo se ajustaron a su valor en pesos en 2009. Después el valor de 2009 se convirtió a dólares usando el tipo de cambio de pesos mexicanos a dólares estadounidenses durante 2009. Ver más adelante la Gráfica 1 para más tendencias presupuestarias generales en la agricultura.

1976). Mientras tanto, se considera ampliamente que la agricultura de temporal subsidió la rápida urbanización e industrialización de mediados de siglo mediante condiciones comerciales desfavorables. Durante lo que alguna vez se llamó el "milagro mexicano", que perduró décadas, el crecimiento de la fuerza laboral industrial sí alentó a los trabajadores a migrar a las ciudades, pero este proceso se vio reforzado también por un factor impulsor: la exclusión de los pequeños agricultores de temporal de los beneficios de la inversión pública.

A principios de la década de 1970, la legitimidad política del gobierno mexicano estaba muy cuestionada en el campo. Las reformas comenzaron a ampliar el acceso al crédito subsidiado, a insumos, a precios de apoyo y a inversiones en infraestructura rural para más productores campesinos (Grindle 1977, Gordillo 1988a, 1988b). Este enfoque se siguió más estratégicamente durante el auge del petróleo, con el Sistema Alimentario Mexicano (1980-1982). Durante la mayor parte del periodo entre 1971 y 1982 en el que se presentó un mayor gasto gubernamental para el desarrollo rural, los subsidios para el crédito agrícola superaron a los subsidios a los precios e insumos (Gordillo 1990). Pero estos intentos de reforma "campesinista" sólo intentaron, con un éxito limitado, incorporar a un mayor número de pequeños agricultores al sistema existente, que permaneció sesgado a favor de los agricultores privilegiados.[4]

Para las décadas de 1980 y 1990, la estructura agrícola en México estaba compuesta de cuatro grupos principales: –1) un número pequeño de agricultores comerciales bien provistos, que controlaban la mayor parte de las tierras de cultivo de riego; 2) un segmento más grande de agricultores comerciales pequeños; 3) una gran mayoría de productores de subsistencia y de subsubsistencia, que tenían que depender de un trabajo asalariado fuera de la granja familiar para complementar sus diminutas tierras de temporal; lo mismo que 4) un grupo grande de trabajadores asalariados que no poseían tierras.[5] Los productores agrícolas a pequeña escala no cuentan con suficiente acceso al crédito, los insumos, los mercados y la tecnología adecuada agroecológicamente como para aumentar su productividad y generar más empleo. No obstante, el 63% del empleo agrícola en México sigue encontrándose en granjas de menos de 5 ha, de acuerdo con el censo agrícola de 2007. Aún así los grandes productores comerciales, en especial de los estados del norte, reciben una fracción muy desproporcionada de los subsidios del gobierno a la agricultura, como se muestra en el Mapa 1 (vea Scott, en este volumen).

4 Para más detalles, ver Fox (1992). Para una retrospectiva de los últimos 40 años de políticas sobre desarrollo rural en México, ver Hewitt de Alcántara (2007).

5 Las estimaciones en cuanto al número de trabajadores agrícolas en México entre 1999 y 2001, varían de 3.2 a 3.6 millones (Salinas Álvarez 2006: 48). Esta situación se explica por el número de trabajadores agrícolas que también son productores campesinos; pocos analistas han intentado calcular cómo se divide la población agrícola, pero Puyana y Romero sugieren que en 1993, el 45% era productor y el 55% era trabajador agrícola (2008: 25).

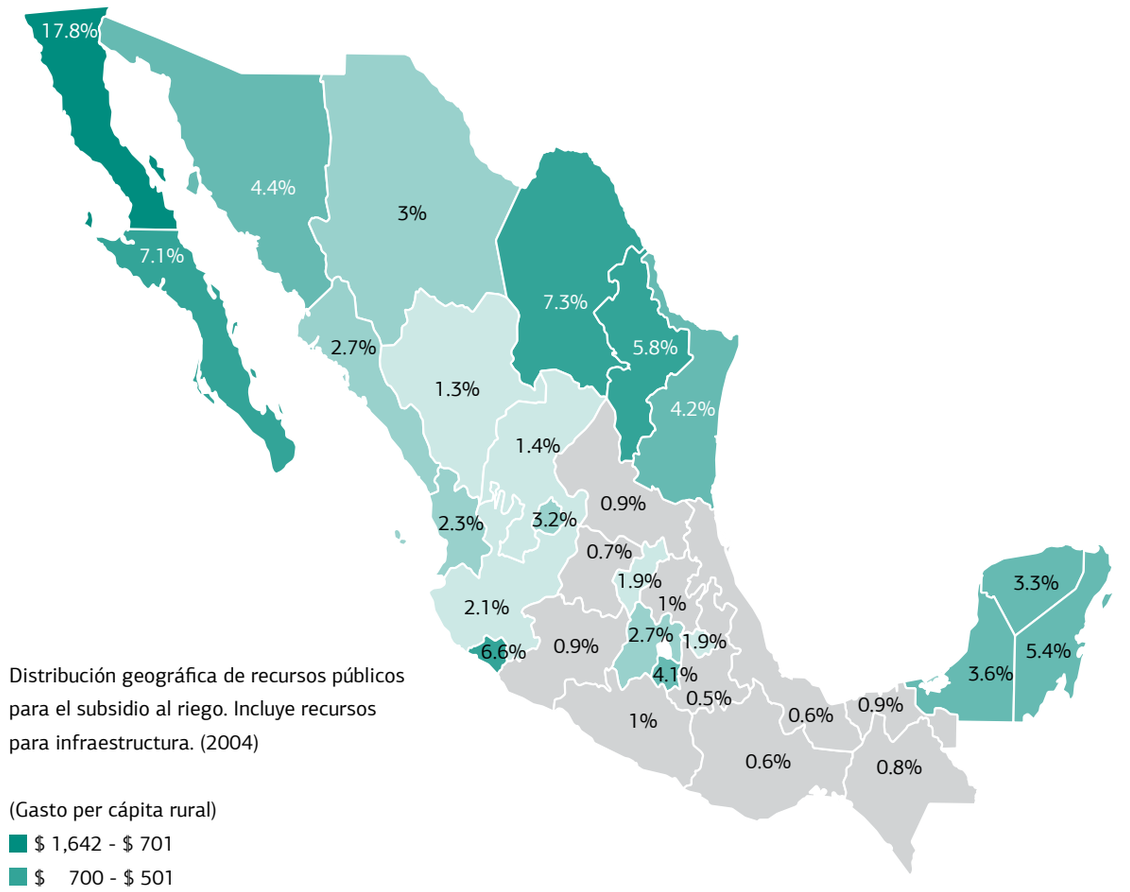
Mapa 1:
CONCENTRACIÓN GEOGRÁFICA DEL GASTO AGRÍCOLA POR ESTADO, POR SAGARPA, 2006 (PESOS MEXICANOS PER CÁPITA RURAL)

* Programas incluidos: Procampo (tradicional), Progan, Apoyos a la comercialización, Diesel y Alianza para el campo.
Fuente: Elaborado con datos de Scott. Gráfica 15, este volumen.

La polarización de la agricultura mexicana entre aquellos con y sin riego es el resultado directo de una larga historia de intervención del Estado. La política gubernamental sobre infraestructura determinó los productores que obtendrían riego en primer lugar, y los subsidios masivos continuos para el uso del agua reproducían la desigualdad entre los que no tenían y los que sí tenían riego. De entre todos los subsidios a la agricultura en México, el agua y la electricidad son de los que están más concentrados en unos pocos estados del norte, como se muestra en el Mapa 2 (World Bank 2004: 83-84 y Scott, en este volumen). El uso más subsidiado de la electricidad en México es el bombeo para riego, que fomenta prácticas de uso altamente insostenibles.[6] En el debate público sobre la política agrícola rara vez se mencionan estos subsidios masivos al riego; en parte porque no aparecen en el presupuesto de forma explícita como transferencias de efectivo, que constituyen el enfoque central de este informe.

6 Ver Ávila *et al.* (2005). El Banco Mundial encuentra que los agricultores pagan en promedio 29% del costo de la electricidad, que asciende a 8 mil millones de pesos mexicanos tan solo en 2006 (2009: 27). El informe añade que "los agricultores pobres típicamente no bombean agua del subsuelo..." Estos impactos ambientales negativos se amplifican por el subsidio del gobierno a gran escala para el uso de diesel en la agricultura.

Mapa 2:
CONCENTRACIÓN GEOGRÁFICA DEL GASTO EN RIEGO POR ESTADO, 2006 (PESOS MEXICANOS PER CÁPITA RURAL)



Fuente: Elaborado con datos de Scott. Gráfica 16, este volumen.

Este es el contexto para la política oficial de desarrollo rural, que en esencia consiste en dos vías distintas, una económica y la otra social. El grueso del gasto público en el agro se destina a grandes productores de riego, mientras que la mayoría restante, integrada por productores campesinos, se aborda, más bien mediante una serie de políticas sociales, que incluyen una educación básica de baja calidad, servicios de salud erráticos y también pagos de asistencia social, tales como el conocido programa Oportunidades (que se lanzó originalmente como Progresa en 1997). Este programa social, pionero en México de transferencias condicionadas en efectivo (TCE), eleva considerablemente los ingresos de 5 millones de familias de bajos recursos, en términos relativos (Levy y Rodríguez 2005). Este programa mexicano de TCE, mayoritariamente rural y ampliamente emulado alrededor del mundo, está diseñado para invertir en el capital humano al condicionar los pagos regulares en efectivo a las familias beneficiarias por su mayor uso de servicios de salud y de educación pública. Estos pagos de transferencias aumentan el ingreso familiar en promedio 30%. Una de las innovaciones más importantes de Oportunidades es que el acceso al programa está determinado por criterios técnicos, mediante un estudio socioeconómico familiar y no está sujeto a criterios políticos; a pesar de que este blindaje se vio amenazado en el otoño de 2009 por los esfuerzos del Congreso de ceder la gestión del programa a los gobernadores (por ejemplo, Díaz Cayeros 2009).

La estrategia de TCE no intenta estimular la creación de empleos. En cambio, su meta a corto plazo pretende ayudar a las familias a salir de la pobreza mediante transferencias directas de efectivo, y a largo plazo busca mejorar las perspectivas de empleo futuro de sus hijos. Sin embargo, este método no se ha convertido en el "remedio mágico", que algunos han afirmado, para mitigar la pobreza. Las revisiones recientes de la evidencia por parte del I*nternational Food Policy Research Institute* (IFPRI) y el Banco Mundial incluyen que si bien los programas sociales de TCE aumentan la demanda de servicios públicos, el acceso limitado a servicios de salud

y educación de calidad sigue siendo una limitación seria al potencial impacto de la estrategia de inversión en el capital humano.[7]

La estrategia principal de México para combatir la pobreza es evidentemente progresiva en cuanto a quién se beneficia, especialmente cuando se compara con la mayoría de los programas sociales, donde los pagos se canalizan principalmente a los más pobres. Aun así, el impacto de Oportunidades en la desigualdad se ve minado por la política de subsidio a la agricultura, que acentúa la desigualdad a través de su sesgo hacia los productores más grandes y excluye a la mayoría de los productores de granos más pobres, como se muestra en el informe de Scott.[8] En efecto, una revisión reciente del Banco Mundial al gasto público encontró que "el gasto en la agricultura es tan regresivo que anula cerca de la mitad del impacto redistributivo del gasto para el desarrollo rural" (2009: x).

Mientras que la estrategia de México para la lucha contra la pobreza se ha basado más que nada en programas de transferencia de ingresos desde finales de los noventa, la reciente recesión económica global ha revelado el alcance limitado de su capacidad para la protección social. Entre 2006 y 2008, la parte de la población rural considerada en "pobreza alimentaria" –los que ganan menos de lo suficiente para adquirir una dieta mínima– se incrementó de 24.5% a 31.2%; y esto fue antes de que se sintiera lo peor de la actual crisis económica. La parte de la población urbana que está en pobreza alimentaria también aumentó de 7.5% a 10.6%. En otras palabras, la pobreza aguda es tres veces más extensa en áreas rurales, en términos proporcionales, que en áreas urbanas. Después de varios años de mejoras en los indicadores oficiales de la pobreza alimentaria, en 2008 volvió a ser tan extensa como en 1992.[9]

La agencia federal que evalúa la política social Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) estimó el tamaño de la porción adicional de la población que habría caído por debajo de la línea de la pobreza alimentaria, si no hubiera sido por sus programas de protección social (principalmente en áreas rurales). Mientras que se constató que un total de 19.5 millones de mexicanos se encontraban en esta situación de pobreza aguda en 2008, CONEVAL encontró que 2.2 millones adicionales se habrían sumado a ellos a falta de programas sociales federales. Esta estimación indica que los programas de apoyo social sólo mantuvieron al diez por ciento de la población más pobre por arriba de la línea de pobreza alimentaria.[10]

2. DE PRECIOS DE GARANTÍA A PAGOS DIRECTOS

Dentro del contexto de la pobreza rural persistente, los programas de subsidios a la agricultura posteriores al TLCAN enfrentaron el reto de cumplir con una larga lista de metas. Unas buscaban compensar las pérdidas que se esperaba que tuvieran los productores por la apertura (competencia) comercial. Otras tenían el objetivo de crear alternativas a los subsidios que por mucho tiempo la política gubernamental mantuvo al ofrecer la compra de granos directamente a los productores. Los nuevos programas de subsidio para la agricultura siguieron la lógica que con frecuencia proponen los promotores del libre comercio. De acuerdo con la teoría económica predominante, mientras que el libre comercio produce más ganadores que perdedores, el ajuste comercial puede volverse justo mediante programas que compensen a los perdedores. Este principio se recomienda con más frecuencia en la teoría que en la práctica. Sin embargo, en el caso de los subsidios mexicanos a la agricultura, el gobierno sí hizo una substancial inversión continua en pagos compensatorios durante los 15 años posteriores al TLCAN. Este estudio abordará cómo y quién recibió dicha compensación. Otros estudios dentro de este informe "siguen el dinero" desde varias perspectivas, pero primero, es necesario tener un contexto adicional sobre las políticas públicas.

Aunque el gasto en la agricultura en México ha tenido sus altibajos a lo largo de los años (vea la Gráfica 1), el gobierno ha gastado enormes montos en el pago de subsidios a los agricultores –incluyendo por lo menos 20 mil millones de dólares estadounidenses en pagos directos desde 1994, como se señala arriba. Pero ¿a dónde se fueron? La reciente revisión del gasto

7 Ver Adato y Hoddinott (próxima edición) y Fiszbein y Schady (2009). Para conocer las evaluaciónes oficiales, ver www.oportunidades.gob.mx

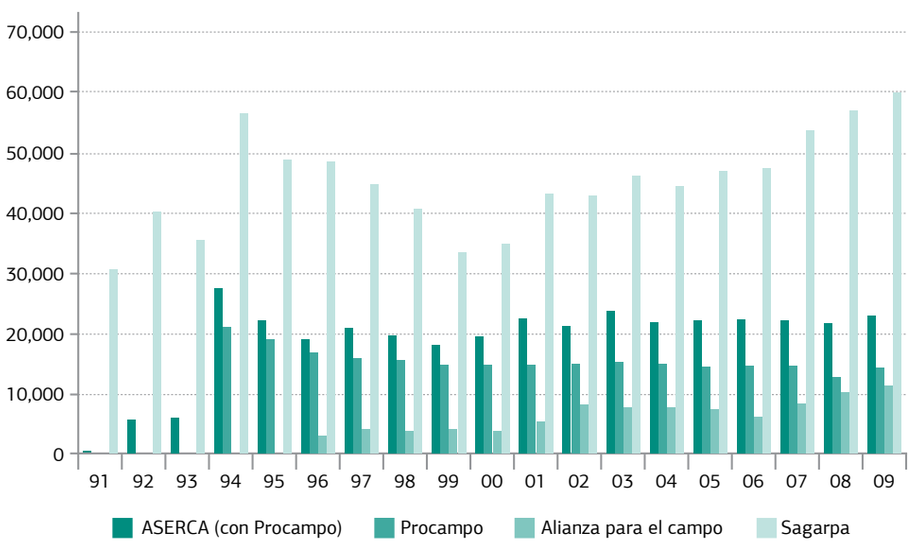
8 Para un análisis de las enseñanzas de Oportunidades para Procampo, ver Winters y Davis (2009). Preste atención a las notables diferencias de género entre los dos programas, Oportunidades se centra en las madres y Procampo llega fundamentalmente a productores masculinos.

9 Si uno considera líneas de pobreza más altas, entonces la composición de la población que se considera en situación de pobreza se vuelve considerablemente más urbana (CONEVAL 2009, Boltvinik y Damian 2003). Observe que las comparaciones de lo urbano-rural se basan en las líneas de pobreza oficiales que son considerablemente más altas en las áreas urbanas que en las rurales, que podría subestimar los niveles de pobreza rural.

10 Ver CONEVAL (2009). Nótese que esta evaluación oficial está limitada al ingreso y no toma en cuenta los impactos deseados, a largo plazo, de Oportunidades en la pobreza a través de mejoras educativas y a la salud, que dependen, a su vez, del acceso a servicios públicos adecuados. Hasta el momento, las evaluaciones de Oportunidades muestran mejoras significativas a la salud y un aumento en la asistencia escolar, pero un impacto educativo limitado en términos de aprendizaje (Adato y Hoddinott, próxima edición).

público en la agricultura, realizada por el Banco Mundial, concluye que más de la mitad de estos recursos va al 10% de los productores más ricos (2009: x, 62, ver también Scott, en este informe). En efecto, el Banco Mundial incluso encontró que los subsidios a la agricultura se han inclinado hacia arriba tan bruscamente que, de hecho, agravan la desigualdad rural (2009: 62).

Gráfica 1
GASTOS DEL PRESUPUESTO PROGRAMÁTICO REPORTADO DE SAGARPA, 1991-2009
(MILLLONES DE PESOS DE 2008)



Fuentes: Informes de Labores de la Secretaría de Agricultura 1989-2000, consultados en el Sistema de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP) de la Secretaría de Agricultura entre agosto y diciembre de 2009. Informe de la Cuenta Pública Federal que se encuentra disponible en la página electrónica de la Secretaría de Hacienda y Cuenta Pública, en www.apartados.hacienda.gob.mx, consultados de agosto a diciembre de 2009.

La reestructuración de la intervención del Estado en la agricultura comenzó mucho antes del TLCAN. La crisis de la deuda de 1982 fue seguida por una ola de desregulación y de privatización, que incluyó que se desmantelara Conasupo, la dependencia del gobierno mexicano que comercializaba granos. Esta empresa estatal durante mucho tiempo había jugado un papel político importante en el manejo de conflictos potenciales entre diversos intereses, interviniendo a lo largo de la cadena de producción-consumo de los granos básicos.[11] Del lado de la producción, la dependencia ofrecía un precio oficial de compra para los granos (llamado el precio de garantía) y era el intermediario entre los mercados nacionales e internacionales, ofreciendo en apariencia protección contra los caprichos de los vaivenes del mercado internacional, la competencia subsidiada y el riesgo potencial de que los países exportadores pudieran usar los alimentos como un arma en las relaciones internacionales. Aún así los beneficios de los precios de garantía fueron fundamentalmente para aquellos que tenían suficientes tierras agrícolas para producir excedentes comercializables, mientras que una mayoría de los productores en realidad son de subsistencia o de sub-subsistencia –como ha sido el caso desde hace mucho tiempo.[12] De hecho, en ese momento pocos reconocieron que incluso un gran número de pequeños productores orientados al mercado en la práctica no tenían acceso a los precios de garantía.[13] Además, estos precios ofrecían un trato como iguales a productores con recursos desiguales, al ofrecerles el mismo precio por tonelada, sin considerar las grandes variaciones en sus costos de producción y de comercialización. Esto significó utilidades por tonelada más altas para los productores con un mejor acceso a transporte, crédito e infraestructura de comercialización.[14] Sin embargo, a

11 Sobre el papel de Conasupo, ver Appendini (1992), Barkin y Suárez (1982), Mitchell (2001), Ochoa (2000) y Yúnez-Naude (2003), entre otros. Más general, sobre la política alimentaria de México, ver también Austin y Esteva (1987), Hewitt de Alcántara (1994) y Fox (1992).

12 Para las tipologías de los productores derivadas de datos del censo agrícola, ver Paré (1977) y CEPAL (1982). En contraste, los censos más recientes no han sido análizados en una manera comparable. Para datos más recientes, ver Scott (en este informe).

13 Una de las pocas encuestas a gran escala que abordó la pregunta del acceso de los productores a los precios de apoyo oficiales la realizó el FIRA (Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura, del Banco de México). Entre los prestatarios de FIRA – por definición, agricultores que ya eran relativamente privilegiados – solamente el 46% informó que había recibido del gobierno, por sus cosechas de frijol y maíz, el supuesto precio "garantizado" para el productor o su equivalente (Patrón Guerra y Fuentes Navarro 1982, citado en Fox 1992: 118).

14 El sesgo inherente del precio de garantía a favor de los productores más grandes se compensaba parcialmente con un programa complementario que subsidiaba el costo de los productores de llevar sus cosechas a los centros de acopio del gobierno, conocidos como PACE (Fox 1992).

pesar del impacto social limitado de los precios de garantía, éstos se habían convertido en un símbolo destacado del compromiso del gobierno con la economía campesina.

En 1989, el gobierno dejó de ofrecer los precios de garantía y abrió el comercio internacional para la mayoría de los granos y semillas oleaginosas, con el aliento del Banco Mundial y mucho antes del TLCAN.[15] El maíz y el frijol fueron la excepción. Eran tan sensibles como para que el gobierno continuara ofreciendo precios de garantía –aunque la política de compra para el maíz favorecía a los grandes agricultores– con riego del norte de México (De Ita 2003). Aún así, el abrupto retiro del gobierno de su intervención en los mercados de granos y semillas oleaginosas dejó un gran vacío que el sector privado no estaba preparado para llenar. Los productores influyentes no pudieron encontrar compradores para sus cosechas. Ante esta presión, el gobierno nuevamente tomó cartas en el asunto para poner "orden" en los mercados nacionales de granos. Se creó la dependencia de Apoyos y Servicios a la Comercialización (ASERCA) en 1991, primero para ayudar a los productores comerciales que tenían dificultades para comercializar sus cosechas y después para distribuir los pagos compensatorios a los productores de granos en general, incluyendo a los productores campesinos de subsistencia a quienes no había alcanzado la anterior política de garantía.

ASERCA tenía la tarea de abordar a dos poblaciones objetivo muy diferentes: un número relativamente pequeño de productores grandes y medianos, concentrados geográficamente, cuyos granos alimentaban a la población urbana de México, y un número mucho más grande de productores campesinos sumamente dispersos. ASERCA seguía dos políticas paralelas para tratar a estos dos grupos. El programa más conocido es el Programa de Apoyos Directos al Campo, o Procampo, que es un pago de transferencia directo que estaba oficialmente abierto a todos los productores que habían cultivado granos durante el período inmediato anterior al proceso de registro de 1993 a 1994. Los pagos de Procampo se asignan por hectárea. En 2001, los pagos por hectárea se elevaron un poco para los productores con menos de 5 ha.

Un panorama a largo plazo del gasto federal en agricultura para granos, incluyendo a varios de los últimos años de presupuesto federal para Conasupo y ASERCA, muestra que mientras cambió la forma de intervención del Estado, el monto general que se gastó desde el año 2000 fue comparable a los niveles de 1988 (Gráfica 3). ASERCA reemplazó a Conasupo como el principal instrumento del Estado mexicano en la política para granos. Dentro del contexto de la desarticulación de Conasupo, la lógica oficial inicial de Procampo incluyó un argumento sobre equidad, en la medida en que llegaría a los productores de más bajos ingresos en un grado mucho mayor comparado con el precio de garantía: "un aspecto fundamental del programa es la inclusión de más de 2 millones de productores de subsistencia que estaban al margen de los sistemas de apoyo anteriores" (SARH 1993: 5). Otras de las muchas metas de Procampo incluían: aumentar la competitividad, elevar los ingresos rurales, modernizar los sistemas de comercialización, incentivar cambios hacia cultivos de valor más alto, fomentar la certeza económica, entregar subsidios a los productores campesinos que anteriormente estaban excluidos por el sistema de precios de garantía y fomentar la conservación del suelo, el agua y los bosques. Sin embargo, la combinación de las múltiples metas de Procampo hizo que fuera difícil lograr alguna de ellas sistemáticamente; como se detalla en el estudio de Merino en el presente informe.[16] Estas múltiples metas reflejaban un arreglo político en el establecimiento del programa, como se analiza adelante.

Al mismo tiempo, los productores a menor y a mayor escala también se vieron afectados por un amplio rango de otros cambios mayores al esquema de intervención del Estado en la economía de los granos, incluyendo una drástica reducción del crédito agrícola subsidiado y de otros insumos, al igual que la reforma constitucional de 1992 que promovío la titulación individual de las tierras ejidales, además de su posible venta (cuando este sector ejidal representaba la mitad de las tierras agrícolas de México).[17] Dado que el cambio en la política agraria se llevó al mismo tiempo que el registro de los productores en Procampo, aquellos productores campesinos que temían que la nueva iniciativa de titular las tierras ejidales amenazara sus posesiones, tampoco se fiaban de registrar sus tierras en Procampo. Este escepticismo contribuyó a un problema a largo plazo de baja cobertura del acceso de los productores campesinos al programa Procampo, como se verá más adelante. De hecho, la política de subsidios agrícolas se diseñó para alentar a los ejidatarios a obtener el título de propiedad de sus tierras, y los

15 El papel del Banco Mundial incluía un crédito de ajuste estructural para la agricultura de 300 millones de dólares en 1988, seguido de un crédito por 400 millones de dólares en 1991. Poco después de eso, en 1994, el Banco Mundial dio un crédito adicional por 85 millones de dólares para invertir en los productores de granos de temporal a pequeña escala, que se enfrentaban a la posibilidad de un "desempleo extensivo y salarios que bajaban bruscamente," de acuerdo con el documento oficial del crédito (World Bank 1994: 6). Sin embargo, poco después, la Secretaría de Agricultura decidió, en su lugar, convertir el proyecto en su programa de inversiones convencional, que se centró en los productores más acomodados (Fox 2007a: 156).

16 Sobre las tensiones entre las múltiples metas, ver también CEDRSSA (2007), Shwentesius Rindermann (et al. 2007). Por ejemplo, Sadoulet, De Janvry y Davis expresan que si la intención de Procampo fuera ante todo compensar por la apertura comercial, entonces debió haber realizado pagos a los productores con base en los montos de sus ventas anteriores, mientras que si fuera ante todo un programa para el combate de la pobreza, debió haberse concentrado en los pobres (2001: 1054).

17 Sobre los cambios a la política de la reforma agraria en la década de 1990, ver, entre otros, Cornelius y Myhre (1998), Fox (1994), Randall (1996) y De Janvry, Sadoulet y Gordillo (1997).

operadores de Procampo aumentaron su insistencia gradualmente en el sentido de que los productores inscritos presentaran sus títulos de propiedad de las tierras individuales como una condición para que continuaran recibiendo pagos de Procampo.[18]

Durante la fase de diseño de Procampo, los responsables de formular políticas vencieron los esfuerzos por parte de los grandes productores que buscaban que los pagos se basaran en el volumen de producción anterior y, en cambio, los basaron en la extensión de tierra en cultivo tanto por razones de equidad como para presentar el programa como "separado" de las decisiones de producción (desacoplado, en términos técnicos).[19] Esta decisión prometió beneficiar a los pequeños agricultores, aunque al mismo tiempo, el diseño del programa aún beneficiaba más a los agricultores grandes comparado con los productores agrícolas, sencillamente porque aquellos que tenían más tierra recibirían mayores pagos. De acuerdo con Gustavo Gordillo, Subsecretario de Agricultura cuando se diseñó Procampo:

> En la propuesta original de subsidios desacoplados para México se consideraron 20 hectáreas como techo, pensando que en ese rango se estaría apoyando a cerca de 90% de los productores de maíz... Esta propuesta fue fuertemente rechazada en 1989-1990 por todos aquellos que se beneficiaban más con los precios de garantía... Bastaba no establecer límites a la extensión de tierra susceptible de incorporarse al programa y no establecer condicionantes en materia de desarrollo sustentable... para que se mantuviera la desigualdad en el acceso a los recursos públicos que había prohijado el sistema de precios de garantía (Gordillo 2009).

La propuesta original de la política de Procampo también excluía el pago doble adicional para los productores con riego.[20] Sin embargo, después de que la propuesta pasó por el proceso oficial y se transformó en una política pública, Procampo ya no contaba con un tope eficaz para la cantidad de fondos que una persona podía recibir. Sus reglas de operación iniciales, publicadas en 1996, indicaban que los pagos tenían que estar limitados a 100 ha de tierras de riego, o hasta 200 ha de tierras de temporal (también haciendo referencia a los límites constitucionales para la tenencia de la tierra posteriores a la reforma agraria), dejando abierta la posibilidad de realizar pagos que excedieran estos límites en el caso de la renta de la tierra (SAGARPA 1996). Después de que organizaciones campesinas autónomas obtuvieron un poco de representación en el Congreso, el Decreto de Presupuesto de 2002 reiteraba los topes de pago originales. Sin embargo, en la práctica, rara vez se hacía cumplir estos límites de pago. Fue hasta 2009 que el nuevo debate público sobre el programa comenzó a considerar la posibilidad de realmente empezar a poner un tope a los pagos de Procampo y la publicación de nuevas reglas de operación a mediados de 2009 (abril) que establecían que los pagos ahora estarían limitados a 100 mil pesos por agricultor por ciclo de cosecha (por lo tanto, los productores con riego todavía recibirían hasta dos de estos pagos al año, o aproximadamente 16,600 dólares americanos). A pesar de esta historia de topes ineficaces, si el programa había logrado realmente llegar a todos los pequeños agricultores elegibles y si los montos de los pagos por hectárea eran lo suficientemente grandes, aún así, Procampo prometía ser más equitativo que la anterior estrategia de precios de garantía. El grado en que Procampo podía cumplir estas metas dependería de su diseño institucional y capacidad, además de un claro sesgo político en su primer año, como se verá más adelante.

3. POLÍTICAS DE PROCAMPO: CONCESIONES Y BASES DE APOYO

Procampo cumplió con sus metas políticas. Su amplia cobertura de una selección diversa de productores de granos en México le dio al programa una gran base de apoyo. Como anterior responsable de formular políticas, Gordillo recuerda: "se requería... de un instrumento flexible para adaptarse a la diversidad productiva rural" (2009). En la medida en que el programa se diseñó en 1993 para amortiguar los costos sociales y políticos esperados del TLCAN, es notable que los agricultores mexicanos no lanzaran una protesta nacional a gran escala en contra de la apertura comercial hasta a principios de 2003. Las organizaciones campesinas vinculadas con el partido gobernante, como la Confederación Nacional Campesina (CNC), se convirtieron en protagonistas de la estrategia del gobierno, que combinaba la apertura comercial con los pagos de compensación, porque podían influir en las decisiones con respecto a qué productores se incluían en Procampo cuando se fundó, como se muestra más adelante en el estudio de Merino (en este informe). En otras palabras, en 1993-1994 el gobierno pudo usar la selección clientelista de pagos agrícolas para amortiguar la potencial oposición a la reestructuración de la política agrícola.

18 Tal como lo encuentra el estudio de Maldonado, por lo menos en la Sierra Norte de Puebla, esta rigidez administrativa condujo a una eliminación continua del programa a los pequeños agricultores indígenas (en este informe).
19 En los primeros debates sobre la política de pagos por volumen contra pagos por tierras, ver López Presa (2002) y su entrevista con Merino (en este volumen).
20 Comunicación personal, Gustavo Gordillo, 21 de febrero, 2010.

Procampo conservó un apoyo sustancial de las organizaciones de productores y de los funcionarios responsables, que duró más que su mandato original de cubrir el periodo de 15 años de la puesta en marcha del TLCAN. En 2007, el presidente de México anunció que Procampo continuaría durante 5 años más (hasta 2012), esencialmente posponiendo el debate sobre el futuro del programa hasta la siguiente administración. La asociación de gobernadores de México también respaldó enérgicamente el *status quo* en la política de subsidios agrícolas (CONAGO 2008). Las asociaciones de grandes agricultores y algunas de las organizaciones más grandes de productores campesinas partidistas, como la CNC, cerraron filas en contra de cambios a la política de subsidios y a favor de aumentar los recursos bajo el control discrecional de los gobernadores (Pérez 2009a, 2009b). En contraste, el ala autónoma, no partidista del movimiento campesino ha hecho un llamado a reformas a la política de subsidios a la agricultura que favorecería a los productores de ingresos más bajos, incluyendo una cobertura total para los productores campesinos, un esquema de pagos más escalonado a favor de los pequeños agricultores e incentivos para prácticas agrícolas ambientalmente sustentables (CONOC 2009).

Durante mucho tiempo, Procampo también ha recibido un apoyo significativo de los bancos multilaterales de desarrollo, cuyos créditos combinan un apoyo económico con un respaldo político.[21] El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) contribuyó primero, otorgando un préstamo de 500 millones de dólares para Procampo en 2001 (BID 2006). En 2009, el BID renovó su apoyo con el primer tramo de 750 millones de dólares de una línea de crédito de 2, 500 millones de dólares, y el Banco Mundial participó con preparativos para un crédito de 449 millones de dólares planeado para el año 2010. Estos créditos recientes estuvieron acompañados por una serie de estudios y recomendaciones que confidencialmente le proponían al gobierno una orientación del gasto en agricultura mucho más a favor de los productores de bajos ingresos (por ej. Taylor, Yúnez-Naude y González 2007).[22] En efecto, el crédito del BID está limitado explícitamente a cubrir sólo pagos de Procampo de hasta diez hectáreas por productor, "reconociendo que el programa tiene la intención de mejorar las condiciones de los productores de bajos ingresos" (BID 2009: 7). Los responsables de la formulación de políticas agrícolas en México aceptaron el crédito, mas no la recomendación implícita de un cambio en la política a favor de un tope en el pago. El Banco Mundial ha seguido un enfoque sutil similar, de fuerte apoyo a Procampo mientras que señala preocupaciones sobre la equidad, aunque lo expresa de manera distinta. De acuerdo con el resumen público del nuevo crédito propuesto para Procampo por parte del Banco Mundial, se "puede mejorar mucho más" en los impactos a la equidad de Procampo, y la propuesta de crédito del Banco Mundial incluye disposiciones que recomiendan que las reglas de operación del programa "garanticen que los pueblos indígenas se beneficien del proyecto propuesto al máximo nivel que sea posible" (World Bank 2009b: 7).[23]

Mientras que el diseño del programa reflejaba un compromiso entre su lógica técnica, compatible con la teoría económica predominante, y los motivos de los grupos de interés, su lanzamiento en la práctica también estuvo marcado por una politización electoral. El registro de los productores se realizó durante el transcurso de la campaña presidencial de 1993-1994, marcado por la rebelión Zapatista del 1º de enero de 1994. Tal como se documenta en el estudio de Merino en el presente informe, a principios de 1993, el director fundador de Procampo, José Octavio López Presa, experimentó fuertes presiones tanto de las organizaciones campesinas vinculadas con el Partido Revolucionario Institucional (PRI) como de los agroempresarios sinaloenses para "negociar" qué productores se incluirían en el padrón de beneficiarios. La respuesta del director fue intentar dirigir las negociaciones hacia afuera de la ciudad de México, al nivel de distrito local, mientras que también se llevaban a cabo elecciones para 45,000 representantes locales de los productores, de 85,000 poblados, que participarían en el diseño de las listas del programa para cumplir una función de contraloría social. El conflicto sobre el control del proceso de registro en el padrón del subsidio resultó ser costoso. López Presa recordó que durante este periodo asesinaron a por lo menos 11 de esos líderes locales. Conforme la campaña electoral

21 De hecho, el resumen oficial del Banco Mundial para su crédito propuesto para 2010 de 500 millones en apoyo a Procampo, hacen referencia explícita a la lógica política del programa a largo plazo: "el programa Procampo tuvo mucho éxito en el cumplimiento de su objetivo principal, que era darle al gobierno mexicano una manera sustentable políticamente de tener acceso al TLCAN y de emprender una reforma a la política de apoyo a la agricultura de gran alcance" (World Bank 2009b 5).

22 La organización civil Fundar solicitó este documento ante la Secretaría de Hacienda, que declaró el documento confidencial. Fundar entregó un recurso al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), cuyos comisionados decidieron a favor del recurrente y instruyeron a Hacienda que entregara el documento, lo cual fue enviado en una versión impresa. Ver resolutivo 0000600045109 en www.ifai.org.mx(zoom).

23 Dado que Procampo no estaba diseñado con ninguna disposición especial para centrarse en o para ayudar a los agricultores indígenas, el resumen público del Banco Mundial sobre su propuesta preliminar de crédito continúa especificando que el proyecto estará diseñado para incluir una evaluación social que "tendrá los siguientes objetivos: (i) evaluar el grado en que el proyecto puede beneficiar a la población indígena; (ii) identificar las barreras que posiblemente eviten que los pueblos indígenas reciban los beneficios; y (iii) proponer un plan de acción para abordar las barreras identificadas y proponer alternativas para garantizar su participación. Se elaborará una evaluación social usando, en la medida de lo posible, estudios recientes y centrándose en los estados donde habita la mayor parte de la población indígena; la consulta se realizará a nivel nacional con la participación de los líderes de los pueblos indígenas y otros participantes claves". (World Bank 2009a: 7). Esta propuesta sigue la norma oficial del Banco Mundial para los pueblos indígenas, que exige la creación de oportunidades para su participación informada, pero que rara vez se ha aplicado a sus proyectos en México (Fox 2003, 2007a). En julio de 2010, no quedaba claro si el gobierno mexicano aceptaría la evaluación social propuesta por el Banco Mundial.

de 1994 se acaloraba, aumentaban las presiones para politizar el acceso al programa. En respuesta, durante las últimas semanas de la campaña, López Presa le recordó oficialmente a todo el personal de campo del programa cuáles eran sus obligaciones como servidores públicos, destacando que debía reportarse inmediatamente cualquier intento de manipular el programa. En respuesta, 24 horas después lo despidió el Secretario de Agricultura, como documenta Merino en este informe.

A todas luces, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) colaboró con las organizaciones de productores del partido gobernante durante el comienzo de Procampo para influir en qué productores tenían acceso al programa. Además, esta extensión masiva del acceso discrecional a subsidios agrícolas tuvo lugar justo antes de una elección presidencial en la que no estaba garantizado el voto secreto, especialmente de los ciudadanos rurales (Fox 2007a: 112-137). Dado que poco después de su fundación, el acceso al programa estuvo estrictamente cerrado a los nuevos participantes, esta politización en los orígenes de Procampo pudo haber sesgado la baja cobertura de la población de productores campesinos elegibles que se documenta en el estudio de Scott en este informe.

Las elecciones posteriores implicaron una menor politización manifiesta del acceso, no obstante, el uso electoral de Procampo persistió. Durante las elecciones de 2000, la encuesta nacional más confiable encontró que los beneficiarios de Procampo estaban más expuestos a intentos de comprarles el voto que los que no eran beneficiarios (Aparicio y Corrochano 2005: 385). Durante el período previo a las elecciones presidenciales de 2006, las encuestas a los electores realizadas por Alianza Cívica, una organización civil independiente, en regiones que se consideraban vulnerables a abusos electorales se encontró que 7.8% de los encuestados informaban que el acceso a los pagos de Procampo estaba sujeto a condiciones políticas (“coacción”) –menos que los programas sociales de los gobiernos estatales pero más que Oportunidades (Almada Mireles, citado en Fox y Haight 2009: 82). Esta percepción ciudadana de un acceso condicionado se intensificó por otro requisito administrativo de Procampo: los productores registrados todavía tenían que verificar ante las autoridades de gobierno la elegibilidad de recibir su pago cada año. Sin embargo, es muy notable que una encuesta de opinión pública a gran escala patrocinada por las Naciones Unidas en la época de las elecciones de 2006 encontró que 69.5% de los beneficiarios de Procampo consideraba el pago como un derecho y no como un favor, mientras que solamente 1.8% informó que se le había presionado para votar por un partido específico (PNUD 2007: 179, 189).[24]

4. COBERTURA DE PROCAMPO: LLEGA A LOS POBRES PERO TAMBIÉN LOS PASA POR ALTO

Procampo es el programa nacional de apoyo a los granos más progresivo de México, llega a más agricultores de bajos ingresos que cualquier otro programa. El programa llegó al menos a 1.6 millones de productores de bajos ingresos durante 2005, aquellos que tenían menos de 5 ha (GEA 2006: 84), de un total de aproximadamente 2.5 millones (dependiendo del año y de la fuente). Como muestra la Tabla 1, de acuerdo con un análisis de datos de Procampo en 2001, 61.5% de los participantes tenía menos de 2 ha, y 86% de los participantes tenía menos de 5 ha (Rascón, Hernández y Salazar 2006: 122). De la cantidad total de tierra que abarca Procampo, 21.6% pertenecía a productores con menos de 2 ha y 47.5% estaba en tenencias de menos de 5 ha. A todas luces Procampo llega a productores de subsistencia y de sub-subsistencia en un grado significativo. En efecto, de acuerdo con la evaluación oficial más exhaustiva, una ligera mayoría de los productores participantes entrevistados no produjo cosechas suficientemente grandes como para vender un excedente en el mercado (GEA 2006: 97).

No obstante, estos datos no mencionan el tema de qué tan comprensiva es la cobertura del programa. Tanto las evaluaciones oficiales como de analistas independientes tienden a asumir que el programa Procampo realmente llega a la inmensa mayoría de los productores de granos en México, dado que supuestamente eran elegibles para inscribirse cuando inició el programa. Aún así, las evaluaciones oficiales del programa no intentan medir el grado en que Procampo llega a su población objetivo: los productores de granos. Sin embargo, como demuestra el estudio de Scott en este volumen, Procampo sigue excluyendo a la mayoría de los agricultores de más bajos ingresos de México, aquellos que tienen menos de 2 ha de tierras, por razones que no quedan claras. Su análisis de los datos de una encuesta de hogares que hizo Oportunidades en localidades rurales de bajos ingresos en 2004, Procampo llega únicamente al 7% de los que tienen menos de 1 ha,

24 Incluso este pequeño porcentaje refleja un número absoluto de votantes que no está alejado del margen de diferencia entre los dos candidatos a la presidencia más importantes en las elecciones de 2006 (dependiendo del número real de beneficiarios de Procampo y del margen de error de la encuesta). En general, las estimaciones conservadoras sobre la parte del electorado que en 2006 estaba sujeta a violaciones a la libertad de voto por medio de la manipulación de programas sociales, conocida como “coacción”, confirmaban que la magnitud de la población vulnerable era mayor que el margen de diferencia en las elecciones (Fox y Haight 2009).

al 19% de los que tienen de 1 a 2 ha y al 39% de los que tienen de 2 a 5 ha (Tabla 2). Esta encuesta muestra también que el programa Oportunidades tiene una cobertura mucho más amplia –aunque todavía parcial– de los productores de bajos ingresos, muchos de los cuales son indígenas. Para contextualizar este hallazgo, la Tabla 3 presenta los resultados de una encuesta diferente, basada en una muestra representativa al nivel nacional, que encontró que sólo 49.9% de los productores de granos recibían apoyo de Procampo en 2007. Estas dos encuestas independientes conciden en que Procampo excluye a los más pobres entre los pobres. Este hecho se vuelve invisible en los datos oficiales del programa. Este es un ejemplo significativo de cómo la falta de transparencia oficial en la puesta en marcha de un programa debilita el debate público informado con relación a cómo mejorar el impacto social de Procampo.

Las reglas de Procampo sí incluyen algunas medidas que inclinan los beneficios ligeramente hacia los productores de bajos ingresos. En 2001, Procampo revisó sus pagos a los productores con menos de una sola hectárea, redondeándolos al equivalente de una hectárea completa. En 2003, Procampo también comenzó a pagar un bono modesto por hectárea a los productores que tenían menos de 5 ha. Para 2006 se dice que el 60% de la tierra que cubría Procampo se encontraba en parcelas de menos de 5 ha, y por lo tanto, recibía esta "cuota preferencial" (GEA 2006: 79).[25] Procampo también creó una opción de capitalización, que generó una alternativa al crédito que devenga intereses, al permitir que los pequeños agricultores –principalmente aquellos que tenían menos de cinco hectáreas– recibieran cinco años de pagos por adelantado, con base en una propuesta aprobada por el gobierno para un proyecto productivo. Posterior a las modificaciones a las reglas de operación en 2009, además de poner un tope de 100 mil pesos mexicanos a los pagos por ciclo de cosecha, los agricultores de temporal con menos de 5 ha ahora reciben 1,300 pesos mexicanos (cerca de 100 dólares estadounidenses) por hectárea –cantidad que recuperó el valor original de 1994 de los pagos de Procampo– por primera vez desde el lanzamiento del programa. En general, los pagos de Procampo representaban 32% del ingreso de aquellos productores de bajos ingresos que tenían acceso al programa.[26]

Tabla 1:
DISTRIBUCIÓN DE LOS PARTICIPANTES DE PROCAMPO
POR EL TAMAÑO DE LA UNIDAD DE PRODUCCIÓN (2001)

Tamaño de la unidad de producción	Número de parcelas registradas por su tamaño	% del total de las unidades de producción	Número total de hectáreas registradas	% del total de hectáreas cubiertas por Procampo	Tamaño promedio de la unidad de producción
Menos de 1 ha	714,366	17.43	379,594	2.78	0.53
de 1 a 2 ha	1,805,191	44.04	2,561,416	18.79	1.42
de 2 a 3 ha	499,047	12.17	1,391,436	10.21	2.79
de 3 a 5 ha	510,889	12.46	2,142,026	15.71	4.19
de 5 a 10 ha	395,771	9.65	3,006,214	22.05	7.60
de 10 a 20 ha	122,545	2.99	1,850,997	13.58	15.10
de 20 a 30 ha	23,550	0.57	599,254	4.40	25.45
de 30 a 40 ha	9,767	0.24	354,964	2.60	36.34
de 40 a 50 ha	7,046	0.17	331,971	2.44	47.11
Más de 50 ha	11,069	0.27	1,015,061	7.45	91.70
TOTAL	4,099,241	100.0	13,632,933	100.0	3.33

Fuente: Rascón, Hernández y Salazar (2006:122) usando datos oficiales de Procampo para 2001

25 Nótese que este hallazgo es significativamente más alto que los hallazgos de Rascón, Hernández y Salazar (2006), cuestión que podría estar relacionada con los problemas sistemáticos del conteo doble de los productores del padrón de Procampo, como se expone en Haight y Fox (en este informe).
26 Véase GEA (2006: 202), una evaluación que incluye una historia detallada de los cambios a las reglas de operación.

Tabla 2
ACCESO DEL PRODUCTOR A PROCAMPO EN LOCALIDADES RURALES CON COBERTURA DE OPORTUNIDADES, POR TAMAÑO DE TIERRA PROPIA O APROVECHADA (%)

	<1 HA	1-2 HA	2-5 HA	6-10 HA	11-20 HA	20 HA+
Hogares que reciben pagos de Procampo	7	19	39	47	44	42
Hogares que reciben Oportunidades	46	58	56	51	35	38
Hogares identificados como indígena	31	33	17	6	6	8

Fuente: Scott, este volumen (Cuadro 5), con base en ENCASEH 2004 (una encuesta de hogares de localidades cubiertas por Oportunidades, n = 784,794). De los hogares encuestados, 25% correspondía ya sea a pequeños propietarios, ejidatarios o comuneros, de los cuales 28% estaba inscrito en Procampo.

Tabla 3:
COBERTURA DE PROCAMPO DE PRODUCTORES DE GRANOS, 2007

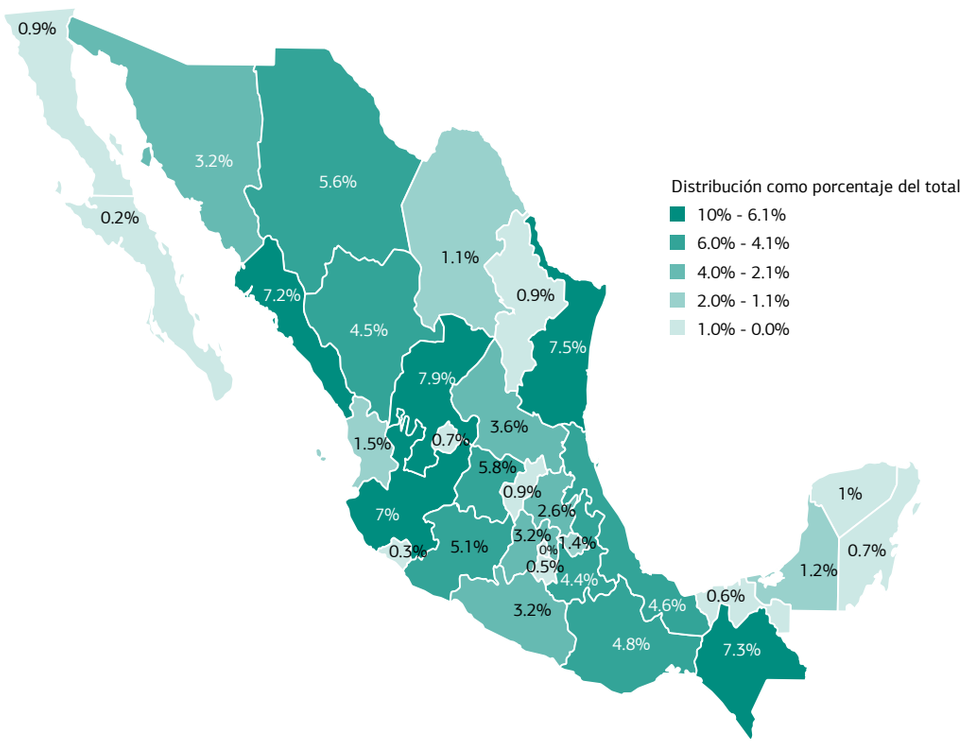
Productores que recibieron Procampo en 2007 (todos los cultivos)	44.8%
Productores de granos que recibieron Procampo en 2007 *	49.9%
Tercio de ingreso menores 2007	43.2%
Tercio de ingreso medios 2007	49.0%
Tercio de ingreso mayores 2007	57.6%
Productores de granos en 2007 que informaron que recibieron Procampo en 2002	52.7%
* Maíz, trigo, cebada, centeno, sorgo	

Fuente: Encuesta Nacional a Hogares Rurales de México, o ENHRUM, 2008. N = 1,782 hogares en 14 estados. La muestra ENHRUM fue diseñada por INEGI para ser representativa de localidades con entre 500 y 2,500 habitantes, representando 80% de la poblacion oficialmente considerada como rural. (Agradezco al Prof. Ed Taylor de la Universidad de California, Davis, por haber compartido estos datos, y a Justin Kagen por el analísis de los datos).

La evaluación oficial más sistemática reconoció que "Procampo no se diseñó para, ni puede ser un instrumento para la redistribución de recursos en el sector agrícola," (GEA 2006: 76). Sin embargo, esta afirmación se basa en el supuesto implícito de los evaluadores de que los parámetros existentes del programa son fijos. De hecho, la evaluación no menciona el tema de topes de pago para los grandes agricultores. En realidad, unos cambios sencillos en las reglas de operación del programa podrían permitir que el programa fuera significativamente redistributivo, si los pagos estuvieran limitados a una vez al año (eliminando privilegios para los productores con riego), si los productores con menos de cinco hectáreas recibieran un pago por hectárea substancialmente más grande (un principio que ya está establecido), y si los pagos tuvieran un tope de un cierto número menor de hectáreas (como lo da a entender la reciente línea de crédito del BID de 2, 500 millones de dólares para Procampo). Sin embargo, a partir de 2009, los responsables de formular políticas habían descartado un abordaje más redistributivo para Procampo por lo que la reciente revisión del Banco Mundial del presupuesto para la agricultura llama " un asunto crucial de economía política es la presión de 'cazadores de rentas' y grupos de interés para influir en los programas y en su diseño" (2009: 68). El estudio de Merino en este informe se refiere a esta misma dinámica como la "captura y malversación de recursos públicos".

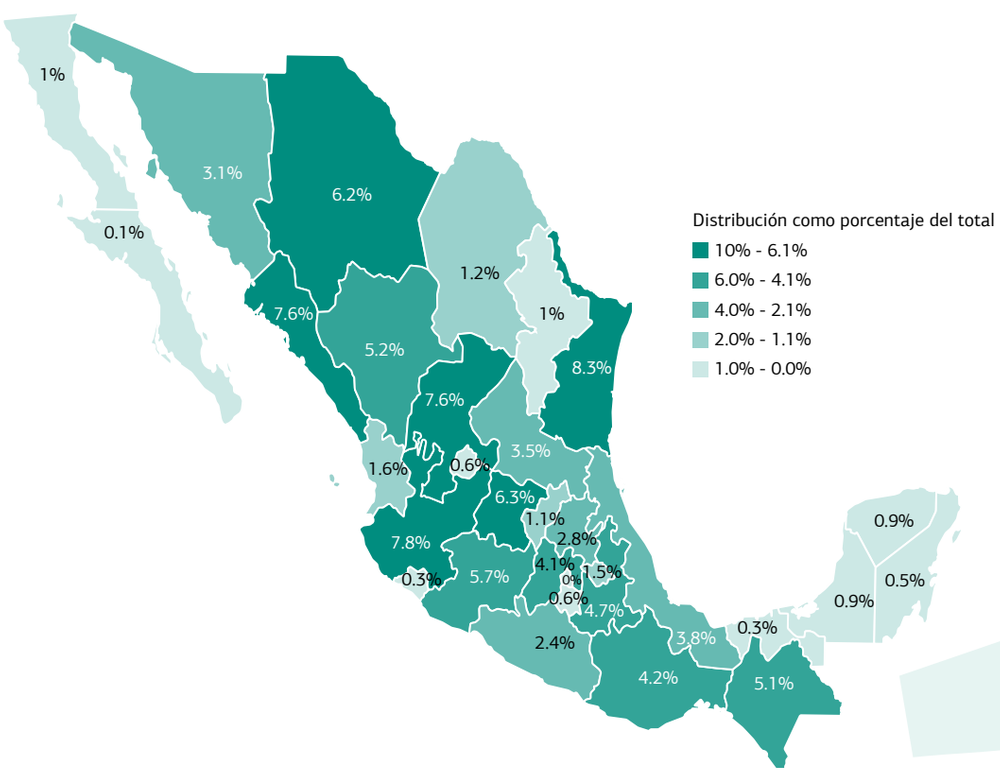
Con todo, Procampo sigue siendo el programa de subsidios a la agricultura más progresivo de México, en el sentido en que llega a los productores de bajos ingresos en mayor medida (ver Scott, en este informe). Comparado con los demás programas agrícolas de México, la cobertura geográfica de Procampo también está menos sesgada hacia los estados del norte. El Recuadro 1 muestra que la mayor parte del gasto agrícola centrado en la producción no llega a los municipios de bajos ingresos y el Recuadro 2 muestra lo que significa este sesgo para los "municipios indígenas" (Vea los recuadros al final de cada capítulo correspondiente). El Mapa 3 muestra la distribución de Procampo 2008. El Mapa 4 muestra la distribución geográfica del programa "Procampo Tradicional" en 2008, mientras que el Mapa 5 señala la distribución geográfica del programa Procampo Capitaliza antes mencionado, cuyo enfoque mayormente en el sur concuerda con su objetivo establecido de dirigirse a los agricultores más pequeños.

Mapa 3:
DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE TODOS LOS PAGOS DE PROCAMPO
(PORCENTAJE POR ESTADO, 2008)



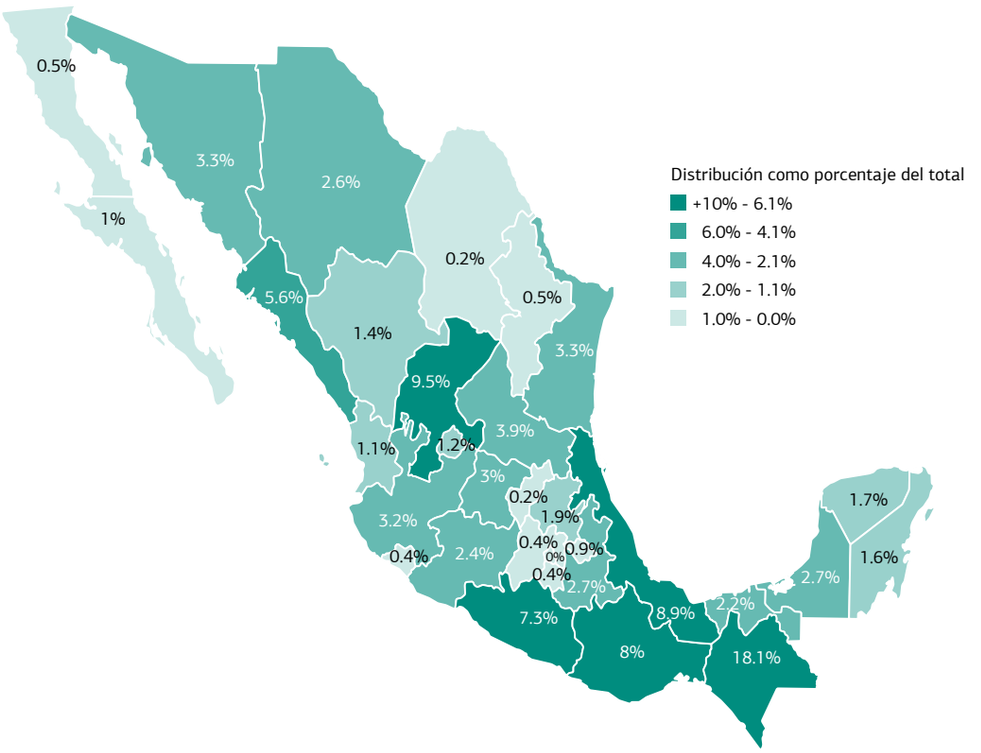
Fuente: Elaborado con datos de www.subsidiosalcampo.org.mx con base en los datos oficiales de los padrones de beneficiarios de ASERCA.

Mapa 4:
DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE PAGOS REALIZADA POR EL PROGRAMA
PROCAMPO TRADICIONAL (2008)



Fuente: Elaborado con datos de www.subsidiosalcampo.org.mx con base en los datos oficiales de los padrones de beneficiarios de ASERCA.

Mapa 5:
DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE PAGOS REALIZADOS POR PROCAMPO CAPITALIZA
(2008)



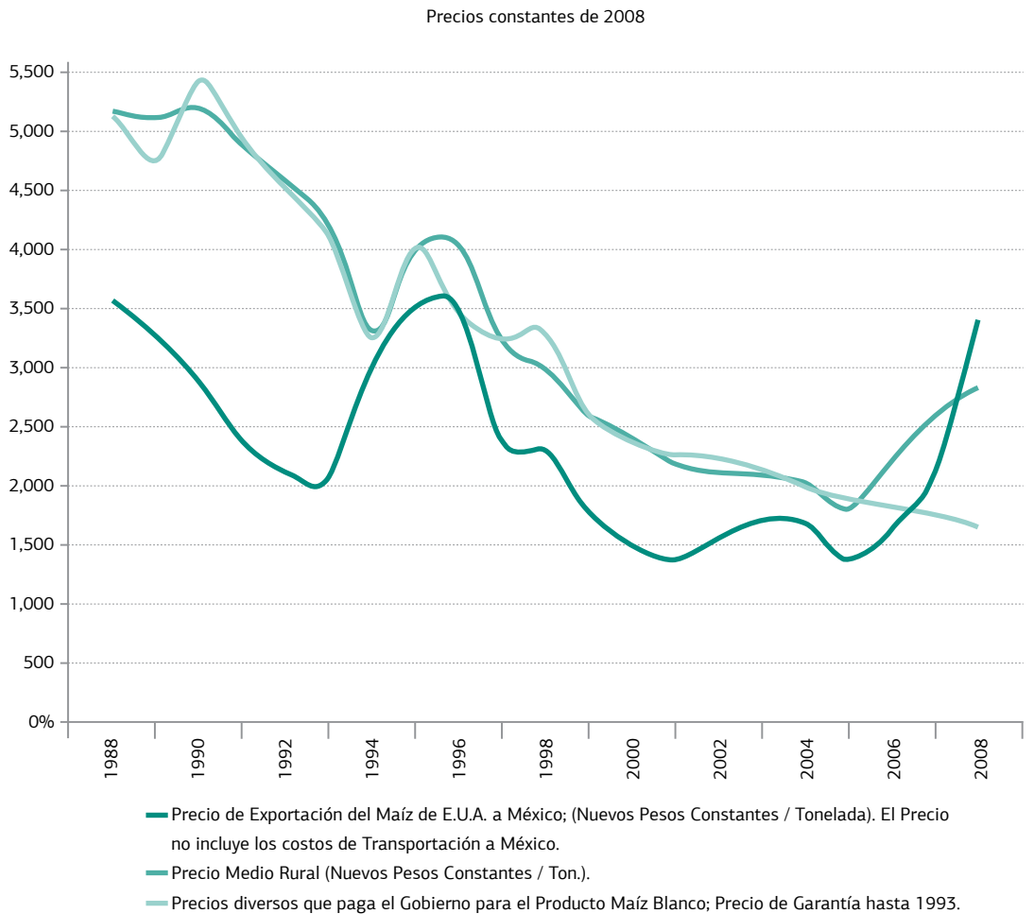
Fuente: Elaborado con datos de www.subsidiosalcampo.org.mx con base en los datos oficiales de los padrones de beneficiarios de ASERCA.

5. EL CONTEXTO PARA LOS PAGOS COMPENSATORIOS: LAS TENDENCIAS EN LOS PRECIOS DEL MAÍZ

Antes de profundizar en el análisis de los mecanismos de los pagos compensatorios para los productores maiceros, es importante recordar el motivo de esta estrategia oficial: la caída esperada en el precio del maíz. La Gráfica 2 resume tres grandes tendencias en los precios del maíz, comenzando varios años antes de la apertura comercial, en 1988. Los precios han sido deflactados para convertir su valor a precios de 2008. Una línea refleja el precio de maíz importado, convertido en pesos constantes: indica una baja antes del TLC, vuelve a subir en 1995 gracias a la devaluación y después vuelve a su tendencia hacia abajo hasta la subida en los precios internacionales en 2007. La tendencia en precio medio rural –un concepto oficial que indica un promedio de los diversos precios pagados a los productores en el mercado privado– indica, primero, que hasta la devaluación, la protección comercial mantuvo el precio al productor arriba del precio del maíz importado, pero al mismo tiempo, los dos precios siguieron caminos paralelos. Después de la devaluación, la bajada en el precio internacional jaló los precios al productor aún más hacia abajo, una tendencia que continuaba a pesar del repunte en el precio internacional en 2007.

La otra línea muestra el peso de la intervención estatal en el mercado nacional, ya que el precio de garantía sigue una trayectoria muy similar al precio al productor, aparentemente como resultado de su efecto regulatorio en el mercado privado. Después, a pesar de la eliminación de Conasupo y su precio de garantía, el Estado seguía interviniendo en el mercado nacional del maíz con el programa Ingreso Objetivo. Aun cuando el Estado ya no compra las cosechas directamente, este programa juega un papel en el mercado similar al precio de garantía –pero sólo para algunos productores comerciales– como se explica más adelante. Por eso la Gráfica 2 presenta, en una sola línea, primero el precio de garantía, seguido por el precio del programa Ingreso-Objetivo.

Gráfica 2
PRECIOS INTERNACIONALES, PRECIOS MEDIOS RURALES, Y PRECIOS GUBERNAMENTALES PARA EL MAÍZ DE 1988 A 2008



Fuente: Los precios del maíz importado vienen de: Annual FATUS series for U.S. Corn Exports to Mexico. Exchange rate data extracted from 1994-2009, Informes de Gobierno Federal Mexico. Precio Medio Rural elaborado con información del Sistema de Información Agroalimentaria de Consulta (SIACON), modulo agrícola. Precio de Garantía de Granos Básicos; Informe de Gobierno Federal México 1986-1994. Precio Pagado al Productor; Informe de Gobierno Federal 1994-2009. Precio Ingreso Objetivo; http://www.aserca.gob.mx/sicsa/programas/programas.asp?seccion=ingreso, Diarios Oficiales 2003-2009.

6. LA NUEVA INTERVENCIÓN DEL ESTADO: SUBSIDIOS AGRÍCOLAS COMO INCENTIVOS PARA LA PRODUCCIÓN

La separación de los pagos de Procampo del volumen de producción (o desacoplamiento), fue muy aclamado por los promotores del libre mercado porque los pagos por hectárea no distorsionarían los mercados de productos –en contraste con un programa que se basaba en la cantidad de cultivos comercializados–. Sin embargo, en la práctica, resultó que los pagos de Procampo continúan vinculados a la producción de dos formas principales. Primero, el acceso del productor a los pagos está directamente condicionado al cultivo continuo de la tierra, de ahí el continuo monitoreo del uso de la tierra por parte del gobierno y el requisito de que los productores vuelvan a tramitar el apoyo cada año. En este sentido, la lógica del programa no estaba limitada a la idea de compensar a aquellos que habían cultivado granos antes del TLCAN, pero también exigía su producción sostenida. La segunda forma en que los pagos de Procampo siguen relacionados con la producción es a través de sus dos distintos pagos estacionales. Procampo paga dos veces a los productores con riego cada año porque tienen dos ciclos de cosecha –y por lo tanto, el doble de lo que reciben los productores de temporal con una cantidad de tierra equivalente–. Dado que la minoría de los agricultores mexicanos que cuenta con riego puede cultivar dos cosechas, ellos son por lo menos dos veces más productivos que la mayoría que depende de la lluvia, por la misma cantidad de tierra dada. Por lo tanto, este esquema de pago doble contradice la meta aparente de la estrategia del subsidio, de desacoplar los pagos

del volumen de la producción. Esta decisión sobre políticas públicas, por diseño, acentúa tremendamente el sesgo social inherente al esquema de pago por hectárea del programa.

Otra estrategia importante de ASERCA consiste en un paquete complejo de programas de subsidio a la comercialización que tienen poco que ver con los mercados libres.[27] Su participación en el presupuesto para agricultura ha aumentado durante la última década (ver Gráfica 1). Entre 1991 y la primera parte de 2000 este esquema fue muy *ad hoc*, pues su cobertura de estados y de cultivos distintos variaba mucho de un año a otro. El gobierno pagaba los subsidios a los que compraban cosechas, incluyendo en particular a grandes empresas comercializadoras nacionales y transnacionales de la agroindustria (se analiza más adelante). A inicios de la década de 2000, una porción de este programa estaba reorientada a pagar, directamente a los productores más grandes, la diferencia entre los precios nacionales y de importación, con el nombre de Ingreso Objetivo. Este instrumento de subsidio compensatorio se conoce en Estados Unidos como un *deficiency payment*. Cada año, ASERCA predice un precio objetivo (indicativo) internacional, elige a productores de primera con substanciales excedentes comercializables y les paga la diferencia con base en cada tonelada. De hecho, este pago es equivalente a un precio de apoyo, que explica porqué la Gráfica 2 describe la historia de la intervención del Estado en los mercados del maíz en términos de una línea continua que incluye tanto el precio de garantía de Conasupo y después el precio indicativo de ASERCA. Estos pagos por tonelada a los agricultores comerciales también fungen como un bono por encima de sus pagos de Procampo. De acuerdo con las listas oficiales de beneficiarios de ASERCA, entre el año 2000 y la parte inicial de 2009, solamente 4 estados del norte concentraban 72.6% de los pagos totales de Ingreso Objetivo (Sinaloa, Sonora, Tamaulipas y Chihuahua, en ese orden).[28] Al proteger a unos cuantos grandes agricultores de tener que competir con importaciones más baratas, el programa Ingreso Objetivo funciona como una estrategia opaca de proteccionismo selectivo. Además, estimuló una producción nacional más elevada, como se analiza más adelante.[29]

Tanto la expansión silenciosa del proteccionismo selectivo posterior al TLCAN de Ingreso Objetivo como los incentivos a la producción de Procampo no concuerdan con la perspectiva muy generalizada de que el Estado mexicano se ha retirado de la economía rural. Mientras que el Estado claramente redujo y cambió la naturaleza de su intervención en el agro después de la crisis de la deuda de 1982, de ninguna manera se retiró; al contrario, la experiencia de ASERCA es un ejemplo de una tendencia más amplia donde nuevos instrumentos de política pública intervienen en el campo aún más "profundamente" que antes (Fox 1995). Por ejemplo, bajo la anterior política de precios de garantía, Conasupo simplemente recibía cosechas en su red de bodegas. En cambio, con Procampo el gobierno federal tiene que saber exactamente quién cultivó qué y cuánta tierra tiene en producción, hasta con nombre y apellido. En el caso de los pagos de apoyo a la comercialización, el Estado también tiene que monitorear cuánto, a qué precio y a quién le venden los productores en el mercado privado. Además, el Estado también se dio a la tarea de continuar con el monitoreo permanente del comportamiento de más de dos millones de parcelas de Procampo, para garantizar que los productores que están en el padrón siguen cumpliendo con el requisito de sembrar cada año a cambio de los subsidios a los cultivos por hectárea. En general, este enfoque aumenta drásticamente los retos que se le presentan a la capacidad del Estado. Por consiguiente, este informe presta especial atención a la calidad del padrón oficial de beneficiarios de los subsidios a la agricultura, como un indicador de la capacidad institucional del Estado de cumplir con estos nuevos retos. Como se documenta más adelante, en Haight y Fox (en este volumen), resulta que los aparentemente transparentes padrones oficiales de beneficiarios de Procampo cuentan con serias limitantes que evitan dar cuenta clara de los pagos totales a los individuos.

Recientemente en una serie de reportajes de investigación en El Universal, uno de los periódicos nacionales más importantes, se revelaron los límites a la capacidad institucional y complicaciones con los datos oficiales. El tema de quién recibe qué de Procampo se cubrió exhaustivamente por primera vez en julio de 2009 y nuevamente en febrero de 2010.[30] La cobertura se centró en quién exactamente había estado recibiendo pagos de Procampo, revelando los nombres

27 Aquí nos concentramos solo en uno de estos programas de apoyo a la comercialización, Ingreso Objetivo, tanto porque es el más grande como porque los demás hacen pública mucha menos información (ver Haight y Fox para detalles sobre la mayor opacidad de otros programas de subsidios). Con la excepción notable del trabajo de CEDRSSA (2004, 2007), Echánove Huacuja (2009) y Steffen Riedemann (2007), los subsidios a la comercialización de ASERCA han recibido poca atención por parte de la investigación independiente. Sin embargo, los analistas económicos en bancos multilaterales de desarrollo consideran que estos subsidios contradicen el compromiso de México de tener políticas agrícolas favorables para el mercado (World Bank 2009a). El BID comisionó un estudio detallado que fue sumamente crítico del programa tanto en aspectos económicos como de equidad (Sumner y Balagtas 2007). Después de que la Secretaria de Hacienda negó acceso a este documento, los comisionados del IFAI decidieron a favor del recurrente, Fundar. Hacienda cumplió con el instructivo y lo entregó. Ver su resolutivo 0000600044909, http://www.ifai.org.mx/resoluciones/2009/2160.pdf

28 Esta cifra se basa en el análisis del padrón oficial de beneficiarios de Ingreso Objetivo 2000-2009 (hasta septiembre, 2009, última descarga: 30 de septiembre de 2009, de http://www.ASERCA.gob.mx/artman/publish/article_1424.asp). Datos publicados en Subsidios al Campo en México www.subsidiosalcampo.org.mx, donde están disponibles los cálculos de la concentración.

29 Después de los aumentos a los precios internacionales de los granos en 2007, el alcance del programa Ingreso Objetivo se redujo, pero entonces crecieron otros subsidios discrecionales para la producción de granos, en particular el programa de agricultura contractual para sorgo, trigo y maíz amarillo (Echánove Huacuja (2009).

30 La serie de informes de julio de 2009 se puede ver en http://www.eluniversal.com.mx/graficos/especial/EU_procampo/historico.html y la serie de febrero de 2010 está disponible en http://www.eluniversal.com.mx/graficos/especial/EU_procampo/.

familiares de presuntos narcotraficantes y de servidores públicos que trabajan en el sector agrícola y aparecen en los padrones oficiales. El debate público rápidamente se volcó hacia la legitimidad de esos pagos. Los funcionarios a la defensiva citaron con frecuencia su capacidad institucional limitada para monitorear eficazmente a todos los beneficiarios de Procampo como un pretexto de la razón por la que algunos pagos se hacían a personas que podrían no calificar para el programa. SAGARPA prometió dar un renovado énfasis a la revisión de la lista de beneficiarios, para verificar que todos los beneficiarios realmente cumplan con los requisitos para calificar y para actualizar la información de las listas oficiales de beneficiarios, aunque con pocos resultados tangibles a principios de 2010. El debate público que siguió reveló otra limitante mayor de los datos oficiales, que es la imposibilidad de saber con precisión exactamente cuántos agricultores individuales están recibiendo pagos (se analiza con más detalle en Haight y Fox, en este informe). El gobierno decide organizar sus datos sobre subsidios por pago registrado en vez de por individuo, lo que permite contar de más y contar de menos el número absoluto de agricultores que participan en el programa. Lo que está claro es que la cifra, que con frecuencia citan los principales funcionarios responsables del sector, de 2.7 a 2.8 millones de participantes en Procampo es una exageración substancial. Sin embargo, a pesar de los compromisos previos para revisar y verificar los datos oficiales sobre los beneficiarios de Procampo, el mismo Secretario de Agricultura siguió usando esta cifra imprecisa para describir el programa. En particular, usaba esta cifra cuando defendía el hecho de que él, su familia y sus negocios han recibido más de 11 millones de pesos en subsidios a la agricultura desde 2005 (Arvizu 2010).

Estos desafíos mayores a la capacidad del Estado no han estado acompañados de reformas a la rendición de cuentas institucional que podrían aprovechar el potencial de los involucrados y de las organizaciones de la sociedad civil para contribuir al desempeño del sector público. La investigación de El Universal también reveló el compromiso institucional limitado de ASERCA de responder a las demandas ciudadanas para que el programa respete sus propias reglas de operación. Un reportaje importante destacó que no solamente no se respetaban dichas reglas de abril de 2009 durante el ciclo de pagos de primavera-verano 2009, sino que tampoco se cumplieron los compromisos declarados de SAGARPA y ASERCA de "limpiar" los padrones de pagos (Hernández 2010).

Mientras que Procampo ha atraído la mayor parte de la atención del público por su notoriedad y amplia cobertura, los demás programas importantes de subsidio a la agricultura tampoco cuentan con canales institucionales en funcionamiento mediante los cuales los productores o las organizaciones civiles puedan identificar problemas y promover la rendición de cuentas (Hevia de la Jara, en este informe). Esto incluye el programa federal de inversión agropecuaria Alianza, que operan los gobiernos de los estados (Palmer-Rubin, en este informe). Aún en el caso de Procampo, que se lanzó con una campaña a gran escala para elegir a los representantes de los productores conocidos como "vocales", hay escasa evidencia empírica de que estos mecanismos de rendición de cuentas funcionan. Las evaluaciones oficiales no abordan el tema. Los "vocales" tienen el cometido, sólo de nombre, de ser una interfase entre los participantes en Procampo y ASERCA, pero en la práctica, su papel va de débil a inexistente. Con mayor frecuencia, representan a la dependencia ante los productores en vez de lo opuesto (Maldonado, en este informe; Hevia de la Jara, en este informe). La principal excepción a este esquema se presenta en algunas comunidades indígenas, donde el papel del vocal se ha incorporado a las estructuras de autogobierno de la comunidad existente (Maldonado, en este informe).

Viendo más allá de las operaciones locales de los programas, existe poca evidencia de que las dependencias federales de agricultura hayan buscado tener asociaciones equilibradas con la amplia gama de organizaciones de productores regionales autónomas de México que han demostrado un compromiso para promover un sector público eficaz que rinda cuentas. Por ejemplo, considere el caso de la Cooperativa "Tosepan Titataniske" de la sierra norte de Puebla, que se detalla en el estudio de Maldonado (en este volumen).[31] Durante casi tres décadas, esta organización regional con una amplia base de pequeños agricultores indígenas constantemente ha buscado asociarse con dependencias del sector público para mejorar la eficacia de los programas de combate a la pobreza y Procampo no fue la excepción. Aún así se rechazaron los esfuerzos de colaboración de la organización, incluyendo sus iniciativas en contra de la corrupción. Después, muchos de sus miembros, que habían logrado registrarse en Procampo inicialmente, fueron dados de baja de los padrones.

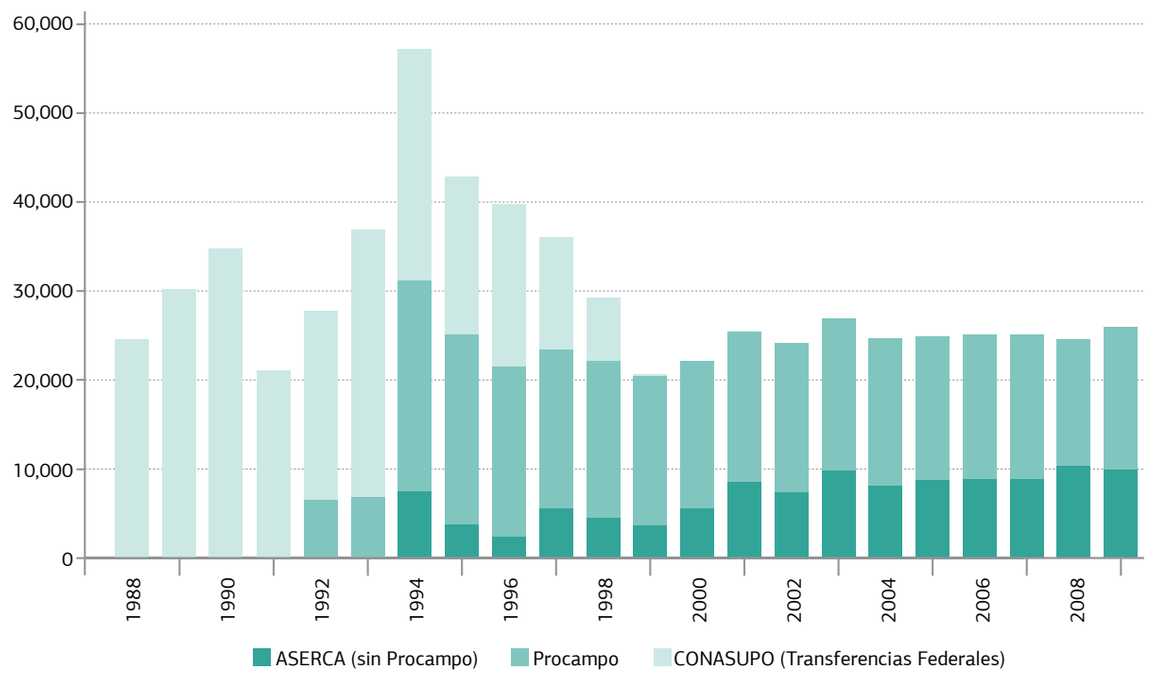
7. TENDENCIAS EN LA AGRICULTURA DESPUÉS DE TLCAN

¿Cuáles han sido, en la práctica, las prioridades de la política agrícola después del TLCAN, vistas a través de las tendencias presupuestarias a largo plazo y de las consecuencias en la producción? Posterior a que el gasto en agricultura en México bajó tremendamente después de la crisis de la

31 Ver también http://www.tosepan.com/

deuda de 1982; aumentó abruptamente en 1994, un año que combinó elecciones presidenciales y la puesta en marcha del TLCAN. Al principio, el financiamiento de Procampo era generoso, con pagos por hectárea valuados inicialmente en aproximadamente 100 dólares. Entonces, el gasto en agricultura bajó bruscamente después de la crisis del peso de 1995, incluyendo el presupuesto general de Procampo y el valor real de los pagos por hectárea (Gráficas 1, 3 y 4). Cuando se desarticuló Conasupo, el presupuesto de ASERCA lo reemplazó (Gráfica 3).

Gráfica 3
GASTO GUBERNAMENTAL EN PROGRAMAS DE SUBSIDIO A LOS GRANOS: CONASUPO Y PROCAMPO, 1988-2009
(EN PESOS CONSTANTES DE 2008)

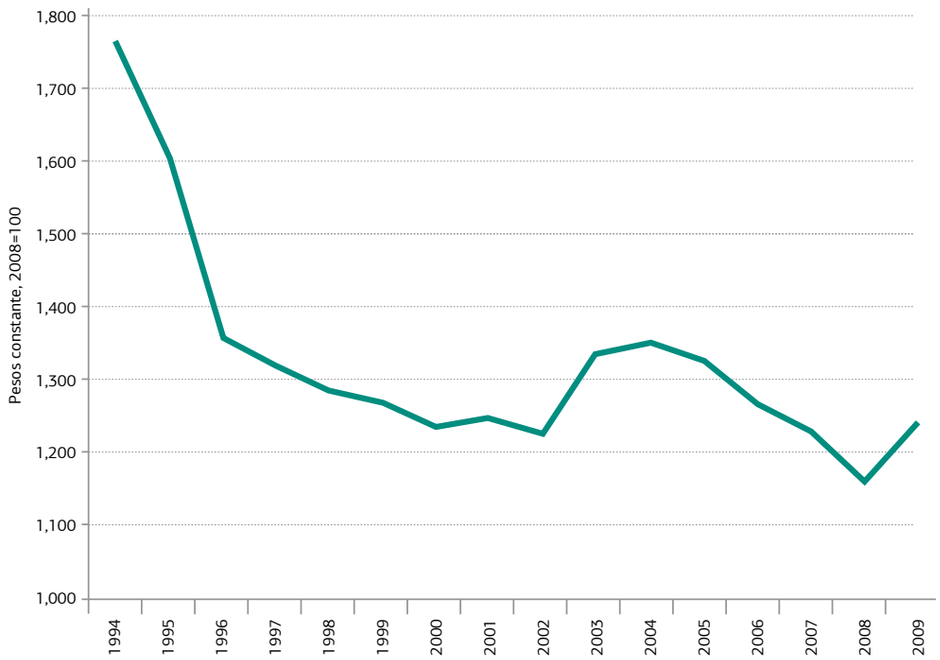


Fuentes: Informes de Labores de la Secretaría de Agricultura 1989-2000, consultados en el Sistema de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP) de la Secretaría de Agricultura (SAGARPA) entre agosto y diciembre de 2009. Informe de la Cuenta Pública Federal que se encuentra disponible en la página electrónica de la Secretaría de Hacienda y Cuenta Pública, en www.apartados.hacienda.gob.mx, consultados de agosto a diciembre de 2009. Para Conasupo: Anexos estadísticos de los Informes de Gobierno Federal, elaborados por la Presidencia en Turno, para los años 1982-2000 consultados en el Sistema de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP), consultados entre agosto y diciembre del 2009.

En 2001, al inicio del primer año de la administración de Fox, el gasto en agricultura comenzó a subir a un ritmo constante, casi duplicándose en términos reales para el año 2009. Procampo continuó con el presupuesto más grande para un programa dentro de ASERCA (Gráficas 1 y 3). Este gasto fue impulsado en parte por la influencia de los intereses agrícolas en el congreso y, en parte, por las protestas campesinas que alcanzaron su nivel más alto a inicios de 2003 con el amplio movimiento llamado "El campo no aguanta más".[32] Sin embargo, el valor de los pagos de Procampo no se restableció en términos reales (Gráfica 4), y la participación de Procampo en el presupuesto agrícola bajó bruscamente. De hecho, los pagos por hectárea de Procampo para los agricultores más pequeños (aquellos con menos de 5 hectáreas) perdieron 29.4% de su valor en pesos entre 1994 y 2009, aún después de que las modificaciones de abril de 2009 aumentaran su pago por hectárea. La Gráfica 4 describe el cambiante valor real de los pagos por hectárea de Procampo durante el ciclo de cosecha primavera–verano, para pagos por predios de 5 hectáreas o más pequeños, incluyendo las modificaciones al pago diferencial de 2003 y de abril de 2009. Se eligió este pago por hectárea dado que representa el pago más alto por hectárea que está disponible a través de Procampo. En cambio, desde el año 2000 se incrementaron los presupuestos para el grupo de programas llamado Apoyos a la Comercialización y el programa Alianza de subsidios a la inversión (Gráfica 1). El primer programa benefició casi exclusivamente a los agricultores comerciales, mientras que el segundo benefició primordialmente a los agricultores comerciales. Al mismo tiempo, como se indicó anteriormente, Procampo siguió llegando a muchos agricultores de bajos ingresos.

32 Ver Bartra, Cobo y García (2003), Esteva y Marielle (2003) y Sánchez Albarrán (2007), entre otros.

Gráfica 4
CAMBIOS EN EL VALOR REAL DE LOS PAGOS DE PROCAMPO, 1994-2009
CICLO PRIMAVERA-VERANO
PARCELAS DE 5 HA O MENOS
PAGO POR HECTÁREA EN PESOS CONSTANTES, 2008



Fuentes: Pagos de Procampo basados en documentos de operación de ASERCA y Procampo, y las reglas de operación 1994-2009, disponible en: http://www.aserca.gob.mx/artman/publish/article_186.asp Deflación basado en: 1988-2007: INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales de México.http://dgcnesyp.inegi.gob.mx/cgi-win/bdieintsi.exe/NIVA050010006001100010 0010#ARBOL Indicadores económicos de coyuntura / Producto interno bruto trimestral / Base 1993 / Índice de precios implícitos / Por gran división de actividad económica / Índice / Unidad de Medida: Índice base 1993 = 100.a precios básicos y de mercado > Índice de precios implícitos > Unidad de Medida: Índices base 1993 = 100. p/ Cifras preliminares a partir de 2007 2008-2009: SHCP. Criterios Generales de Política Económica, 2009, p. 90.

Con las políticas agrícolas cambiantes como telón de fondo, ¿qué sucedió con el maíz después del TLCAN? El debate original sobre el TLCAN produjo una gran variedad de predicciones, pero tanto los defensores como los críticos estuvieron de acuerdo en dos puntos principales. Primero, predijeron que la apertura del maíz fomentaría un descenso abrupto en el empleo en la agricultura, puesto que la mayor parte del empleo agrícola se encontraban en el maíz.[33] Segundo, los analistas predijeron que la producción de maíz en México también bajaría frente a las importaciones más baratas, y que como resultado las importaciones de maíz aumentarían. Los siguientes datos muestran que algunas de estas expectativas se cumplieron, en tanto que otras no.

Como se esperaba, el empleo en la agricultura sí cayó, continuando una tendencia a largo plazo. Dos millones de trabajadores dejaron la agricultura entre los censos agrícolas de 1991 y 2007, lo que representa 19% de la fuerza laboral agrícola, incluyendo la mano de obra familiar no pagada (Scott, Tabla 10A en este informe). Además, la participación de la agricultura en el empleo total de México se contrajo aún más drásticamente, bajando de 23% en 1990 a 12% en 2008. Aún así la producción nacional se elevó, aunque el precio para el productor de maíz en México cayó, empujado por los decrecientes precios de importación.

La opinión generalizada es que mientras que los negociadores comerciales mexicanos pudieron resistir con éxito a las presiones de Estados Unidos para incluir el petróleo en el TLCAN, no pudieron superar las presiones que obligaron a incluir el maíz en el tratado pero éste no fue el caso. Resulta que los negociadores comerciales de México accedieron a incluir el maíz a cambio

33 Ver Levy y van Wijnbergen (1992), Hinojosa y Robinson (1992) y Robinson, Burfisher, Hinojosa-Ojeda y Thierfelder (1991). Obsérvese que De Janvry, Sadoulet y Gordillo sostuvieron que los más afectados serían los agricultores a pequeña escala que producían un excedente, prediciendo que "solo cerca de la mitad de los productores de maíz se verá afectada por un cambio en el precio de venta" (1995: 1351). Como informó en ese momento el *New York Times*, el entonces Subsecretario de Agricultura, Luis Téllez, dijo que "dentro de una década o dos... cerca de la mitad de la población rural muy probablemente se verá obligada a mudarse" (Golden 1991). En otra parte escribió: "la migración del campo a las ciudades... es un fenómeno altamente deseable en la medida en la cual la población del campo puede ser absorbida por los sectores industrial y de servicios..." (Téllez 1994: 27, se añade énfasis). Destacados especialistas en migración, optimistas ante el TLCAN, predijeron que a mediano plazo, la economía mexicana generaría suficientes empleos como para reducir las presiones en la migración (Cornelius y Martin, 1993, Martin 1993).

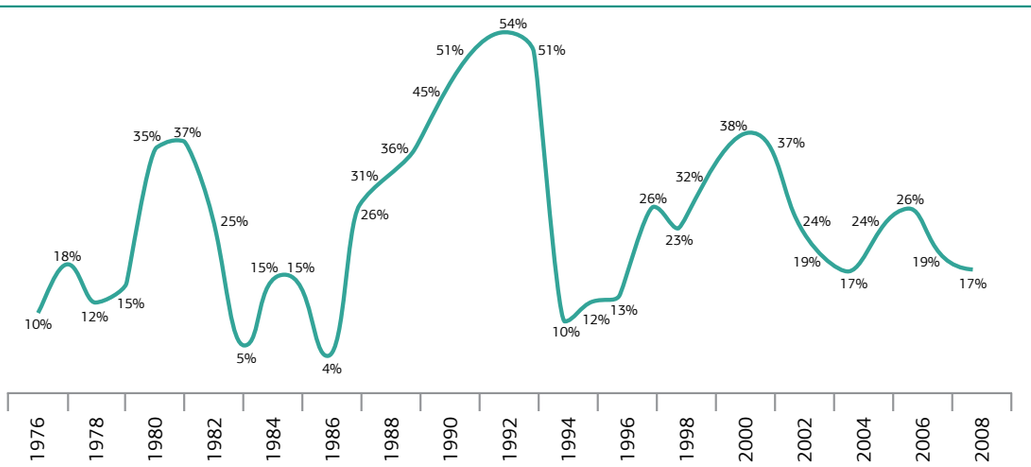
de que Estados Unidos abriera su mercado a futuras importaciones de jugo de naranja (Maxfield y Shapiro 1998). En esencia esto significó que habían intercambiado el futuro de la principal cosecha básica del país por un producto que aún no es significativo en las exportaciones agrícolas de México. En efecto, las entrevistas con los negociadores comerciales líderes en agricultura de México muestran que la apertura del maíz en México no fue una condición inevitable impuesta por los Estados Unidos, sino que fue una decisión deliberada del gobierno mexicano.[34] Por otra parte, después de que el acuerdo entró en vigor, el gobierno mexicano rápidamente empezó a comprimir la apertura comercial del maíz a únicamente unos cuantos años, al no aplicar el periodo de transición de 15 años que permite el TLCAN.[35] Los economistas recuerdan que la meta del gobierno era controlar los precios de los alimentos urbanos para amortiguar la inmensa caída del poder adquisitivo de los consumidores tras el periodo que siguió a la crisis del peso de 1995.

Después del TLCAN y de la crisis del peso de 1995, los precios del maíz al productor nacional bajaron considerablemente. Aún cuando los precios internos del maíz en México se habían mantenido por encima de los precios internacionales por protección comercial, por mucho tiempo sus altibajos habían seguido de cerca los precios internacionales (Yúnez Naude y Barceinas 2004: 21). Durante muchos años los precios internacionales habían estado llevando hacia abajo los precios del maíz mexicano, y esta tendencia continuaba después del TLCAN (Gráfica 2). Por otra parte, la tendencia a largo plazo indica que los ajustes en el tipo de cambio pudieron haber tenido un mayor impacto en los precios del maíz a los productores mexicanos, incluso con la protección comercial. Lo que cambió después del TLCAN fue la brecha entre los precios al productor nacional y los precios del mercado internacional. Tal como se predijo, la brecha se redujo y los precios nacionales se alinearon mucho más de cerca con los precios internacionales (ver Gráfica 5, también Torres Rojo 2007: 29-30; Contreras Castillo y Gómez Uribe 2009: 97). Entretanto, el impacto de la caída de los precios a los productores se acentuó con la caída a finales de la década de 1990 del poder adquisitivo en pesos de los pagos compensatorios por hectárea de Procampo (ver la Gráfica 4, página anterior).

Además, los productores mexicanos de granos se vieron afectados significativamente por las políticas agrícolas de los Estados Unidos que llevaron a exportaciones por debajo de los costos. De acuerdo con Wise, entre 1997 y 2005, el costo estimado de ese *dumping* de los Estados Unidos fue superior al valor total de los pagos de transferencia de Procampo (en este informe). Por mucho, los productores de maíz fueron los más afectados, con pérdidas por 6.2 mil millones de dólares estadounidenses, un promedio de 94 dólares estadounidenses por hectárea, que es más que el pago promedio de Procampo de esa época.

Gráfica 5

TENDENCIA DE LOS PRECIOS NACIONALES E INTERNACIONALES DEL MAÍZ, 1976-2008



Fuente: Precio Internacional del Maíz extraído del *Annual FATUS series for U.S. Corn Exports to Mexico*. Precio Medio Rural elaborado con información del Sistema de Información Agroalimentaria de Consulta (SIACON), módulo agrícola. Y para las cifras de 1976 a 79, del Centro de Estadística Agropecuaria. "Consumos Aparentes de Productos Agrícolas (1925-1997)", Maíz, pp. 103. México 1998.

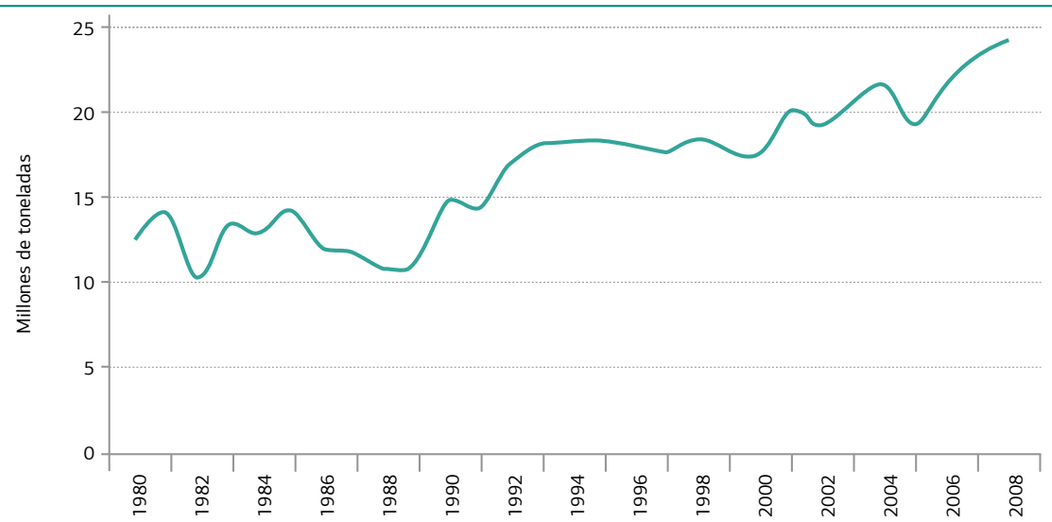
34 Tal como precisó el arquitecto de esta política, Luis Téllez: "es necesario incluir al maíz, granos en general, para hacer competitivas a muchas cadenas que en México no son productivas: alimentos derivados del grano como la carne y los alimentos que produce la industria del maíz procesado" (entrevista citada en Lasala Blanco, 2003:87).
35 Esta decisión poco conocida fue documentada por De Ita (2003), Nadal (1999), Rodríguez Maldonado y Suárez Carrera (1998) y Suárez Carrera (2005). Un análisis econométrico reciente concluye que "la eliminación del permiso de importación, combinada con la decisión del gobierno mexicano de aplicar arancel cero a las importaciones y de no instrumentar el calendario de desgravación arancelaria acordado, es el factor principal que explica la reducción en el precio interno al productor de maíz". Contreras Castillo y Gómez Uribe (2009: 95).

No obstante, contrario a las expectativas universales, la producción mexicana de maíz aumentó durante los años posteriores al TLCAN (Gráfica 6).[36] Al mismo tiempo, las importaciones de granos también han aumentado considerablemente (ver Wise, en este informe). Mientras que las importaciones agrícolas desplazaron varios cultivos nacionales, en el caso del maíz, tanto las importaciones como la producción han aumentado en los últimos 15 años. El consumo total subió notablemente. Sorprendentemente, hacia el final del período de transición del TLCAN, México era basicamente autosuficiente en maíz blanco para tortillas, en tanto que las importaciones de maíz amarillo en aumento iban principalmente a los productores de ganado (Wise, en este informe).[37]

Mientras que la producción de maíz en México se elevó continuamente desde finales de la década de 1980, el área sembrada con maíz no cambió drásticamente. Los aumentos sostenidos en la productividad del maíz fueron los principales impulsores del aumento en la producción nacional (Gráfica 7). El rendimiento nacional promedio del maíz creció más del doble entre 1990 y 2007, alcanzando 2.8 toneladas métricas/hectárea (Robles Berlanga, en este informe). El aumento en el rendimiento se explica en parte con el incremento substancial de la producción por riego (Gráfica 8).[38] Persisten las drásticas diferencias regionales en cuestión de productividad, como legado de una distribución dispareja de tierra de calidad y del acceso al agua, pero la mayor parte del maíz mexicano se sigue produciendo en tierras de temporal (Gráfica 8). Sin embargo, aún entre los agricultores sin riego, la productividad sigue variando notablemente, dependiendo de su acceso al crédito, a tecnología y a una precipitación confiable.

A pesar de las predicciones de la teoría de una ventaja comparativa, muy pocos productores de maíz cambiaron a otros cultivos (Cerón Monroy 2008, GEA 2006). Estos dilemas siguen enfrentando a los investigadores, que aún tienen que encontrar una explicación congruente. Ciertamente es relevante la falta de acceso a crédito para inversión para los pequeños agricultores. La comparación de los censos agrícolas de 1991 y de 2007 muestra que el número de unidades de producción con acceso a un crédito formal descendió en más de 75%, a menos de 150,000 (Robles Berlanga, en este informe). Una explicación de la dificultad para determinar la persistencia del maíz puede ser que las razones para la producción continua varían significativamente por el tipo de productor. Por la forma en que se presentan los datos oficiales sobre producción, no es fácil determinar qué tipos de productores son responsables de la mayor parte del aumento a la producción. Como resultado, los investigadores aún deben determinar qué fracción del aumento en la producción proviene de agricultores comerciales más grandes, de pequeños agricultores excedentarios y de campesinos de subsistencia.

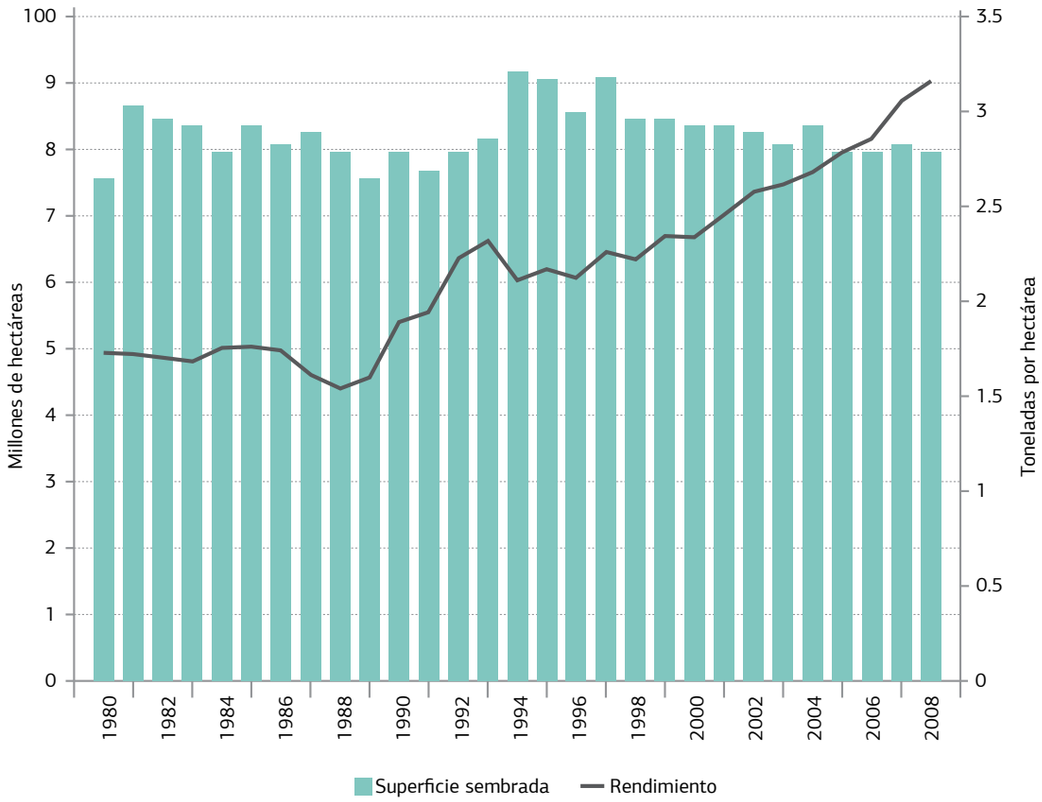
Gráfica 6
PRODUCCIÓN NACIONAL DE MAÍZ, 1980-2008



Fuente: Elaborado con datos del Sistema de Información Agroalimentaria de Consulta (SIACON); Módulo Agrícola. SIACON, disponible en la página electrónica del SIAP (SAGARPA) en www.siap.gob.mx, consultado en septiembre de 2009.

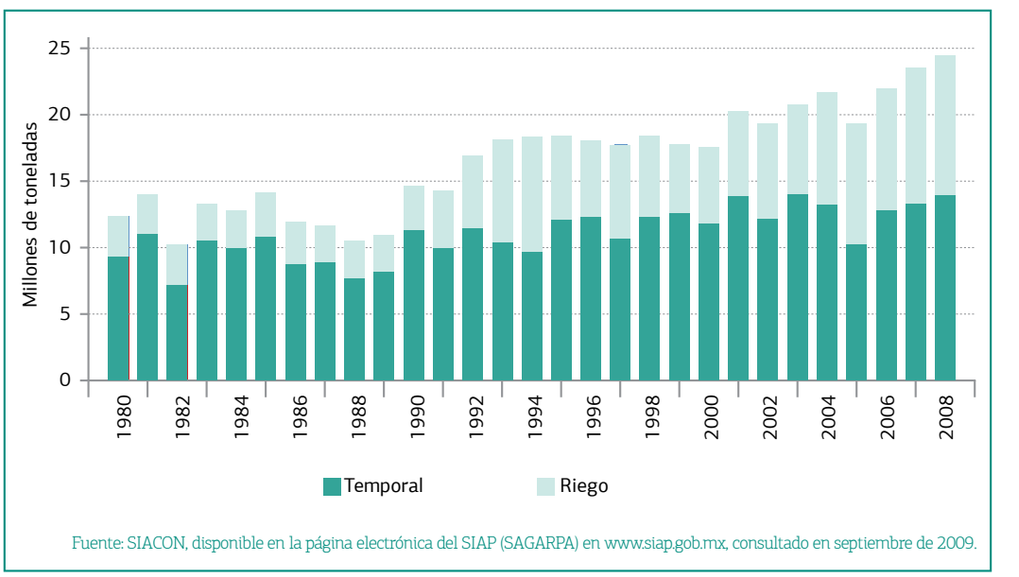
36 Dado que este estudio no aborda la amplia gama de impactos del TLCAN sobre la comercialización y la producción agrícola, para una gama de perspectivas, ver Ávila, Puyana y Romero (2008), Loyns, Meilke, Knuton y Yúnez Naude (2001), Puyana y Romero (2008a, 2008b), Rivera, Chavez y Whiteford (2009), Yúnez y Barceinas (2003).
37 En efecto, los investigadores del Departamento de Agricultura de Estados Unidos encontraron que a finales de la década de 1990 y a principios de la de 2000, los precios a los consumidores mexicanos favorecían cada vez más la carne (Zahniser y Coyle 2004: 11). La política agrícola de Estados Unidos favorecía la producción mexicana de carne a través de exportaciones subsidiadas de forraje para ganado, lo mismo que las exportaciones de carne de Estados Unidos, que también reflejan los granos subsidiados (Wise, en este informe).
38 Para la evolución en el tiempo de la producción de maíz con riego, ver también CEDRSSA (2007) y De Ita (2003, 2007). La producción con riego comenzó a crecer substancialmente primero durante el periodo de 1991 a 1995, cuando se habían abierto las importaciones de la mayoría de los granos y semillas oleaginosas, pero el maíz seguía protegido.

Gráfica 7
PRODUCCIÓN Y RENDIMIENTOS EN MAÍZ, 1980-2008



Fuente: SIACON, disponible en la página electrónica del SIAP (SAGARPA) en www.siap.gob.mx, consultado en septiembre de 2009.

Gráfica 8
PRODUCCIÓN DE MAÍZ POR RIEGO Y TEMPORAL 1980-2008



Fuente: SIACON, disponible en la página electrónica del SIAP (SAGARPA) en www.siap.gob.mx, consultado en septiembre de 2009.

El censo agrícola de 2007 aportó el hallazgo sorprendente de que el número total de "unidades de producción" no cayó en comparación con 1991. Esto sugiere que los pequeños agricultores campesinos continuaron participando ampliamente en la producción de maíz, a pesar de su menor rentabilidad. Mientras tanto, el incremento en los empleos en agro-exportaciones no fue tan significativo como muchos esperaban (Scott, en este volumen). La caída del empleo en la agricultura se concentró en buena parte en el trabajo no asalariado en unidades de producción familiares. Específicamente, de la baja general de 19% en empleos agrícolas, el análisis de Scott de los datos del censo agrícola muestra que los empleos familiares no asalariado bajó 58% entre 1991 y 2007, mientras que el empleo agrícola asalariado estacional subió 151%

(245% total para las mujeres). Esta tendencia sugiere que el empleo agrícola familiar se ha "vaciado" drásticamente; los productores de más edad siguen cultivando mientras que sus hijos e hijas tienen que dejar el hogar para buscar empleo como trabajadores agrícolas temporales, en las ciudades o en Estados Unidos. Esta interpretación concuerda con la tasa de emigración anual aumentada de la década de 1990.[39]

Los analistas difieren en sus explicaciones de las formas en que los productores campesinos responden a los cambios en los precios de los productores. Algunos analistas proponen modelos del comportamiento económico de los campesinos que suponen que los productores de subsistencia y de sub-subsistencia, por su falta de producción excedente neta y con frecuencia una ubicación remota, no están directamente relacionados con las señales del mercado (De Janvry, Fafschamps y Sadoulet 1991). Estos analistas plantean que los pequeños y medianos agricultores comerciales de maíz serían el grupo que estaría más afectado por el TLCAN, representando aproximadamente la mitad de los productores de maíz (De Janvry, Sadoulet y Gordillo 1995: 1351). Al mismo tiempo, los precios no son el único factor que determina que los campesinos cultiven maíz. Muchos analistas coinciden en que los campesinos siguen produciendo maíz para uso en el hogar como una estrategia de supervivencia familiar para conservar algún grado de autonomía ante el riesgo, la incertidumbre y las alternativas limitadas de empleo asalariado. Esta explicación de la producción continua de maíz por parte de los productores familiares como una estrategia de defensa, se ve reforzada por el énfasis cultural tanto en el consumo como en la conservación de las variedades de maíz criollo.[40]

En este contexto, observe que muchos de los responsables de formular políticas públicas tienen una opinión muy diferente sobre la continua producción de maíz para su uso doméstico. Como se afirmó en un desplegado reciente del gobierno de Chiapas en una revista, "El maíz de autoconsumo perpetúa la pobreza..." (*Nexos*, diciembre de 2009, p. 89). Esta perspectiva asume que el maíz de los pequeños agricultores es la causa de la pobreza, pero la mayoría de los investigadores que realizan trabajo de campo sostendrían que la flecha causal va en el otro sentido: que la producción continua de maíz es una *respuesta* a la pobreza y a la falta de acceso a alternativas económicas menos riesgosas.

Para hacer la transición del maíz a cultivos menos conocidos es necesario contar con un acceso confiable a insumos adecuados, mercados estables y apoyo técnico –de los cuales, en todos los casos, hay una oferta escasa para los productores de bajos ingresos. Un manejo prudente del riesgo los deja con frecuencia con el maíz que conocen bien. Además, para los productores campesinos generalmente es necesario pertenecer a organizaciones autónomas que representan a sus miembros –aún cuando está lejos de ser suficiente– para tener un acceso confiable a insumos asequibles, los mercados de cultivos, y los programas de apoyo del gobierno (Echánove y Steffen, 2003, Palmer Rubin, en este informe). Hasta el momento esas organizaciones campesinas representativas de sus bases, que han sobrevivido –la mayoría se formó en las décadas de 1970 y 1980 cuando los reformistas del gobierno federal ofrecieron cierto grado de apoyo– apenas se aferran a lo que por mucho tiempo ha sido un ambiente de políticas públicas muy inhóspito (Fox 2007a).

Los modelos recientes del comportamiento económico de los campesinos ofrecen explicaciones adicionales para la persistente producción de maíz. En esta perspectiva, por los vínculos que existen entre los precios al productor de maíz, el costo de la mano de obra y el costo de rentar la tierra en áreas remotas; cuando caen los precios de los productores, es menos probable que los productores de mejor posición económica empleen mano de obra local y más probable que renten su tierra, lo que fomenta que los pobres del medio rural aumenten la producción aunque baje su ingreso total (Dyer, Boucher y Taylor 2006). Otros analistas de la economía campesina añaden que los productores de sub-subsistencia a menudo venden su cosecha para satisfacer necesidades inmediatas y luego vuelven a comprar maíz más adelante en el año con los ingresos salariales (Bartra 1994). Por lo tanto, algunos compradores netos también son vendedores. En resumen, los analistas de diversas perspectivas concuerdan que la producción continua de maíz por parte de los productores de temporal a pequeña escala se considera ampliamente como una forma de auto-defensa o seguro social.

Para los productores comerciales, las razones para una producción mayor pueden ser mucho más sencillas: los programas de ASERCA ofrecían incentivos económicos substanciales (Yúnez-Naude y Taylor 2006). El acceso constante a los pagos de Procampo exige una producción de

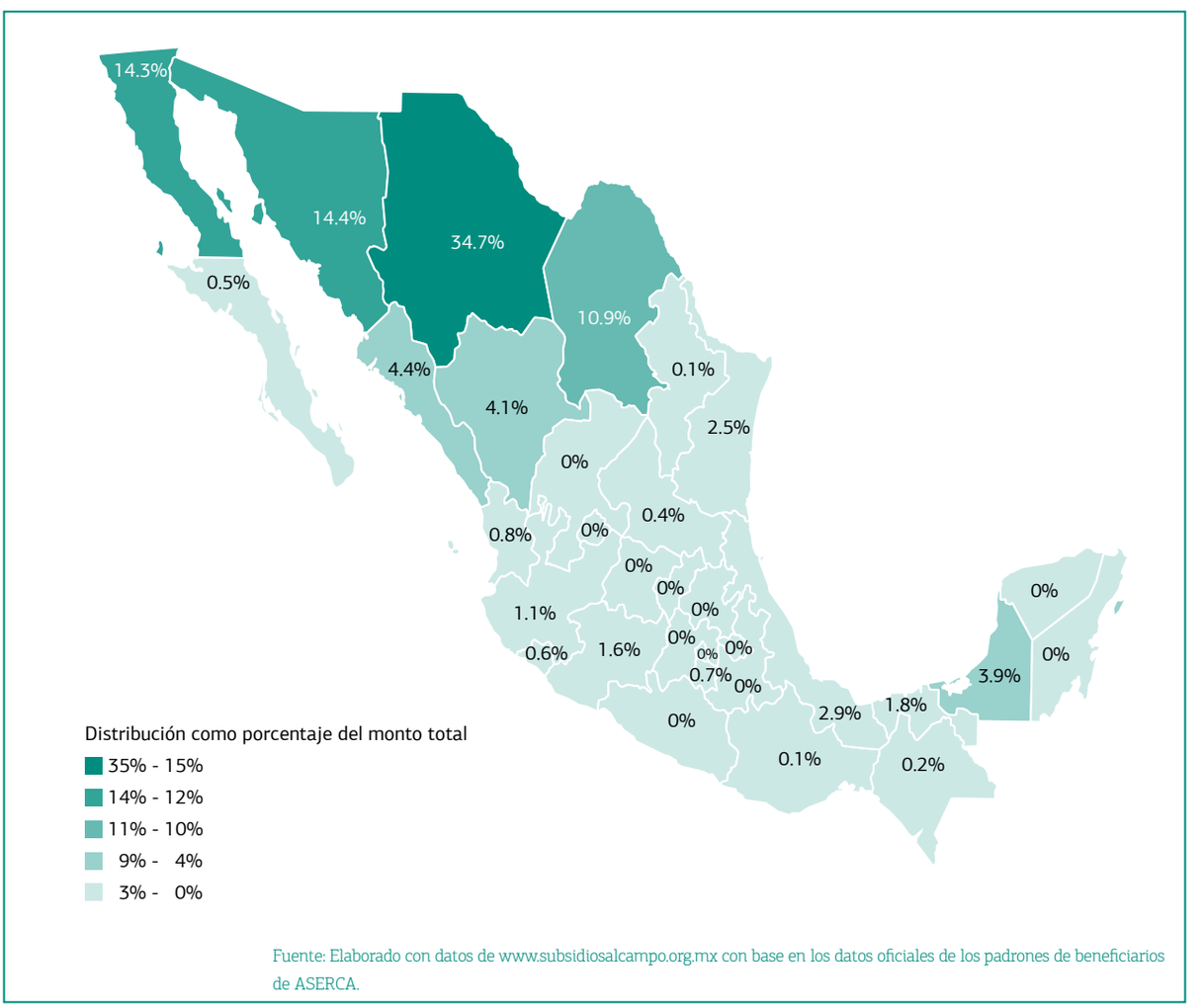
39 En 2008, los migrantes mexicanos seguían siendo desproporcionadamente de origen rural (51%) y reportaron su empleo como agrícola (49.5%), de acuerdo con la encuesta de salida permanente patrocinada por el gobierno sobre los que cruzan la frontera (Encuesta EMIF Norte, cuadro 2.2.07, www.conapo.gob.mx).

40 Ver Barkin (2006), Cortés Vázquez y Díaz Hinojosa (2005), Dyer y Yúnez-Naude (2003), Luna Flores (2004) y Yúnez-Naude (2007), entre otros. Los diversos estudios basados en el trabajo de campo que hacen hincapié en la lógica de autoconsumo que respalda la producción incluyen a Arslan y Taylor (2009), Appendini, Cortés y Díaz Hinojosa (2008), Appendini, García Barrios y De la Tejera Hernández (2008), Díaz Hinojosa (2008), Esteva y Marielle (2003), Reyes Guzmán, Guerra Navarro y Calderón Ponce (2005), y Rivera, Chávez y Whiteford (2009) entre otros.

cultivos sostenida y, por lo tanto, el programa es una transferencia condicionada en efectivo –aunque no está tan directamente vinculada al volumen de producción como los programas de Apoyo a la Comercialización. Por otra parte, las encuestas en las evaluaciones oficiales encontraron que en realidad pocos productores estaban conscientes de que tenían derecho a cambiar de cultivos, así que pocos lo hicieron (GEA 2006). No obstante, aunque los incentivos de Procampo han llegado sistemáticamente a más de dos millones de productores, los programas de Apoyo a la Comercialización de ASERCA ofrecen incentivos adicionales mucho más generosos a menos de 150,000 productores, en el caso de Ingreso Objetivo. Un grupo aún más reducido de procesadores, compradores comerciales y otras grandes entidades de la agroindustria está subsidiado por otros subprogramas de Apoyo a la Comercialización de ASERCA, como los señalados en el Recuadro 3.

Con relación a su impacto en la producción, como ya se mencionó, el programa Ingreso Objetivo ofrece específicamente a un selecto grupo pequeño de agricultores comerciales el pago extra que constituye la diferencia entre el precio nacional e internacional de los granos claves, muy en particular el maíz (hasta hace poco tiempo, cuando el precio internacional del maíz tuvo un aumento repentino, el presupuesto del programa cayó y los pagos cambiaron a algodón y a otros cultivos). Sorprendentemente, cuando el maíz desempeñó el papel más importante en los pagos de apoyo, este programa subsidió directamente una fracción mucho mayor del cultivo de maíz que lo que Conasupo solía comprar, aún en su apogeo.[41] Entre los años 2000 y 2005, Ingreso Objetivo subsidió 70% de las semillas oleaginosas y granos que se vendieron nacionalmente, de acuerdo con la evaluación oficial más extensa (ASERCA 2006).[42] En otras palabras, una pequeña minoría de productores acomodados recibió protección continua contra la competencia internacional, mientras que la mayoría no.

Mapa 6:
DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DEL SUBSIDIO DE INGRESO OBJETIVO
(PORCENTAJE POR ESTADO, 2006)



Fuente: Elaborado con datos de www.subsidiosalcampo.org.mx con base en los datos oficiales de los padrones de beneficiarios de ASERCA.

41 Por ejemplo, entre 1980 y 1988, la participación de las cosechas de maíz nacionales que adquirió Conasupo varió de 11% a 25% (Conasupo 1989).
42 Esta evaluación originalmente se hizo pública en el sitio de internet de ASERCA, pero ya no está disponible. Además, a diferencia de la mayoría de las evaluaciones oficiales "externas", no se especifica el autor.

El impacto del programa Ingreso Objetivo va más allá de subsidiar a los agricultores comerciales más grandes y de mantener la producción nacional de granos a niveles sin precedente. Por su diseño, el acceso al programa se limitó a un número relativamente bajo de productores.[43] De acuerdo con un análisis económico minucioso comisionado por el Banco Interamericano de Desarrollo para el gobierno mexicano, por su gran alcance, Ingreso Objetivo hizo bajar los precios del maíz que recibieron los demás productores nacionales. Su análisis encontró que la eliminación del programa elevaría el ingreso de los productores que no participaban en 6%, mientras que le ahorraría a los consumidores y al gobierno más de dos mil millones de pesos (Sumner y Balagatas 2007: 44).[44] Sus hallazgos revelan un fuerte conflicto de interés entre un número pequeño de beneficiarios de Ingreso Objetivo y el resto de los productores mexicanos de maíz.[45] De hecho, este programa colocó a Procampo en la postura de tener que compensar tanto el impacto de la competencia de los precios internacionales como este subsidio nacional concentrado en un pequeño grupo de agricultores. La Secretaría de Hacienda reconoció implícitamente algunos de los problemas con Ingreso Objetivo, que recientemente cambió de nombre a "Apoyos Compensatorios" y reúna los restantes subprogramas de Apoyo a la Comercialización.

8. ¿DÓNDE ENCAJAN LOS CONSUMIDORES DE MAÍZ?

Las evaluaciones de los ganadores y los perdedores después del TLCAN se complican aún más por las inesperadas tendencias de los precios del lado de los consumidores. Los economistas esperaban que las importaciones más baratas mantuvieran bajos los precios para los consumidores urbanos de maíz. En este contexto, el gobierno puso fin a los subsidios para los consumidores urbanos de maíz, primero al eliminar los subsidios generalizados a la tortilla a mediados de los noventa y después en 2003 al cerrar un programa de tortilla gratuita, focalizado hacia familias de bajos ingresos.[46] Los subsidios urbanos a los alimentos se siguieron entregando a través del antiguo programa de la leche y mediante un componente del programa de asistencia social Oportunidades (15% de sus participantes están en las ciudades).

A pesar de eso, la apertura del TLCAN al maíz importado más barato no se convirtió en un triunfo claro para los consumidores de maíz de México. Los precios urbanos de la tortilla han aumentado a una tasa mucho más elevada que el precio del maíz importado, como se muestra en las comparaciones de las tendencias de los precios internacionales del maíz y de los precios nacionales de la tortilla (Zahniser y Coyle 2004, y Simmons). Esto indica que los mercados de maíz siguen siendo "imperfectos," incluso en las grandes ciudades. La persistencia de estos problemas de comercialización es extraordinaria, a la luz del énfasis a largo plazo de ASERCA en los "apoyos a la comercialización" (pagos directos) a las empresas privadas, justificado con el objetivo de fomentar los mercados competitivos. Distintos investigadores encuentran que las imperfecciones persistentes en los mercados de maíz locales, regionales y nacionales siguen siendo muy significativas (IMCO /World Bank 2007, Robles Vásquez y García Barrios, 2008). La diferencia entre los precios internacionales y nacionales, después del aumento de 2007, dio lugar a más preguntas sobre cómo funcionaban los mercados de maíz realmente existentes (De Ita 2007; García Rañó y Keleman 2007; Hernández, 2007). En conjunto, los 15 años en los que el gobierno se concentró en subsidios opacos a la comercialización para un número reducido de grandes agricultores y empresas privadas parece que se quedaron muy cortos en cuanto al objetivo de la política, de alentar mercados de granos nacionales más eficaces y competitivos.

Con relación a los precios al consumidor, los principales beneficiarios del maíz importado más barato parece que fueron los consumidores urbanos que podían comprar carne producida industrialmente. De acuerdo con la teoría económica predominante, si México contara con un único mercado de maíz nacional competitivo que pudiera traducir los precios de importación

43 Las listas del programa alcanzaron su nivel más alto de aproximadamente 144,000 participantes en 2006, pero el padrón oficial del programa presentado al público, permite que los productores individuales se registren más de una vez, de forma que el número total de individuos reales que se cubrió es incierto. Ver el análisis adicional de los problemas con la falta de una divulgación pública completa por parte de ASERCA sobre quién recibe qué en subsidios a la agricultura en Haight y Fox (en este volumen).

44 El trabajo técnico anterior que llevaron a cabo otras agencias multilaterales había recalcado la naturaleza extremadamente regresiva de la distribución de los pagos de apoyo a la comercialización, pero no había establecido un nexo directo con los reducidos precios de los granos para los que no eran participantes (World Bank 2004, OECD 2006).

45 En respuesta a una solicitud de información pública del grupo de interés público Fundar, la Secretaría de Hacienda declaró este estudio como confidencial, con base en la afirmación de que la difusión pública corría el riesgo de dañar las relaciones con el BID. La solicitud se apeló con un recurso ante el IFAI, que solicitó asesoría al BID ante la afirmación de la Secretaría de Hacienda. A falta de una respuesta rápida, el IFAI se pronunció a favor del solicitante y el estudio se le dio a conocer al interesado. El BID respondió con retraso a la consulta del IFAI, dando apoyo a la afirmación de la Secretaría de Hacienda. Ver su resolutivo 0000600044909, http://www.ifai.org.mx/resoluciones/2009/2160.pdf

46 Durante su primera década, el programa de la tortilla se había considerado extensamente como ineficaz, lo mismo que como una herramienta de clientelismo electoral, pero la evaluación oficial final concluyó que había mejorado substancialmente una vez que su manejo se transfirió a Liconsa en 1999 (Soto Romero 2004). Además, los expertos en nutrición del gobierno encontraron que el programa había tenido impactos positivos considerables (Shamah Levy, et al 2003). Aparentemente el entonces nuevo proceso oficial de evaluación externa no influyó en la decisión de eliminar el programa.

sistemáticamente en todo el país, los consumidores rurales netos de maíz –es decir, los trabajadores agrícolas sin tierra y los productores de sub-subsistencia– debían beneficiarse con las importaciones más baratas. No obstante, parece que no sucedió así. Primero, la relación entre el maíz amarillo importado más barato y los precios para los consumidores rurales no queda clara, puesto que los consumidores rurales siguen teniendo una muy fuerte preferencia por el maíz blanco mexicano. Después de todo, los consumidores mexicanos están muy conscientes de que el maíz amarillo importado es alimento para animales. Segundo, los precios más bajos del maíz importado en la frontera no necesariamente se traducen en precios más bajos para los mercados de consumo rurales remotos, a causa de los mercados fragmentados e imperfectos y los altos costos del transporte interno.

Entretanto, el gobierno sigue desempeñando un papel para amortiguar los potenciales conflictos de interés entre los productores y los consumidores por los precios del maíz, al hacer que el maíz a bajo costo y otros alimentos básicos estén disponibles para los consumidores rurales de bajos ingresos mediante tiendas administradas por la comunidad, especialmente en el sur de México. Diconsa, uno de los últimos vestigios institucionales de Conasupo, abastece de alimentos básicos a estas 23,000 tiendas comunitarias a precios que incluyen un subsidio al costo de transportar los productos a áreas remotas. Estas tiendas ofrecen una red confiable para la seguridad alimentaria de los compradores netos de maíz que constituyen la mayor parte de la población rural (Guerra Ford *et al* 2005a y 2005b). En respuesta a la protesta de 2003 "El campo no aguanta más", Diconsa también dejó de abastecer maíz importado para animales a las tiendas comunitarias y en su lugar comenzó a proveerlas de maíz blanco mexicano a gran escala. Las ventas de estas tiendas comunitarias de alimentos básicos mantienen bajos los precios al consumidor, cubriendo aproximadamente 90% de las comunidades (Yúnez-Naude 2007).

Las tiendas Diconsa están geográficamente muy concentradas en las comunidades rurales de bajos ingresos. En 2005, 67.3% de las tiendas se encontraba en localidades consideradas de marginación alta o muy alta. Si también se incluyen localidades consideradas como de marginación media, –donde dos terceras partes de la población ganaba menos del doble del salario mínimo–, entonces 86% de las tiendas estaba ubicado en comunidades de bajos ingresos (Haight 2006). La red de tiendas rurales de alimentos también cuenta con el sistema de contraloría social de gran alcance basado en la comunidad más eficaz que cualquier otro de los programas nacionales económicos o sociales de México, gracias a un experimento innovador a gran escala, en lo que se ha llamado también "rendición de cuentas social". A pesar de las oleadas de hostilidad o indiferencia por parte de los gerentes del programa de abasto durante la última década, la red de tiendas Diconsa ha sobrevivido en gran medida gracias a su amplia base de beneficiarios organizados, quienes están entre los más pobres de los más pobres (Fox, 2007a).

9. LA POLÍTICA DEL MAÍZ E IMPACTOS AMBIENTALES

La relación que existe entre las políticas nacionales sobre el maíz y los impactos ambientales locales no está bien entendida.[47] El decreto original de Procampo expresaba que los pagos directos debían estimular la conservación, la restauración y reducir la erosión y la contaminación. Las reglas de operación mencionaban la posibilidad de obtener pagos para "proyectos ecológicos", sujetos a la aprobación de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Sin embargo, de acuerdo con un estudio del Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA): "en realidad... los proyecto ecológicos... no pasan de ser una mención en los documentos señalados... Las evaluaciones externas... no hacen referencia a componentes o indicadores ambientales, simple y sencillamente porque no existen" (Peña Garza 2009: 6). En la práctica, a pesar de la regulación oficial nominal de los cambios en el uso de la tierra, por ejemplo de bosque a pastizal, Mauricio Maldonado, el autor del estudio de campo sobre las percepciones de los productores en este informe, encontró que "en todas las oficinas de SAGARPA o dependencias rurales estatales, todo aspecto ecológico es considerado un estorbo".[48]

Los impactos agroecológicos de Procampo han recibido poca atención por parte de los evaluadores y estudiosos del programa, pero los estudios más rigurosos hasta el momento indican que el programa fomenta la deforestación en lugares críticos para la biodiversidad (Schmook y Vance 2009). Procampo exige que la tierra se cultive continuamente, lo que debilita la sustentabilidad de los métodos agroecológicos que barbechan la tierra de forma tradicional (Klepeis y Vance 2003). Por otra parte, la percepción generalizada del productor de que el programa Procampo prohíbe que se cambie el cultivo limita aún más esta rotación.

47 Para perspectivas iniciales, ver De Ita (2003) y Nadal y Wise (2004).
48 Mauricio Maldonado, comunicación personal por correo electrónico, 18 de noviembre, 2009.

Es probable que el futuro del maíz mexicano se vea fuertemente influenciado por decisiones de política sobre semillas. El debate mexicano sobre el futuro de la tecnología de las semillas ha estado dominado por la pregunta de si debe permitirse la experimentación y el uso de organismos genéticamente modificados (OGM). Este tema es especialmente polémico por el papel histórico de México como centro de origen del maíz domesticado y como un recurso importante en cuanto a la biodiversidad del maíz. Los promotores de los OGM afirman que son esenciales para aumentar la productividad, mientras que los críticos expresan preocupación de que los OGM amenacen la biodiversidad del maíz. Mientras que desde 1998 está prohibido sembrar maíz OGM, una evaluación científica reciente concluyó que "se ha confirmado el flujo no deliberado de transgénicos a las variedades autóctonas mexicanas..." (Piñeyro Nelson *et al* 2008: 11). Estos especialistas también encontraron que las técnicas convencionales para medir la presencia de transgenes en las variedades criollas producen "falsos negativos", que los llevan a concluir que "es urgente establecer criterios rigurosos... para el biomonitoreo en los centros de origen y diversificación de un cultivo" (2008: 11). A pesar de eso, las Secretarías de Agricultura y Medio Ambiente de México recientemente decidieron permitir el sembrado experimental de maíz OGM en 22 granjas de cuatro estados del norte. Hasta el momento la Comisión Nacional de Biodiversidad del gobierno ha expresado su escepticismo, recomendando enérgicamente que se continúe con la moratoria (Ver recuadro 5). El debate continúa en torno a si la reciente aprobación de los permisos de experimentación es compatible con la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados de 2005.[49]

Para poner en contexto la potencial contribución del maíz OGM, los rendimientos promedio del maíz mexicano han aumentado en más de 63% desde 1980, en promedio (CEDRSSA 2007). Dicho de otra forma, los productores mexicanos de maíz han demostrado un margen substancial de una mayor productividad que se basa en semillas mejoradas que no son OGM. Mucha de esta mejora parece que involucra a maíz de riego. Entretanto, la investigación para aumentar el rendimiento y la resistencia de las semillas criollas bajo condiciones de temporal no ha recibido atención considerable del gobierno en las últimas décadas.

10. LA POBREZA RURAL Y UNA AGRICULTURA FAMILIAR SUSTENTABLE: EL ESLABÓN PERDIDO EN LA POLÍTICA AGRÍCOLA

En conclusión, la falta de una política agrícola a favor de los pobres en México parece reflejar la representación ineficaz de los productores de bajos ingresos en el proceso de formular e implementar las políticas públicas. Algunas de las organizaciones campesinas más grandes de México, tradicionalmente partidistas, se han aliado con intereses de la agricultura empresarial a favor de la conservación de las actuales políticas de subsidio agrícola y de aumentar el poder discrecional de los gobernadores sobre la asignación de los recursos (Pérez 2009, Merlos Arteaga y Arvizu 2009). Desde 2001, los grupos de interés predominantes en el agro han cerrado filas y han influido en el Congreso con éxito para que aumente continuamente el gasto total en la agricultura, sin cambiar las políticas que asignan la mayoría de los fondos a los productores más ricos. Por ejemplo, las organizaciones campesinas autónomas ganaron una representación adicional en el Congreso durante el periodo de 2003 a 2006, y la protesta campesina de 2003 aumentó su poder para promover un marco legislativo comprensivo, que hubiera sido como un *Farm Bill* para México.[50] Esta ley incluía un proceso de planeación, una elaboración del presupuesto a largo plazo y la reforma de programas importantes como Procampo, para aumentar su enfoque a favor de los pobres y la capacidad de responder a las necesidades de los productores. Después de su aprobación en el Congreso en 2006, la legislación se estancó en el Senado. En retrospectiva, durante este periodo los legisladores rurales de distintos credos pudieron aumentar las asignaciones para la agricultura, pero el contingente a favor del productor campesino no logró cambiar la manera de gastar los fondos.

Mirando hacia afuera del Distrito Federal, por mucho tiempo numerosas organizaciones regionales autónomas han intentado representar a los pobres del medio rural en el proceso de políticas públicas, tanto a nivel nacional como local (Fox 2007a). Durante décadas, estas organizaciones de base independientes han intentado formar alianzas con funcionarios abiertos y plurales en el sector público para fomentar un más eficaz desarrollo económico de la comunidad y el suministro de servicios públicos, más notablemente a nivel regional. Sin embargo, rara vez han encontrado en el sector público a aliados dispuestos y la transición de México a un sistema electoral competitivo no abrió puertas nuevas, a pesar de la alternancia en el poder presidencial. Los esfuerzos de estas organizaciones enfrentan retos enormes al competir por la atención de los funcionarios responsables con los afianzados intereses creados. En muchas regiones rurales, la falta

49 Para análisis del debate, véase Lloyd (2009), McAfee (2008) y Massieu Trigo (2009), entre otros.
50 La Ley de Planeación para la Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutrición.

de una libertad de asociación garantizada, seguridad pública eficaz y la administración de la justicia limita tremendamente la capacidad de los ciudadanos de bajos ingresos para hacer uso de su voz para defender sus intereses y estimular una mayor rendición de cuentas del sector público. Con la baja representación de los intereses campesinos en el proceso de política agrícola como telón de fondo, muchos campesinos migran mientras que otros continúan. El resultado es una brecha creciente entre una porción de la población, cada vez menor, que trabaja en la agricultura y el tamaño de la población rural en general. Cada vez más, esta población rural sobrevive de las remesas, de la mano de obra asalariada y de las transferencias del gobierno. Como se señala, el empleo total en la agricultura cayó substancialmente durante el período posterior al TLCAN, de 10.7 millones de empleos en 1991 a 8.6 millones en 2007, de acuerdo con los dos censos agrícolas más recientes. La participación total de la agricultura en el empleo en México también descendió considerablemente, de 23% en 1990 a 13% en 2008, tal como predijeron los defensores y los críticos del TLCAN en ese momento. Al mismo tiempo, la porción rural de la población de México todavía estaba en 23.5% en 2008, pues había bajado mucho más lentamente. En 2005 el censo consideró que 24.7 millones de personas eran rurales, contando sólo a los que viven en asentamientos de menos de 2,500 habitantes (otros analistas proponen un límite de 15,000). En comparación, si uno aplica los criterios de ruralidad de la OCDE que se basan en la densidad de población, la población "predominantemente rural" aumenta a 32.7 millones (Figueroa Sandoval 2008: 8).[51] En otras palabras, la población rural de México sigue representando alrededor de entre una cuarta parte a una tercera parte de la población nacional, dependiendo de cómo se defina. Esta brecha creciente entre el empleo agrícola en México que se reduce y una población rural grande que cada vez más está sostenida por aquellos que mantienen a la familia, que deben ganar ingresos lejos del hogar, revela el grado creciente en la migración que separa a millones de familias, junto con los correspondientes costos sociales y culturales incuantificables.

Dentro de este contexto, es importante reconocer que Procampo cuenta con un potencial sin desarrollar para empezar a frenar la emigración rural. No se tomó ninguna iniciativa para enfocar el programa en áreas de mayor emigración, y no existe ninguna correlación entre la distribución geográfica de los fondos de Procampo y los niveles estatales de migración. No obstante, un análisis econométrico más detallado encuentra que cuando la distribución de los fondos de Procampo está desglosada al nivel municipal, tomando en cuenta el impacto en los mercados locales de mano de obra, el programa sí ayuda a reducir la emigración (Cuecuecha y Scott, en este informe).[52] Sin embargo, a pesar de este impacto incremental, una encuesta a gran escala encuentra que 43.6% de los participantes en Procampo encuestados tenía a un miembro de la familia que había migrado desde 1994 (GEA 2006: 115).

En un contexto donde el ingreso rural proviene principalmente de fuera del sector rural –de remesas salariales y de transferencias del gobierno– las expectativas de que la economía rural sea capaz de mantener a una parte mayor de la población rural aún dependen fundamentalmente de los empleos agrícolas. A pesar de tener esperanzas, de hace mucho tiempo, de fomentar el empleo productivo rural no agrícola, éstas no se han hecho realidad en una escala significativa. El futuro de la mayor parte del empleo agrícola, a su vez, depende de la suerte de las unidades de producción familiares de México, en la medida en que los pequeños productores campesinos –aquellos que tienen menos de 5 ha– aún representan dos terceras partes del empleo agrícola en México (Scott, en este informe). Dicho de otra forma, cada peso en subsidios agrícolas que se destina a los agricultores empresariales más grandes genera menos empleo que si el mismo peso fuera para los productores familiares más pequeños. No obstante, como muestra este informe, los subsidios a la agricultura en México se destinan principalmente a los agricultores más grandes. Como consecuencia, siempre y cuando la política agrícola excluya el objetivo de hacer viables económicamente a más productores campesinos, el resultado será una pobreza continua y más emigración.

BIBLIOGRAFÍA

Adato, Michelle y John Hoddinott (coords.) (2010). *Conditional Cash Transfers in Latin America.* Baltimore: John Hopkins University Press, en prensa.

Aparicio, Ricardo y David Corrochano (2005). "El perfil del votante clientelar en México durante las elecciones de 2000," *Estudios Sociológicos,* 12(68). http://redalyc.uaemex.mx

Appendini, Kirsten (1992). *De la milpa a los tortibonos: La restructuración de la política alimentaria en México.* Mexico City: Colegio de México.

Appendini, Kirsten, Raúl García Barrio y Beatriz De La Tijera Hernández (2008). "Seguridad alimentaria y "calidad" de los alimentos: ¿una estrategia campesina?," en Raúl García Barrios, Beatriz De La Tijera Hernández and Kirsten Appendini (coords.) *Instituciones y desarrollo: Ensayos sobre la com-*

51 Cinco de los estados más rurales de México concentran 42% de la población rural total: Veracruz, Chiapas, Oaxaca, Estado de México y Puebla. Mientras que la participación rural de la población bajó aproximadamente en 10% cada década desde la década de 1950 hasta la de 1980, la participación rural bajó solamente la mitad de eso en los noventa (Esquivel 2009: 7).
52 González-Konig y Wodon (2005) llegan a conclusiones parecidas.

plejidad del campo mexicano. México: UNAM. UACH/ Colegio de México. Pp. 105-132.
Appendini, Kirsten, Lorena Cortés y Valdemar Díaz Hinojosa (2008). "Estrategias de seguridad alimentaria en los hogares campesinos: La importancia de la calidad del maíz y la tortilla," en Kirsten Appendini y Gabriela Torres-Mazuera (coords.) *¿Ruralidad sin agricultura?* México: El Colegio de México, Pp. 103-128.
Arslan, Aslihan y J. Edwards Taylor (2009). "Farmers' Subjective Valuation of Subsistence Crops: The Case of Traditional Maize in Mexico," *American Journal of Agricultural Economics,* 91(4). Pp. 956-972.
Arvizu, Juan (2010). "Mayorga: 'Ni por ética dejo de recibir mi subvención'," El Universal, 18 de febrero. http://www.eluniversal.com.mx/graficos/especial/EU_procampo/mayorga.html
ASERCA (Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria) (2006). "Programa de apoyos directos al productor por excedentes de comercialización para reconversión productiva integración de cadenas agroalimentarias y atención a factores críticos," México DF: ASERCA.
——— (2008). "Avance de apoyos entregados por transferencia electrónica, al 14 de agosto de 2008," México DF: ASERCA, Coordinación General de Comercialización, Dirección de Pagos a la Comercialización.
ASF (Auditoría Superior de la Federación) (2006). "Informe del resultado de la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública," Sector Defensa Nacional, Sector Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca Alimentación. Tomo IV, Vol. I. www.asf.gob.mx
——— (2008). "Informe del resultado de la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública," Sector Defensa Nacional, Sector Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca Alimentación. Tomo IV, Vol. I. Disponible en línea: http://www.asf.gob.mx/trans/informes/IR2008i/Indice/sectoriales.htm
Austin, James y Gustavo Esteva (coords.) (1987). *Food Policy in Mexico.* Ithaca: Cornell.
Ávila, José Antonio. Alicia Puyana y José Romero (coords.) (2008). *Presente y futuro del sector agrícola mexicano en el contexto de TLCAN.* México DF: El Colegio de México/ Universidad Autónoma Chapingo.
Ávila, Sara. Carlos Muñoz, Luis Jaramillo y Adán Martínez (2005). "Un análisis del subsidio a la tarifa 09," *Gaceta Ecológica,* abril-junio, No. 075. Instituto Nacional de Ecología: México DF, México. Pp. 65-76. http://redalyc.uaemex.mx
Banco Mundial (2009). *México: Análisis del Gasto Público en el Desarrollo Agrícola y Rural, Informe No. 51902-mx,* Unidad de Agricultura y Desarrollo Rural, Departamento de Desarrollo Sostenible Región de América Latina y el Caribe, www.worldbank.org/mexico
Barkin, David y Blanca Súarez San Román (1982). *El fin del principio: las semillas y la autosuficiencia alimentaría.* México DF: Editorial Océano.
Barkin, David (2006). "Building a Future for Rural Mexico," *Latin American Perspectives,* 33(2). Pp. 132-140.
Bartra, Armando (1994). "On Subsidies and Self-Management: Lessons from Previsioning Experiments on the Guerrero Coast," en Cynthia Hewitt de Alcántara (coord.) *Economic Restructuring and Rural Subsistence in Mexico: Corn and the Crisis of the 1980s.* La Jolla, CA: University of California, San Diego, Center for U.S.- Mexican Studies. Pp. 131-144. http://escholarship.org/uc/item/3v3166pn
Bartra, Armando. Rosario Cobo y Plutarco Emilio García (coords.) (2003). "¡El campo no aguanta más!," *Cuadernos Agrarios*, Número especial.
Boltvinik, Julio y Araceli Damián (2003). "Derechos humanos y medición oficial de la pobreza en México," *Papeles de Población,* No. 35, enero-marzo. Pp.101-137.
CEDRSSA (Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria) (2004a). "Algunos aspectos sobre la restructuración de ASERCA," Palacio Legislativo de San Lázaro. 16 de diciembre. www.cedrssa.gob.mx/
——— (2004b). "Nota técnica: comentarios sobre una posible reestructuración de ASERCA," Mexico: Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria/ DEPPR/ INT/ 005/05, 16 de diciembre. www.cedrssa.gob.mx/
——— (2007a). "Análisis en materia rural de la revisión de la cuenta pública". www.cedrssa.gob.mx/
——— (2007b). "Indicadores de mercado de maíz: una visión desde el lado de la oferta," noviembre 2007. Dirección de Evaluación de Políticas Públicas Rurales. www.cedrssa.gob.mx/
——— (2007c). *Metaevaluación de programas de lal Sagarpa, Dirigidos a productos agrícolas básicos. Resultados generales*, www.cedrssa.gob.mx
CEPAL (1982). *Economía campesina y agricultura empresarial: Tipología de productores del agro mexicano*, México: siglo XXI.
Comunicación Social, Cámara de Senadores. "Versión estenográfica de la comparecencia del titular de SAGARPA en el Senado. Miércoles, 30 de septiembre de 2009." www.comunicacion.senado.gob.mx
CONAGO (Conferencia Nacional de Gobernadores) (2008). "Declaratoria de la XXXV reunión ordinaria de la conferencia nacional de gobernadores," Álamos, Sonora, 26 de septiembre, 2008. http://www.conago.org.mx/reuniones/FB-2008-09-26.aspx
Conasupo (Compañía Nacional de Subsistencias Populares) (1989). "CONASUPO en Cifras," México DF: Conasupo.
CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) (2009a). "Evolución de la pobreza en México," México DF: México. www.coneval.gob.mx
——— (2009b). "Reporta CONEVAL cifras de pobreza por ingresos 2008." Comunicado de Prensa. No. 006/09. 18 de julio.
CONOC (Consejo Nacional de Organizaciones Campesinas) (2009). "Nuestro posicionamiento con respecto al debate sobre el Procampo." www.conoc.org.mx

——— (2009). "El campo si tiene futuro. Urge no sólo une reforma del PROCAMPO sino la reorientación de toda la política agroalimentaria y rural." 30 de julio.

Contreras Castillo, José María y Janeth Magdalena Gómez Uribe (2009). "Reformas comerciales y cambios en el precio al productor de maíz en México," *Perfiles Latinoamericanos*, Vol. 33, enero-junio.

Cerón, Hazel Monroy (2008). "El programa de apoyos directos al campo (PROCAMPO) y la reconversión de cultivos básicos en México. Un modelo de sobrevivencia," El Colegio de México. Tesis de Maestría en Economía.

Cornelius, Wayne y Philip L. Martin (1993). "The Uncertain Connection: Free Trade and Rural Mexican Migration to the United States," *International Migration Review,* 27(3), otoño. Pp. 484-512.

Cornelius, Wayne y David Myhre (coords.) (1998). *The Transformation of Rural Mexico.* La Jolla, CA: University of California, San Diego, Center for US-Mexican Studies.

Cortés Vázquez, Lorena y José Valdemar Díaz Hinojosa. (2005) "La seguridad alimentaria y la producción de maíz en un entorno de mercado y políticas de estado: un estudio de caso," *Estudios Agrarios,* No. 29. Pp. 105-182.

Cuecuecha, Alfredo y John Scott. (2010). "The Effects of Agricultural Subsidies on Migration and Agricultural Employment," *Research Report on Mexican Rural Development*, Woodrow Wilson Center Mexico Institute, www.wilsoncenter.org/DesarrolloRuralMexicano, en prensa.

De Ita, Ana (2003). "Los impactos socioeconómicos y ambientales de la liberalización comercial de los granos básico en el contexto de TLCAN: El caso de Sinaloa," presentado en el Segundo simposio de América del Norte sobre evaluación de los efectos ambientales del comercio, Comisión para la Cooperación Ambiental. Centro de la Cooperación Ambiental. Montreal. www.cec.org

——— (2007). "Catorce años de TLCAN y la crisis de la tortilla," *Programa de las Américas Reporte Especial* 11 de noviembre. http://www.ircamericas.org/esp/4722

De Janvry, Alain. Marcel Fafchamps y Elisabeth Sadoulet (1991). "Peasant Household Behavior with Missing Markets: Some Paradoxes Explained," *Economic Journal,* 101:1400–17.

De Janvry, Alain. Gustavo Gordillo y Elizabeth Sadoulet (1997). *Mexico's Second Agrarian Reform: Household and Community Responses.* La Jolla: University of California, San Diego, Center for US-Mexican Studies.

De Janvry, Alain. Elisabeth Sadoulet y Gustavo Gordillo de Anda (1995). "NAFTA and Mexico's Maize Producers," *World Development*, 23(8). Pp. 1329-1362.

Díaz Cayeros, Alberto (12 de noviembre, 2009). "Proteger Oportunidades," *El Universal*, Disponible en línea: http://www.eluniversal.com.mx/editoriales/46290.html

Díaz Hinojosa, Valdemar (2008). "Valor económico de la seguridad alimentaria del maíz en unidades domesticas productoras del centro de México," en Kirsten Appendini y Gabriela Torres-Mazuera (coords.) *¿Ruralidad sin agricultura?* México: El Colegio de México, Pp. 129-149.

Dyer, George y Antonio Yúnez-Naude (2003). "NAFTA and Conservation of Maize Diversity in Mexico," The Second North American Symposium on Assessing the Environmental Effects of Trade. 29 de mayo.

Dyer, George A. Steve Boucher y J. Edwards Taylor (2006). "Subsistence Response to Market Shocks," *American Journal of Agricultural Economics,* 88(2). Pp. 279- 291.

Echánove, Flavia y Cristina Steffen (2003). "Coping with Trade Liberalization: The Case of Mexican Grain," *Culture and Agriculture*, 25(2). Pp.1-12.

Echánove, Flavia (2009). "Políticas Públicas y Maíz en México: el esquema de Agricultura por Contrato," *Anales de Geografía*, 29(2). Pp. 65 -83.

El Semanario (autor anónimo) (18 de febrero, 2010). "Cargill de México niega ser beneficiario de Procampo," *El Semanario.* http://www.elsemanario.com.mx/news/news_display.php?story_id=33010

Esteva, Gustavo y Catherine Marielle (coords.) (2003). *Sin maíz no hay país.* México DF: CONACULTA (Consejo Nacional para la Cultura y las Artes. Dirección General de Culturas Populares e Indígenas).

Esquivel, Gerardo (2009). "El mercado laboral rural en México: Caracterización y agenda de investigación," México, DF: CEPAL. LC/MEX/L.894, 30 de enero.

Fiess, Norbert y Daniel Lederman (2004). "Mexican Corn: The Effects of NAFTA," *Trade Note,* 18. World Bank, International Trade Department. 24 de septiembre. www.worldbank.org

Figuera Sandoval, Benjamín (2008). "Evaluación de PROCAMPO: Una perspectiva territorial." Washington, DC: Inter-American Development Bank, 29 de febrero.

Fiszbein, Ariel y Norbert Schady, con Francisco Ferreira, Margaret Grosh, Nia Kellher, Pedro Olinto y Emmanuél Skoufias (2009). *Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty.* Washington, D.C.: World Bank, www.worldbank.org

Fox, Jonathan (1992). *The Politics of Food in Mexico: State Power and Social Mobilization.* Ithaca: Cornell University Press. www.books.google.com

——— (1994). "The Politics of Mexico's New Peasant Economy," en Maria Lorena Cook, Kevin J. Middlebrook y Juan Molinar, (coords.). *The Politics of Economic Restructuring: State-Society Relations and Regime Change in Mexico.* La Jolla: UCSD, Center for U.S.- Mexican Studies.

——— (1995). "Governance and Development in Rural Mexico: State Intervention and Public Accountability," *Journal of Development Studies*, 32(1). Octubre. Disponible en línea: http://escholarship.org/uc/item/5x30d611

——— (2003). "De la teoría a la práctica del capital social: Banco Mundial en el campo mexicano," Foro Internacional, 43(2), abril-junio. Disponible en línea: http://escholarship.org/uc/item/58c74789

——— (2007a). *Accountability Politics: Power and Voice in Rural Mexico.* Oxford: Oxford University Press.

——— (2007b). "The Uncertain Relationship between Transparency and Accountability," Banco Mundial. *Development in Practice*, 17(4-5). Agosto. http://escholarship.org/uc/item/8c25c3z4

Fox, Jonathan y Libby Haight (2009). "El condicionamiento político del acceso a programas sociales en México," en David Álvarez-Gómez (coord.) *Candados y contrapesos: La protección de los programas, políticas y derechos sociales en México y America Latina*. Guadalajara: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente/ United Nations Development Program. http://escholarship.org/uc/item/419890fx

García Barrios, Raúl, Beatriz de la Tijera Hernández y Kirsten Appendini (coords.) (2008). *Instituciones y desarrollo: ensayos sobre la complejidad del campo mexicano*. México, DF: UNAM/Colegio de México/ Universidad Autónoma Chapingo.

García Raño, Hugo y Alder Keleman (2007). "La crisis de maíz y la tortilla en México: ¿modelo o coyuntura?," *Oxfam International*. Noviembre.

García-Salazar, José (2001). "Efecto de PROCAMPO sobre la producción y saldo de comercio exterior de maíz," *Agrociencia*, Vol. 35(006). Pp. 671-683.

GEA (2006). "Estudio sobre la evaluación del desempeño del programa de apoyos directos al campo (Procampo): año agrícola 2006. Informe final," México DF: Grupo de Economistas y Asociados, 24 de noviembre.

Golden, Tim (1991) "The Dream of Land Dies Hard in Mexico," *New York Times,* Nov. 27.

Gómez Oliver, Luis (2007). "Análisis integral de gasto público agropecuario en México," Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. http://www.fao-evaluacion.org.mx/pagina/sector-agroalimentario

——— (2008). "El gasto público rural más allá de transferencias y subsidios," FAO, Octubre, http://www.cedrssa.gob.mx/?doc=1652

González Arreola, Alejandro (2010). "PROCAMPO y Apoyos Directos al Productor por Excedentes de Comercialización: Resultados de las Evaluaciones de Consistencia y Resultados y Específica de Desempeño," *Research Report on Mexican Rural Development,* Woodrow Wilson Center Mexico Institute, www.wilsoncenter.org/DesarrolloRuralMexicano, en prensa.

González, G. Susana (2009). "La tonelada de maíz se encareció 13% en dos meses por retiro de subsidios," *La Jornada*, 28 de septiembre. Pp. 21. www.jornada.unam.mx

Gonzalez-Konig, Gabriel y Quentin Wodon (2005). "Do Cash Transfers to Farmers Reduce Migration? Procampo in Mexico," *Department of Economics and Finance Working Papers*, Universidad de Guanajuato. No. EC200501, Disponible en línea: http://econpapers.repec.org/paper/guawpaper/ec200501.htm

Gordillo, Gustavo (1988a). *Campesinos al asalto del cielo, de la expropiación estatal a la apropiación campesina.* México DF: Siglo XXI.

———(1988b). *Estado, mercados y movimiento campesino.* México DF: Plaza y Valdés/ UAZ.

——— (1990). "La inserción de la comunidad rural en la sociedad global: Hacia un nuevo modelo de desarrollo para el campo," *Comercio Exterior*, 40(9). Septiembre.

——— (2009). "Sesgos y ausencias en la política rural," El Universal, 30 de julio.

Grindle, Merilee (1977). *Bureaucrats, Peasants and Politicians in Mexico.* Berkeley: University of California Press.

Grupo Interagencial de Desarrollo Rural (2009). "México: evaluación de políticas rurales. Tendencia teóricas y lecciones de la experiencia," México: CEPAL, FAO, IICA, 25 de marzo.

Guerra Ford, Oscar et al (2005a). "Evaluación externa del ejercicio fiscal 2004 del programa de abasto rural a cargo de Diconsa S.A. de C.V.: Documento Informe Final," México DF: Colegio Nacional de Economistas, A.C. marzo. www.diconsa.gob.mx

Guerra Ford, Oscar (2005b). "Informe Final (Alcance): Evaluación externa del ejercicio fiscal 2005 del programa de abasto rural a cargo de Diconsa S.A. de C.V.," México DF: Colegio Nacional de Economistas, octubre. www.diconsa.gob.mx

Haight, Libby (2006). "Documento de Trabajo para la Tercera Reunión Nacional de los Consejos Comunitarios de Abasto, A.C.: Unos resultados preliminares del proyecto de investigación", documento de trabajo, no publicado, marzo.

Hernández, Evangelina (2010). "Cosechan beneficios desiguales en el campo," *El Universal,* 15 de febrero,. http://www.eluniversal.com.mx/graficos/especial/EU_procampo/procampo.html

Hernández Navarro, Luis (2007). "Cargill 'El maíz de sus tortillas,'" *La Jornada,* 30 de enero. www.jornada.unam.mx

Hewitt de Alcántara, Cynthia (1976). *Modernizing Mexican Agriculture: Socioeconomic Implications of Technological Change.* Geneva: United Nations Research Institute for Social Development.

——— (coord.) (1994). *Economic Restructuring and Rural Subsistence in Mexico: Corn and the Crisis of the 1980s.* UC San Diego: Center for U.S. –Mexican Studies. http://escholarship.org/uc/item/3v3166pn

——— (2007). "Ensayo sobre los obstáculos al desarrollo rural en México: Retrospectiva y prospectiva," *Desacatos*, No. 25, septiembre-diciembre. Pp. 79-100. http://www.ciesas.edu.mx/desacatos/ini.html

Hinojosa-Ojeda, Raul y Sherman Robinson (1992). "Labor Issues in North American Free Trade," in Nora Lustig, Barry P Bosworth, Robert Z. Lawrence. (coords.) *North American Free Trade: Assessing the Impact.* Washington, DC: The Brookings Institution.

IDB (Inter-American Development Bank) (2006). "Programa de apoyo a Procampo," IDB. Project Num: ME0213, Loan:1334/OC-ME.

IDB (Inter-American Development Bank)/SAGARPA (Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación) (2007). "Diagnóstico y propuestas de reforma del programa de apoyos directos al campo (PROCAMPO)," febrero.

IDB (Inter-American Development Bank) (2009). "Conditional Credit Line for Investment Projects for Direct Support to Rural Areas (ME-X1009) and First Individual Loan for the Farmers Direct Support Program (ME-L1041)." www,iadb.org

Jiménez García, Eligio, Miguel Damián y Antonio Cruz (2008). "Política de precios de garantía contra apoyos directos: Análisis del bienestar del productor," *Revista Fitotecnia Mexicana,* Vol. 31(004), octubre-diciembre. Pp. 382-389. http://redalyc.uaemex.mx/

Juárez Sánchez, José Pedro y Benito Ramírez Valverde (2006). "El programa de subsidios directos a la agricultura (PROCAMPO) y el incremento en la producción de maíz en una región campesina de México," *Ra Ximhai,* 2(2), mayo-agosto. Pp. 373-391. http://redalyc.uaemex.mx/

Kato, Takeo. Cristina Mapes Sánchez, Luz María Mera Ovando, José Antonio Serrato Hernández y Robert Bye Boettler (2009). *Origen y diversificación del maíz: Una revisión analítica*, México, DF: CONABIO. http://www.biodiversidad.gob.mx/genes/origenDiv.html

Keleman, Alder, Hugo García Raño and Jon Hellin (2009). "Maize Diversity, Poverty and Market Access: Lessons from Mexico," *Development in Practice,* 19(2), abril.

Keys, Eric (2005). "Exploring Market- Based Development: Market Intermediaries and Farmers in Calakmul, Mexico," *Geographical Review*, 95(1). Pp. 24-46.

Keys, Eric y Rinku Roy Chowdhury (2006). "Cash Crops, Smallholder Decision-Making and Institutional Interactions in a Closing-Frontier: Calakmul, Campeche, Mexico," *Journal of Latin American Geography*, 5(2). Pp. 75-90.

Klepeis, Peter y Colin Vance (2003). "Neoliberal policy and deforestation in Southeastern Mexico: An assessment of the PROCAMPO program," *Economic Geography,* Vol. 79, No.3, julio. Pp. 221-240.

Lasala Blanco, Nayarani (2003). "Las negociaciones del maíz en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte," Tesis (Licenciatura en Relaciones Internacionales), El Colegio de México, México.

Levy, Santiago y Sweder van Wijnbergen (1992). "Maize and the Free Trade Agreement between Mexico and the United States," *World Bank Economic Review,* 6(3). Pp.481-502.

Levy, Santiago y Evelyn Rodríguez (2005). *Sin herencia de pobreza: El Programa Progresa-Oportunidades en México*, Washington, Inter-American Development Bank.

Lloyd, Marion (2009a). "México permite parcelas experimentales de maíz transgénico," *Ecoamericas*, octubre.

——— (2009b). "Mexico Allows Experimental GM- Corn Plots," *Ecoamericas*, October.

López Presa, José Octavio (2002). *La rendición de cuentas en la política social*. México, DF: Auditoria Superior de la Federación, Serie Cultura de la Rendición de Cuentas. Marzo. www.asf.gob.mx

Loyns, R.M.A. Karl Meilke. Ronald D. Knutson y Antonio Yunez-Naude. (coords.) (2001). *Trade Liberalization under NAFTA: Report Card on Agriculture*. Proceedings of the Sixth Agricultural and Food Policy Systems Information Workshop. Winnipeg, Canada: Friesen Printers, Texas A&M University, University of Guelph, El Colegio de México. http://pdic.tamu.edu/yellow.htm

Luna Flores, Maximino (2004). "¿Por qué no se deja producir el maíz en México?," en Rita Schwentesius. Manuel Ángel Gómez, José Luis Calva Téllez y Luis Hernández Navarro (coords.) *¿El campo no aguanta más?* Chapingo: Universidad Autónoma Chapingo, 2ª Edición. Pp. 111-128.

Martin, Philip (1993). *Trade and Migration: NAFTA and Agriculture.* Washington DC: Institute for International Economics.

Massieu Trigo, Yolanda (2009) "Cultivos y alimentos transgénicos en México: el debate, los actores y las fuerzas sociopolíticas," *Argumentos*, Nueva época, enero-abril, 22(59) Pp. 217-246 http://redalyc.uaemex.mx/

Maxfield, Sylvia y Adam Shapiro (1998). "Assessing the NAFTA Negotiations: U.S.- Mexican Debate and Compromise on Tariff and Non-Tariff Issues," en Carol Wise (coord.) *The Post-NAFTA Political Economy: Mexico and the Western Hemisphere*, University Park: Penn State University. Pp. 82-118

McAfee, Kathleen (2008). "Beyond Technoscience: Transgenic Maize in the Fight over Mexico's Future," *Geoforum,* 39(1). Pp. 148-160

Mitchell, Kenneth Edward (2001). *State-Society Relations in Mexico: Clientelism, Neoliberal State Reform, and the Case of Conasupo.* Surrey, UK: Ashgate

Merlos, Andrea, Manuel Arteaga y Juan Arvizu (2009). "Los diputados ceden a presión de campesinos: Logran reasignación al sector agrícola por 22 mil 600 mdp," *El Universal,* 16 de noviembre, .

Nadal, Alejandro (1999). "Issue Study 1. Maize in Mexico: Some Environmental Implications of the North American Free Trade Agreement (NAFTA)," *Assessing Environmental Effects of the North American Free Trade Agreement (NAFTA).* Montreal: Commission for Environmental Cooperation. www.cec.org

Nadal, Alejandro y Timothy A Wise (2004). "The Environmental costs of Agricultural Trade Liberalization Mexico-U.S. Maize Trade Under NAFTA," *Discussion Paper*, No. 4, Working Group on Development and Environment in the Americas.

Núñez Rodríguez, Violeta (2009). "Análisis de presupuesto en materia indígena, 2001-2009." Mexico City: CEDRSSA, Dirección de Estudios sobre la Soberanía Alimentaria y la Nueva Ruralidad. April 2.

Ochoa, Enrique C. (2000). *Feeding Mexico: The Political Uses of Food since 1910.* (Latin American Silhouettes.) Wilimington, Delaware: Scholarly Resources.

OECD (2006). *Agricultural and Fisheries Policies in Mexico: Recent Achievements, Continuing the Re-*

form Agenda. Paris: Organization for Economic Cooperation and Development.
Paré, Luisa (1977). *El proletariado agrícola en México.* México: Siglo XXI.
Passel, Jeffrey S. and Roberto Suro (2005). "Rise, Peak and Decline: Trends in U.S. Immigration 1992-1994," *Pew Hispanic Center Report,* 27 de septiembre. www.pewhispanic.org
Patrón Guerra, Fernando y Jesús Fuentes Navarro (1982). "Acciones y coordinación FIRA en relación con el Sistema Alimentario Mexicano," presentado en el taller de COPIDER-Harvard, México CIESS, octubre.
Peña Garza, Samuel (2009). "La noción ambiental en PROCAMPO," *Agenda Rural*, Vol. 1(2), 27 de agosto. Pp. 6. www.cedrssa.gob.mx
Pérez, Matilde (2009a). "Busca la CNC que el agro reciba $272 mil millones y federalización del gasto en 2010," *La Jornada*, 19 de octubre. www.jornada.unam.mx
——— (2009b). "Difieren organizaciones del campo sobre la aplicación del presupuesto para 2010," *La Jornada*, 23 de noviembre. www.jornada.unam.mx
Piñeyro-Nelson, A. Van Heerwaarden. H.R. Perales. J.A. Serratos-Hernández. A. Rangel. M.B. Hufford. P. Gepts. A. Garay-Arroyo. R. Rivera-Bustamante y E. R. Álvarez-Buylla (2008). "Transgenes in Mexican Maize: Molecular Evidence and Methodological Considerations for GMO Detection in Landrace Populations," *Molecular Ecology*, 18 de febrero, (4). Pp. 750-61.
PNUD (2007). *Encuesta nacional sobre la protección de los programas sociales ENAPP 2006*. México, DF: Programa de las Nacionales Unidas para el Desarrollo.
Puyana, Alicia y José Romero (2008a). *Diez años con el TLC: Las experiencias del sector agropecuario mexicano.* México, DF. Colegio de México/FLACSO.
——— (coords.) (2008b) *El sector agropecuario y el Tratado de Libre Comercio de American del Norte: Efectos económicos y sociales,* México: El Colegio de México.
Quist, David y Ignacio Chapela (2001). "Transgenic DNA Introgressed into Traditional Maize Landraces in Oaxaca, Mexico," *Nature,* Num. 414, 29 de noviembre. Pp. 541-543.
Ramírez, Jaime Peña (2004). "El maíz itinerante," XXIV Seminario de Economía Agrícola. FES Acatlán. Octubre.
Ramírez, Erika (2009). "El erario, al servicio del las transnacionales del campo," *Contralinea,* 22 de noviembre, http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2009/11/22/el-erario-al-servicio-de-las-trasnacionales-del-campo/.
Randall, Laura (coord.) (1996). *Reforming Mexico's Agrarian Reform.* Armonk, NY: M.E. Sharpe.
Rascon, Fernando, Claudia Hernández y Julieta Salazar (2006). "Tipología de productores," en CEDRSSA. *Escenario y actores en el medio rural.* México, DF: Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria. Pp. 119-152, http://www.cedrssa.gob.mx
Reyes Guzmán, Gerardo, Jimena Guerra Navarro y Gilberto Calderón Ponce (2005). "Condiciones de cultivo del maíz criollo en comunidades de Puebla, Tlaxcala e Hidalgo: Un análisis de las economías de autoconsumo," *Aportes,* 10(29), agosto. Pp. 63-82. http://redalyc.uaemex.mx
Rindermann, Rita. Manuel Cruz, Juan De Dios Trujillo y Pedro Ferman (2007). "Metaevaluación de tres evaluaciones oficiales de SAGARPA del Programa de Pagos Directos (PROCAMPO) a la agricultura mexicana," *Estudios Sociales*, 15(30), julio-diciembre. Pp. 103-134.
Rivera, Juan, Scott Whiteford y Manuel Chavez (coords.) (2009). *NAFTA and the Campesinos: The Impact of NAFTA on Small-Scale Agricultural Producers and the Prospects for Change.* Scranton, PAN: University of Scranton Press.
Robinson, Sherman, Mary Burfisher, Raul Hinojosa-Ojeda y Karen Thiefelder (1991). "Agricultural Policies and Migration in a United States- Mexico Free Trade Area: A Computable General Equilibrium Analysis," Department of Agricultural and Resource Economics, *Working Paper* 617. University of California, Berkeley.
Robles Berlanga, Héctor Manuel (2009). "Apuntes sobre el ejercicio del presupuesto 2007 para el sector rural," México: Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria/ DESANR/ INV/ 009/09. No. 7., abril.
——— (2010a próximo). "Ejercicio del Presupuesto 2007 para el sector rural. Principales Programas Sagarpa," Woodrow Wilson Center, Mexico Institute, *Rural Development Research Report*, www.wilsoncenter.org/DesarolloRuralMexicano, en prensa.
——— (2010b próximo). "Ejercicio del presupuesto 2007 para el sector rural con base a la presencia de la población indígena," Woodrow Wilson Center, Mexico Institute, *Rural Development Research Report*, www.wilsoncenter.org/DesarolloRuralMexicano, en prensa.
Rodríguez Maldonado, Jubenal y Víctor Suárez Carrera (1998). "La agricultura de granos básicos en México a tres años TLC: Una oportunidad para rectificar," en Rita Schwentesius Rindermann, Manuel Ángel Gómez Cruz y Gary Williams (coords.) *¿TLC y agricultura: funciona el experimento?* México: Universidad Autónoma Chapingo/CIESTAAM/ Juan Pablos. Pp. 245-268.
Rosenzweig, Andrés (2003). "Changes in Mexican Agricultural Policies, 2001-2003," presentado en Ninth Agricultural and Food Policy Information Workshop, Montreal Quebec, 23-26 de marzo.
Sadoulet, Elisabeth, Alain De Janvry y Benjamin Davis (2001). "Cash Transfer Programs with Income Multipliers: Procampo in Mexico,"*World Development*, 29 (6) Pp. 1043-1056.
SAGARPA (1996). "Normas de operación del ciclo otoño-invierno 95-96 del Procampo." (Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación) 5 de enero.
——— (2006). "El comportamiento del ingreso rural en México 1994-2004," México: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. Abril. www.cedrssa.gob.mx
SAGARPA/FAO (2007). "Análisis integral del gasto público agropecuario en México," México: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación y Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación). Octubre. http://www.fao-evaluacion.org.mx/pagina/

sector-agroalimentario
Salcedo, Salomón. José García y Myriam Sagarnaga (1993). "Política agrícola y maíz en México: hacia el libre comercio norteamericano," *Comercio Exterior,* abril. 43(4).
Salinas Álvarez, Samuel (2006). *Demanda educativa de la población jornalera migrante: Estadísticas y conceptos.* México, DF: Secretaría de Educación Pública, Coordinación General De Educación Intercultural y Bilingüe.
Sánchez, José y Benito Valverde (2006). "El programa de subsidios directos a la agricultura (PROCAMPO) y el incremento de la producción de maíz en una región campesina," *Ra Ximhai.* 2(2). Pp. 373-391. Universidad Autónoma Indígena de México. http://redalyc.uaemex.mx/
Sánchez Albarrán, Armando (coord.) (2007). *El campo no aguanta más.* México: UAM Azcapotzalco/ Miguel Ángel Porrúa.
SARH (1993). "PROCAMPO: Vamos al grano para progresar," México: Secretaria de Agricultura y Recursos Hidráulicos.
Sarukhán, José (2009). "Origen y diversificación del maíz," *La Jornada.* Oct. 2, www.jornada.unam.mx
Schmook, Bright y Colin Vance (2009). "Agricultural Policy, Market Barriers and Deforestation: The Case of Mexico's Southern Yucatán," *World Development,* 37(5). Pp. 1015-1025.
Shamah Levy. Teresa, Abelardo, Anila Curiel, Lucía Cuervas Nasu, Adolfo Chávez Vallasana, Marco Antonio Ávila Arcos y Carlota Fernández Mendoza (2003). "El subsidio a la tortilla en México: ¿un programa nutricional o económico?," *Archivos Latinoamericanos de Nutrición,* 53(1). http://www.alanrevista.org/ediciones/2003-1/subsidio_tortilla_mexico.asp
SIAP. "Situación actual y perspectivas del maíz en México." Disponible en línea: www.cedressa.org.mx
Soto Romero, Jorge Mario (et al) (2004). "Evaluación de resultados del Programa Tortilla a cargo de Liconsa S.A. de C.V., Informe final del periodo enero-diciembre," México: Centro de Estudios Estratégicos. Marzo. www,sedesol.gob.mx
Steffen Riedemann, Christina (2007). "La focalización de los subsidios a los granos en México," *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial,* 3(2). Pp. 69-103. http://redalyc.uaemex.mx/
Suárez Carrera, Víctor (2005). *¿Tiene futuro la agricultura campesina en México? Políticas publicas para la soberanía alimentaria y el desarrollo rural con campesinos.* México, DF: Centro de estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria.
Sumner, Daniel A y Joseph V Balagtas (2007). "Economic Analysis of the Ingreso Objetivo Program in Mexcio," Inter-American Development Bank. 13 de agosto, documento inédito.
Taylor, J. Edward, Antonio Yúnez-Naude y Alfredo González (2007) "Informe Consolidado: Estudios sobre las Políticas Públicas para el Sector Rural en México," Proyecto del Banco Interamericano de Desarrollo para la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 28 de julio, documento inédito.
Tellez, Luis (1994). *La modernización del sector agropecuario y forestal.* México, DF: Fondo de Cultura Económica.
Torres Rojo, Juan Manuel (2007). "Diagnóstico de la producción agrícola en el periodo de aplicación de Procampo," *Diagnóstico del Sector Agropecuario,* 5 de diciembre.
Uchitelle, Louis (2007). "Nafta Should Have Stopped Illegal Immigration, Right?," *New York Times*, 18 de febrero, P. 4.
Vásquez Robles, Héctor y Raúl García Barrios (2008). "Fallas estructurales del mercado de maíz y a la lógica de la producción campesina (microeconómica del autoabasto y la autosuficiencia)," in Raúl García Barrios, Beatriz De La Tejera Hernández y Kirsten Appendini (coords.) *Instituciones y desarrollo: ensayos sobre la complejidad del campo mexicano.* México: UNAM/UACH/ Colegio de México. Pp. 281-355.
Von Bertrab, Alejandro (2004). "The Impact of Economic Liberalization on Small-Scale Maize Producers in Mexico," *Comercio Exterior.* Num. 66, Noviembre.
Warman, Arturo (2003). *Corn and Capitalism: How a Botanical Bastard Grew to Global Dominance.* Chapel Hill: University of North Carolina Press.
Winters, Paul y Benjamin Davis (2009). "Designing a Programme to support Smallholder Agriculture in Mexico: Lessons from PROCAMPO and Oportunidades," *Development Policy Review.* Vol. 27(5) Pp. 617-642.
World Bank (1994). "Mexico Rainfed Areas Development Project," Washington, DC: World Bank Staff Appraisal Report No. 12533-ME, 15 de junio.
——— (2004). "Mexico Public Expenditure Review," Colombia Mexico Country Management Unit Poverty Reduction and Economic Management Unit Latin America and the Caribbean Region, 10 de agosto. Report No. 27894-MX, www.worldbank.org
——— (2009a). "Procampo Project, Concept Stage," Report No. AB4952, Public Information Document. 24 de julio. www.worldbank.org/mexico
——— (2009b). "Mexico: Agriculture and Rural Development Public Expenditure Review," Washington, DC: World Bank, Sustainable Development Department, Latin American and Caribbean Region, diciembre. www.worldbank.org/mexico
World Bank/IMCO (Instituto Mexicano para la Competitividad) (2007). "Policy Notes Overview and Corn Market - Implications for Mexican Producers and Consumers," Agriculture and Rural Development Team, Sustainable Development, Latin America and the Caribbean Region. Washington: World Bank, 'Integration of the North American Market for Sensitive Agricultural Commodities', diciembre.
Yúnez-Naude, Antonio (2002). "Mexico's Basic-Crops Subsector: Structure and Competition under Free Trade," Presentado en Seventh Agricultural and Food Policy Systems Workshop, Tucson Arizona, 14-17 de febrero. http://ideas.repec.org/p/ags/ffafo1/16860.html

——— (2003). "The Dismantling of CONASUPO, a Mexican State Trader in Agriculture," *The World Economy.* 26(1), Pp. 97-122.
——— (2007). Políticas compensatorias para la agricultura familiar frente a los impactos de los TLC. Proyecto GCP/RLA/152/IAB. México. 11 de abril.
Yúnez-Naude, Antonio y Fernando Barceinas (2003). "El TLCAN y la agricultura mexicana," XIX Seminario de Economía Mexicana. Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM. 14-18 de julio.
——— (2004). "The Agriculture of Mexico After Ten Years of NAFTA Implementation," Banco Central de Chile: *Documentos de Trabajo*. No. 277, diciembre. www.bcentral.cl/eng/studies/working-papers/pdf/dtbc277.pdf
Yúnez-Naude, Antonio y J. Edwards Taylor (2006). "The Effects of NAFTA and Domestic Reforms in the Agriculture of Mexico: Predictions and Facts," *Region et Développment,* Num. 23.
Yúnez-Naude, Antonio. Susan M. Richter y J. Edward Taylor (2007). "Impacts of Policy Reforms on Labor Migration from Rural Mexico to the United States," en George J. Borjas (coord.) *Mexican Immigration to the United States,* Chicago: University of Chicago Press/ National Bureau of Economic Research Conference Report.
Zahniser, Steven y William Coyle (2004). "U.S.- Mexico Corn Trade Turing the NAFTA Era: New Twists to an Old Story," Economic Research Services, United States Department of Agriculture. Mayo. www.ers.usda.gov

RECUADRO 1:
¿QUÉ PROGRAMAS AGRÍCOLAS LLEGAN A LAS COMUNIDADES DE BAJOS INGRESOS?[53]

Héctor Robles Berlanga (UAM-Xochimilco)

Sólo algunos de los muchos programas para el desarrollo rural de México se concentran en municipios de bajos ingresos. El Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria del Congreso mexicano ha desarrollado una amplia base de datos que ofrece un desglose geográfico y por género de la distribución del presupuesto rural de 2007, que incluye el gasto social, en infraestructura y financiero, relacionado con la mano de obra y ambiental, lo mismo que inversiones económicas (llamadas "competitividad"), aunque no incluye salud ni educación. Este esfuerzo se inspiró tanto en el esfuerzo de la Ley para el Desarrollo Rural Sustentable para fomentar la coordinación entre programas como en el crecimiento de 61.5% en el gasto rural global entre 2000 y 2009.

Estos datos muestran claramente que los municipios más pobres de México reciben sólo una parte modesta de los fondos públicos para la agricultura, sólo 6.9% del gasto en 2007 se asignó a aquellos con niveles de marginación "muy altos", con otro 30.6% que iba a aquellos que se consideraban de marginación "alta", aunque en conjunto representaban 57.5% de las unidades de producción que recibían apoyos. A pesar de la larga lista de programas de SAGARPA, sólo Procampo, PROGAN (pagos de transferencia para ganaderos) y Fomento al Café tienen una presencia significativa en municipios de bajos ingresos. Además, los montos *per cápita* que gastan estos programas tienden a ser demasiado bajos como para permitir la capitalización de las unidades de producción. Los programas para la agricultura que se considera que promueven la "competitividad" tienden a estar limitados a los productores del norte de México que ya están capitalizados.

Cuando se toman en cuenta las definiciones oficiales de sus "poblaciones objetivo", los programas agrícolas también varían mucho en cuanto a su grado de cobertura. Procampo cuenta con el mayor grado de cobertura de los participantes potenciales, con un total de 67.1%, incluyendo un 10.7% inscrito en el programa Procampo Capitaliza, que permite pagos adelantados por 5 años de transferencias de efectivo para apoyar un proyecto de inversión. El programa para la agricultura con el siguiente grado más alto de cobertura de su población potencialmente elegible es el Programa de Fomento al Café, con 60.4%, seguido del programa PROGAN para ganadería con una cobertura de sólo 6.6%. Los diversos programas de apoyo a la comercialización de ASERCA, incluyendo Ingreso Objetivo, alcanzan para menos de 1% de los productores.

53 Este cuadro resume los hallazgos en Robles Berlanga (2010a).

RECUADRO 2:
GASTO AGRÍCOLA EN MUNICIPIOS INDÍGENAS[54]

Héctor Robles Berlanga (UAM-Xochimilco)

Aproximadamente uno de cada cuatro mexicanos en las zonas rurales es un ciudadano indígena que vive en lo que se considera "municipio indígena". Estos municipios rurales se definen como aquellos donde más de 40% de la población vive en hogares donde se habla una de las 62 lenguas indígenas reconocidas oficialmente en México. En estos municipios habitan seis millones de personas indígenas, que representan aproximadamente 60% de la población indígena total de México, de acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadistica y Geografia (INEGI). Las comunidades indígenas controlan 21.9% de la tierra en el sector social (ejidos y comunidades) y los productores indígenas representan una cuarta parte del número total de unidades de producción.

¿Hasta qué punto llegan los subsidios agrícolas en México a los agricultores indígenas? La extensa base de datos del CEDRSSA muestra que la mayor parte de lo que sí le llega a los municipios indígenas es gasto para asistencia social e infraestructura local, pero no gasto para la agricultura. Por ejemplo, Oportunidades y las tiendas comunitarias de alimentos Diconsa tienen una amplia cobertura en los municipios indígenas. En contraste, el gasto agrícola se queda corto. Aunque Procampo se diseñó para llegar a los productores más pequeños, se informó que solamente 12.4% del gasto en agricultura llegaba a los "municipios indígenas". Dado que muchos municipios dentro de esta categoría oficial en su mayoría no son indígenas y a que esos agricultores con frecuencia tienen más tierra, esta cifra es una sobreestimación substancial de lo que realmente le llega a las parcelas indígenas. El Programa de Fomento al Café es la principal excepción a esta tendencia. Los municipios indígenas reciben una parte aún menor del gasto para el desarrollo rural designado como ambiental, únicamente 6.2% de estos recursos federales. A su vez, los municipios indígenas reciben aún menos del financiamiento federal para crédito para actividades de desarrollo rural: sólo 0.1% de ese presupuesto.

54 Este cuadro resume los hallazgos en Robles Berlanga (2010b).

RECUADRO 3:
GRANDES PAGOS DE SUBSIDIOS A LA COMERCIALIZACIÓN DE GRANOS SON PARA COMPAÑÍAS TRANSNACIONALES

Libby Haight (UCSC/IBP)

Además de sus dos programas de pagos directos a los agricultores, Procampo e Ingreso Objetivo, ASERCA también opera numerosos programas de Apoyo a la Comercialización a gran escala. Éstos benefician fundamentalmente a grandes compañías que compran, venden y procesan granos, dentro de las categorías de seguros, almacenamiento, mercados de futuros, transporte, subsidios a la exportación, granos forrajeros para ganaderos y agricultura contractual. ASERCA ha operado dichos programas de financiamiento empresarial desde su fundación, que representan una parte significativa de su presupuesto anual (las limitantes en los datos oficiales no permiten determinar el porcentaje preciso). En años recientes, esta poco conocida serie de programas de subsidios a la comercialización ha recibido una porción creciente del presupuesto de ASERCA que no es de Procampo (vea la Gráfica 2).

Por otra parte, muchos de los agricultores comerciales que son proveedores de estos procesadores industriales a gran escala también son beneficiarios de los subsidios de Procampo y de Ingreso Objetivo; lo que significa que, de hecho, el mismo grano está subsidiado por numerosos programas distintos, en tanto que la inmensa mayoría de los agricultores más pequeños recibe sólo Procampo o absolutamente nada.

Las versiones públicas de los padrones de beneficiarios de estos programas son significativamente más opacas que los datos de ASERCA sobre los beneficiarios de otros subsidios agrícolas (ver Haight y Fox, en este informe). La naturaleza fragmentada de los programas también complica los esfuerzos para ver realmente cómo se distribuyen los subsidios a la comercialización. Diversas solicitudes de información pública fueron necesarias para revelar el grado en que los pagos se concentraron en grandes compañías.

Incluso las compañías transnacionales reciben grandes subsidios a la comercialización. La cobertura reciente del periódico nacional El Universal sobre los subsidios agrícolas destacaba que entre 2005 y 2009 Cargill ha recibido más de 500 millones de pesos en pagos de Apoyo a la Comercialización (Hernández y Alvarado 2010, también Ramírez 2009). Curiosamente, Cargill respondió a esta cobertura defendiendo el hecho de que sus pagos de subsidio no se traducían en "ningún beneficio directo" para la compañía, sino que se transmitían a los agricultores por el hecho de que Cargill paga un precio más elevado por las cosechas que compra (El Semanario 2010). Dicho de otra forma, Cargill afirma que ellos no ganaron ningún dinero por esos pagos de subsidio, más bien que a ellos el gobierno les reembolsa por pagar precios más altos a los agricultores.

En última instancia, la defensa de Cargill de sus pagos de subsidio indica que los programas de Apoyo a la Comercialización de ASERCA en esencia están funcionando como una Conasupo privatizada. Antes que permitir que el mercado establezca los precios, ASERCA paga directamente a los agricultores para compensar las diferencias entre los precios nacionales e internacionales mediante Ingreso Objetivo y también paga directamente a las compañías que compran, para que adquieran a precios más elevados que los que, de lo contrario, indicaría el mercado. En lugar de que el gobierno opere el mercado de los granos a precios artificiales elevados, ahora el gobierno le paga a compañías privadas para que lo hagan –y paga hasta tres subsidios distintos por el mismo grano– (Procampo, Ingreso Objetivo y Apoyo a la Comercialización). Dado que tales grandes montos se concentran en un número relativamente pequeño de compradores privados de granos, que no se comportan distinto a un oligopolio, además del reconocimiento manifiesto de que estos pagos intervienen directamente en el precio de los granos, no queda claro cómo es que los programas de Apoyo a la Comercialización de ASERCA están más "orientados al mercado libre" que el anterior sistema del gobierno.

La siguiente tabla muestra los grandes pagos que se canalizaron hacia compañías transnacionales de Estados Unidos y México sólo en 2008. Por el limitado acceso público a datos sobre subsidios y propiedad social, resulta extremadamente difícil saber con certeza si estos son o no los montos totales de los pagos que estas compañías recibieron bajo estos programas de subsidio. Como resultado, la siguiente tabla representa sólamente los

montos mínimos de los pagos a grandes empresas que están documentados explícitamente para los programas de Apoyo a la Comercialización de ASERCA durante un año.

Tabla

PAGOS A COMPAÑÍAS TRANSNACIONALES A TRAVÉS DE LOS PROGRAMAS DE SUBSIDIOS DE APOYO A LA COMERCIALIZACIÓN, 2008

Nombre de la empresa	Monto pagado en subsidios de Apoyo a la Comercialización de ASERCA, 2008 (pesos mexicanos)
COMPAÑÍA NACIONAL ALMACENADORA SA de CV*	$ 318,932,285.46
CARGILL de MÉXICO SA de CV	$ 196,634,344.68
MINSA SA de CV	$ 163,031,660.49
BACHOCO SA de CV	$ 116,222,116.31
ADM MÉXICO SA de CV	$ 16,977,991.90

* Nota: Esta no es una lista exhaustiva. *Compañía Nacional Almacenadora SA de CV* es subsidiaria de MASECA, aunque no es la única empresa relacionada con MASECA que recibe subsidios a través de estos programas. Cuando se elaboraba este informe, no estaba disponible la información sobre las subsidiarias de BIMBO y por lo tanto, BIMBO no está incluida en la presente lista. Los totales que se presentan incluyen todas las apariciones de estas compañías en las listas de beneficiarios de ASERCA para la combinación de programas de Apoyo a la Comercialización (excluyendo Ingreso Objetivo). Estos incluyen: *Apoyos Directos a Coberturas de Precios de Productos y Especies Elegibles*, *Apoyo a la Pignoración del Maíz Blanco*, *Esquema de Compras Anticipadas de Maíz Blanco*, *Apoyos a la Agricultura por Contrato de Maíz Amarillo y Sorgo*, *Apoyo a Fletes de Granos y Oleaginosas* y *Apoyo a la Exportación de Granos y Oleaginosas*. Resulta importante que Cargill-México, que está incluida en la lista general total anterior, recibió 11,166,868 pesos mexicanos bajo un programa de *subsidios* a la *exportación para el maíz blanco*.

Fuente: Listas oficiales de beneficiarios de ASERCA, que están disponibles en: http://www.ASERCA.gob.mx/subhomes/NuestrosProgramas.asp, bajo el título "Programa de Atención a Problemas Estructurales (Apoyos Compensatorios)". Cada subprograma presenta su propia lista de beneficiarios y se bajó por separado. Los archivos se descargaron del 7 al 10 de diciembre de 2009. Los totales se calcularon combinando los montos que aparecen en el padrón de beneficiarios de cada subprograma, en donde aparecen los nombres de las empresas antes mencionados.

Ver también ASERCA (2008), Ramírez (2009) y (Hernández y Alvarado, 2010). La respuesta de Cargill se publicó en un reportaje de periódico sin autor (*El Semanario*, 2010).

RECUADRO 4:
DESPUÉS DEL TLCAN, LOS PRECIOS DE LA TORTILLA NO REFLEJABAN DIRECTAMENTE LOS PRECIOS INTERNACIONALES DEL MAÍZ

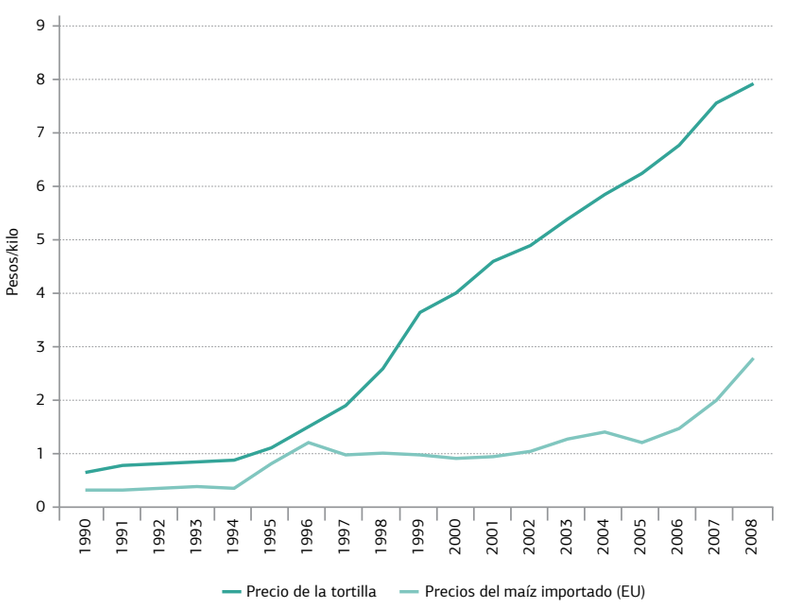
Erica Simmons (University of Chicago)

Durante más de diez años, el precio de la tortilla subió exageradamente en la ciudad de México, mientras que el precio del maíz importado de Estados Unidos permaneció casi fijo, en pesos constantes. La promesa del TLCAN de precios más bajos al consumidor para los mexicanos resultó ser difícil de alcanzar. Sin embargo, en años recientes, conforme el precio del maíz importado comenzó a subir, el precio de la tortilla no siguió el mismo ritmo. Desde 2004, el precio del maíz importado de Estados Unidos se ha elevado casi 100%, en tanto que los precios de la tortilla han subido solamente 35%, de acuerdo con los datos sobre precios del gobierno federal para la Ciudad de México. Esta tendencia reciente en los aumentos al precio del maíz a menudo se relaciona con la demanda internacional y con los subsidios al etanol.

La política del gobierno parece ser un factor clave que explica por qué los precios de la tortilla no han seguido los precios internacionales uniformemente. Después de un rápido aumento en el precio de la tortilla a fines de 2006 y principios de 2007, la administración de Felipe Calderón intervino rápidamente, estableciendo un "pacto de precio" voluntario. Los grandes supermercados y los procesadores participantes acordaron poner un tope al precio de la tortilla en 8.5 pesos/kilo y al precio de la harina de maíz en 5 pesos/kilo; el pacto se ha renovado por lo menos en dos ocasiones. En efecto, las declaraciones del director de la Unión Nacional de Industriales de la Masa y la Tortilla afirman que el gobierno gastó 4 mil millones de pesos mexicanos en subsidios a los procesadores de maíz, en un programa poco conocido diseñado para mantener bajos los precios durante 2007 y 2008 (González 2009). A pesar de tener una ideología oficial de liberalización, la intervención del Estado sigue desempeñando un papel significativo en los mercados mexicanos del maíz.

Gráfica

TENDENCIAS DEL PRECIO DEL MAÍZ IMPORTADO Y DE LAS TORTILLAS



Fuentes: Los datos anuales sobre el valor de las exportaciones de maíz de Estados Unidos a México se convirtieron a pesos usando los tipos de cambio nominales que aparecen en: http://www.ers.usda.gov/Data/ExchangeRates/Data/NominalMonthlyCountryExchangeRates.xls. El año base para todos los datos es 1990. Los precios de la tortilla son promedios anuales. Fuentes: Departamento de Agricultura de Estados Unidos (valor anual de las exportaciones de maíz a México), Secretaría de Economía de México (datos sobre el precio de la tortilla en la ciudad de México) y Banco de México (índice del precio de la tortilla). Para datos sobre el precio oficial de la tortilla, ver: http://www.economia-sniim.gob.mx/

RECUADRO 5:
RECOMENDACIONES SELECCIONADAS DEL ESTUDIO OFICIAL DE LA COMISIÓN NACIONAL PARA EL CONOCIMIENTO Y USO DE LA BIODIVERSIDAD "ORIGEN Y DIVERSIFICACIÓN DEL MAÍZ: UNA REVISIÓN ANALÍTICA"

Takeo Kato *et al* (CONABIO)

Recomendación 10. Se recomienda reinstalar y mantener la moratoria a la introducción de maíz transgénico en el territorio mexicano hasta: 1) definir con precisión los centros de origen y diversidad; 2) contar con la infraestructura necesaria para el control del maíz transgénico; 3) determinar el grado de contaminación de transgenes en las razas de maíz en todo el país; 4) llevar a cabo la investigación pertinente al impacto del maíz transgénico en México y; 5) desarrollar programas nacionales de protección, conservación y mejoramiento de las razas de maíz.

Recomendación 11. La Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados debe ser modificada. Los conceptos de centro de origen, centro de diversidad y los artículos relacionados con ellos deben ser modificados sustancialmente porque no se ajustan a las evidencias científicas....

Recomendación 13. Para proteger la diversidad genética del maíz, se debe proteger a los más de dos millones de agricultores en pequeña escala o marginados que existen en el país. Ellos son los guardianes del germoplasma nativo de maíz, ya que conservan, mantienen e incluso modifican la diversidad genética presente en sus territorios mediante el intercambio, flujo genético y experimentación de nuevas semillas. Se les debe atender con subsidios, asesoría técnica y programas de desarrollo rural.

Fuente: Kato *et al* (2009:12)

Nota: Este estudio se difundío por Internet en enero de 2010, tres meses después de que se diera a conocer oficialmente (Sarukhán 2009) .

RECUADRO 6:
EVALUACIÓN DE LAS EVALUACIONES

Jonathan Fox (UCSC) y Libby Haight (UCSC/IBP)

A finales de la década de 1990, el gobierno mexicano atrajo la atención del mundo por su uso de evaluaciones externas altamente profesionales para evaluar su nuevo programa social insignia, entonces conocido como Progresa. A principios de 2001, el gobierno mexicano comenzó a exigir a todos los programas federales sujetos a "reglas de operación" que comisionaran evaluaciones externas, para entregarlas al Congreso. A principios de 2003, se exigía a las dependencias que pusieran estas evaluaciones del programa a disposición del público en línea. Anteriormente, al menos en la década de 1980, el gobierno mexicano había realizado numerosas evaluaciones del programa, pero sólo a discreción de los funcionarios responsables –y siguen siendo estrictamente confidenciales sin siquiera difundirse dentro del sector público–.

El mandato actual del gobierno de comisionar las evaluaciones, abarca programas que entregan subsidios directos como Procampo e Ingreso Objetivo; pero no incluye programas que entregan subsidios indirectos, como agua y electricidad para los agricultores con riego, ni aborda los programas que operan los gobiernos de los estados. Sin embargo, Alianza fue una excepción, que había estado sujeto a una década de evaluaciones administradas en conjunto por SAGARPA y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).[55]

Las evaluaciones oficiales las realizan terceros, pero su grado de independencia real varía. En la práctica, las dependencias mismas eligen a los evaluadores, y establecen el programa a evaluarse. Fueron necesarios varios años para que los resultados de la evaluación estuvieran disponibles para el público más sistemáticamente (Fox y Haight 2007). Algunas evaluaciones significativas no permanecieron en los sitios de Internet de la dependencia (por ejemplo, una de las evaluaciones más reveladoras de los programas de Apoyo a la Comercialización [ASERCA 2006] que ya no está disponible en el sitio de Internet de ASERCA).

Muy pocas evaluaciones mexicanas siguen los estándares metodológicos que estableció Progresa, que buscaban determinar el impacto con un rigor científico mediante el uso de grupos de control. Algunos sí documentan resultados, aunque su alcance está limitado por el hecho de que tanto la agenda de evaluación como la entidad evaluadora generalmente están determinadas por la dependencia en cuestión. Como resultado, la mayoría de las evaluaciones de programa se centran ante todo en cumplir con las reglas administrativas, sin cuestionar los parámetros que establece la dependencia que se está evaluando. Algunas evalúan la cobertura del programa de las poblaciones objetivo y llevan a cabo encuestas a gran escala que evalúan la satisfacción del cliente (por ejemplo, Guerra Ford 2005a, 2005b). Otros documentan el grado de "satisfacción del cliente" sin tomar en cuenta las poblaciones objetivo que están excluidas del programa (por ejemplo, ASERCA 2006 y GEA 2006). Dicho de otra forma, algunas partes interesadas influyen en la agenda de la evaluación (la dependencia que se va a evaluar), otros influyen en los hallazgos (aquellos que tienen acceso a los programas), mientras que la perspectiva de los involucrados que están excluidos de los programas no se aborda.

Para alentar al Congreso a que se centre más en las enseñanzas de la experiencia de evaluación que se tienen hasta ahora, el Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria del Congreso mexicano realizó una vasta "meta-evaluación" de los programas agrícolas, que identificó muchas de sus limitaciones (CEDRSSA 2007c).[56] Sin embargo, hay poca evidencia de que los diputados tomaron en cuenta sus hallazgos. Recientemente el Banco Mundial aportó una contribución mayor a la bibliografía sobre evaluación con un panorama de las diversas tendencias del gasto público mexicano en la agricultura y el desarrollo rural, recientemente publicado en línea en inglés y en español (Banco Mundial 2009, Banco Mundial 2009b).[57]

55 Ver Scott y Palmer-Rubin, en este informe. Para una revisión de esta experiencia de evaluación, ver SAGARPA /CEPAL/FAO (2008).
56 Rindermann, Cruz, De Dios Trujillo y Ferman (2007) encontraron resultados parecidos.
57 Ver www.worldbank.org/mexico, bajo "publicaciones" y después "trabajo económico y de sector"

En 2007, el Consejo Nacional de Evaluación (CONEVAL) dirigió un proceso que comparaba las metas de cada programa con su diseño operativo.[58] El CONEVAL también contribuye a responder por la brecha de "control de calidad" en la política de evaluación oficial, aunque su mandato se limita generalmente a programas sociales, lo que excluye a la agricultura. En 2008, la organización civil Gestión Social y Cooperación (GESOC) llevó a cabo una evaluación integral independiente del diseño de 104 programas federales, generando una calificación comprensible y exhaustiva.[59] De acuerdo con el director de GESOC:

> Ante el poco interés que ha existido desde el gobierno federal y del Poder Legislativo para propiciar esquemas comprehensivos y transparentes de uso de la información, GESOC ha asumido un rol de metaevaluación de la política de evaluación del desempeño (PED) desde la sociedad civil organizada, analizando de forma independiente y sistemática los resultados de las evaluaciones externas a programas, así como las condiciones en que fueron implementadas entre 2007 y 2009... [sus herramientas y *rankings*] permiten detectar fortalezas, así como focos rojos específicos que requerirían atención para mejorar el diseño y el desempeño de los programas.[60]

La valoración de las evaluaciones de Procampo por parte de GESOC durante 2007-2009 le dio al programa una calificación levemente por arriba de la calificación promedio por la calidad de su diseño de programa una calificación de 6.9 sobre 10 (lugar 45 de 104 en el ranking). Procampo salió a la cabeza con calificaciones de 7.6 y 7.8 en los subíndices de alineación estratégica y operación, pero alcanzó sólo 4.5 en el de orientación a resultados y a la ciudadanía. Esto significa que Procampo sí responde a un problema público de alta relevancia (baja capacidad productiva y pobreza entre productores rurales), que considera un mecanismo de operación que funciona de forma razonable para entregar sus beneficios, pero su racional para identificar a sus beneficiarios es incorrecto. Procampo parte de una asignación de recursos a los productores basada en el área de terreno con la que cuentan, y no en las necesidades particulares de la población objetivo, lo que genera una lógica regresiva de sus beneficios que terminan favoreciendo en mayor proporción a quienes tienen más hectáreas de producción que a quienes tienen menores ingresos.

Por su parte, el programa de Apoyos Directos al Productor (Ingreso Objetivo) alcanzó una calificación 5.7 en el Índice de Calidad y Diseño de los Programas Públicos (ICADI) (lugar 71 de 104 en el ranking) con una calificación de 5.9 y 6.3 en los subíndices de alineación estratégica y operación, y de 4.5 en el de orientación a resultados y a la ciudadanía. Estas calificaciones se explican por la poca claridad en la definición de la población objetivo que buscaría atender el programa, la inexistencia de instrumentos de planeación de mediano y largo plazos que aseguren la consistencia del programa, así como la débil articulación lógica entre las actividades realizadas por Apoyos Directos al Campo y los resultados que en principio se buscarían alcanzar.

Se puede afirmar que los dos programas analizados presentan fortalezas y debilidades muy similares, es decir, tienen la capacidad para operar pero poca capacidad para resolver el problema público para el cual fueron creados: atender los crecientes niveles de inequidad y pobreza entre los productores rurales.[61]

Hasta el momento, las evaluaciones oficiales mexicanas de la agricultura han tenido un impacto limitado en el proceso de formulación de políticas. Este importante organismo de investigación constituye un recurso sin explotar para informar al debate público sobre la política agrícola.

58 Ver coneval.gob.mx
59 Ver http://www.gesoc.org.mx/icadi/
60 Ver González Arreola (2010)
61 Ibíd.

Los programas de subsidios al campo:

las razones y las sinrazones de una política mal diseñada

Mauricio Merino[1]
Centro de Investigación y Docencia Económicas

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

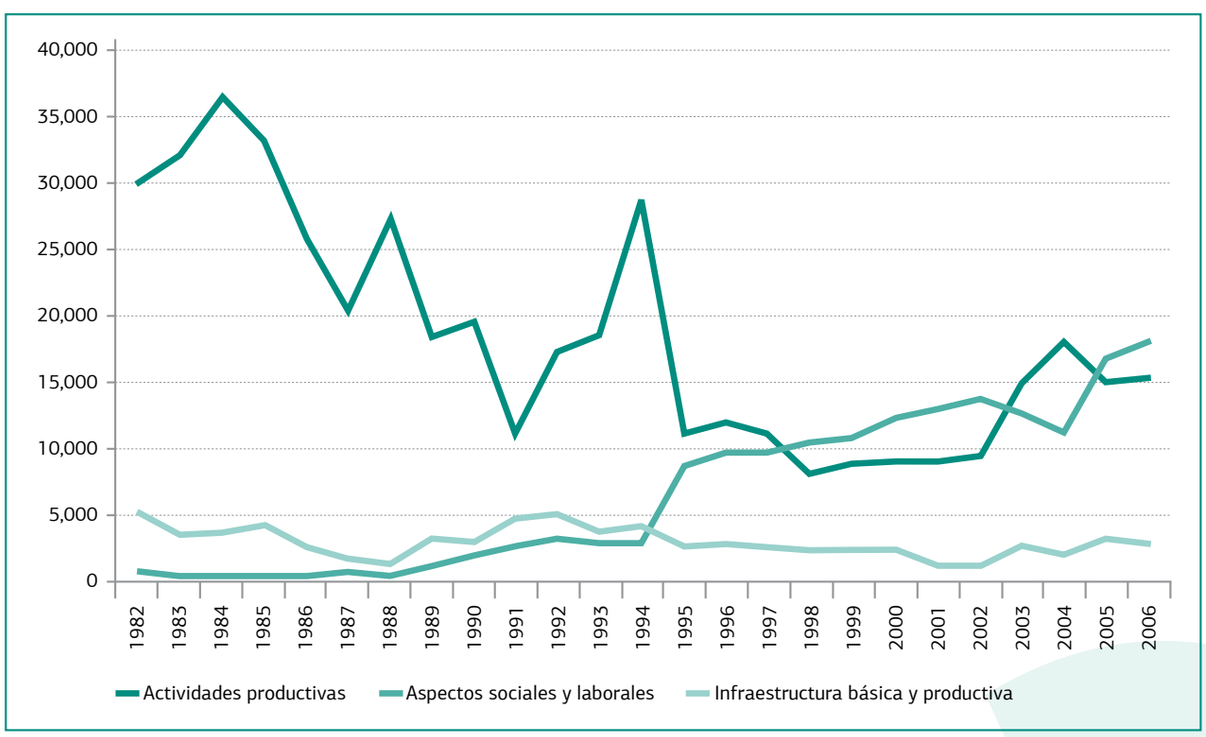
2

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

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

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

Gráfica 1
GASTO PÚBLICO EN DESARROLLO RURAL POR RUBROS, 1982-2006.
(MILLONES DE PESOS DE 1994)



Fuente: Rello (2008: 8)

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

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

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

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

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

1. PROCAMPO

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

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

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

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

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

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

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

2. PROGRAMAS DE APOYOS A LA COMERCIALIZACIÓN

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

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

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

3. OBJETIVOS DESVIADOS Y TRUNCADOS

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

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

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

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

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

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

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

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

Cuadro 1

MONTOS VS. BENEFICIARIOS POR ENTIDADES FEDERATIVAS SELECCIONADAS.

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

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

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

3 ASF (2008: 415). Para mayores detalles acerca de las tendencias en la agricultura mexicana, véase la versión completa de esta investigación (Merino 2009).
4 Cerón Monroy (2008).
5 Durán Ferman, Schwentesius Rindermann, Gómez Cruz y Félix (2007: 13).

4. "TODOS ESTAMOS DE ACUERDO, PERO QUEREMOS MÁS..."

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

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

Cuadro 2

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

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

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

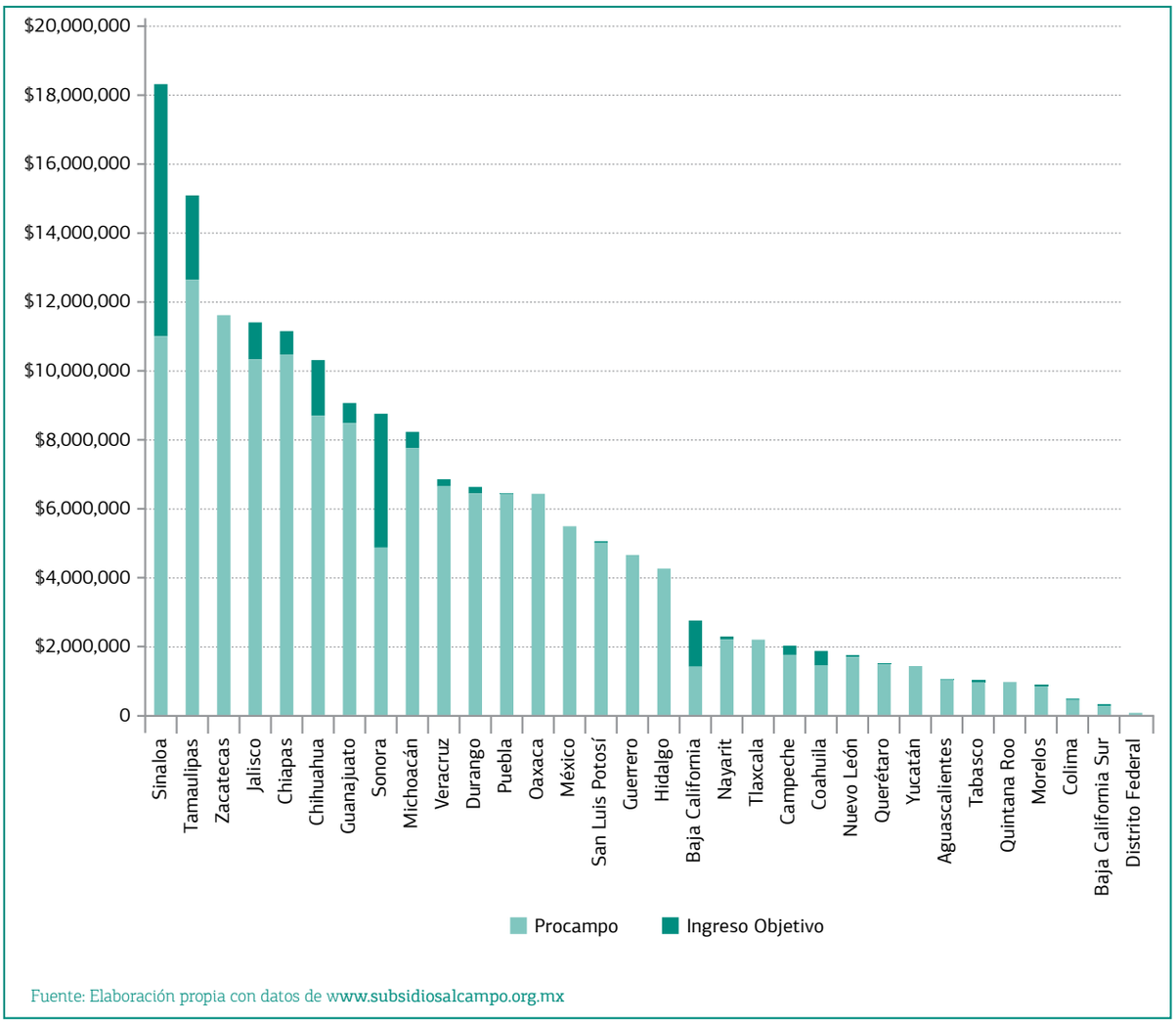
En efecto, la auditoría federal y los datos oficiales muestran que entre 1994 y 2006 se había dado una fuerte concentración de los recursos de Procampo. En un extremo se encontraban 0.2% de los beneficiarios (poco más de 50,000 productores), cada uno de los cuales había recibido apoyos por más de 100 hectáreas, que representanban 8.7% del total de pagos efectuados.[7] Y en el otro extremo, como puede verse en el Cuadro 2, figura el 23.9% de los productores inscritos con menos de una hectárea y que han recibido apenas 0.6% de los recursos, aún cuando poseen 4.3% de la tierra. De ahí la observación formulada por la ASF a SAGARPA, en el sentido de revisar las reglas de operación, con el propósito explícito de evitar la reproducción de esa concentración del ingreso.

Sin embargo, el rechazo a los cambios instruidos por la ASF ya se había convertido, a principios de 2009, en una causa política de la mayor parte de los gobiernos de las entidades federativas y de las organizaciones campesinas más representativas de México. Nadie parecía oponerse a la decisión gubernamental de aumentar los subsidios destinados a las unidades agrícolas más pequeñas, como de hecho había venido sucediendo. Pero lo que despertó una verdadera batalla mediática fue la propuesta de obtener esos recursos adicionales para los más pobres disminuyendo los dineros entregados a los dueños de los predios de mayor magnitud, lo que implicaría redistribuir recursos de unas entidades federativas a otras. Así, por ejemplo, cuando el secretario de desarrollo rural del gobierno de Tamaulipas se enteró que la SAGARPA intentaba reducir los apoyos a los grandes productores, admitió que cerca de 45% del presupuesto previsto para Procampo en 2008 se entregaría sólo a 9% de los productores inscritos. Pero añadió: "lo que no entiende el secretario (Alberto Cárdenas) es que el 92% de la producción de granos en México lo produce ese 9 por ciento".[8] Pero fue su homólogo de Sinaloa, Jorge Kondo López, entonces Presidente de la Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Agropecuario (AMSDA) quien definió los términos del conflicto que suponía la modificación a las reglas del juego:

6 Verónica Martínez, "Baja Procampo apoyo a estados norteños", *Reforma*, México D.F, 20 de agosto de 2008.
7 Esto proviene de información oficial generada por Aserca y que está disponible en la base de datos de Fundar acerca de subsidios al campo: www.subsidiosalcampo.org.mx
8 Fox (1995)

"lo que pretende Cárdenas significa quitarle dinero a los estados; nos está enfrentando. Los gobiernos estamos dispuestos a revisar el programa, pero no a que nos quiten recursos".[9] Y no es coincidencia que Tamaulipas y Sinaloa sean precisamente dos de los estados que más apoyos han recibido de estos programas, como lo muestra la gráfica 2.

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



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

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

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

9 Entrevista transcrita, José Octavio López Presa, Ciudad de México, 27 de febrero de 2009.
10 Cfr. "Rechaza CNC propuesta de Sagarpa del nuevo Procampo", Imagen Agropecuaria, Lunes 22 de septiembre del 2008. Consultado en www.imagenagropecuaria.com/artículos.php?id_sec12&id_art=540.

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

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

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

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

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

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

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

11 Juan E. Pardinas. "¿Pronarco o Procampo?", Reforma, México, D.F., 23 de noviembre de 2008.
12 CONAGO (2008).
13 Entrevista radial el programa radiofónico "Entre Amigos" (hoy llamado "Enfoque financiero"), bajo la conducción de Alicia Salgado y Roberto Aguilar, trasmitido por Estéreo 100 (100.1 de frecuencia modulada en el Distrito Federal), 7 de febrero de 2009.

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

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

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

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

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

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

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

14 González (2009).
15 Fox (1995).
16 Entrevista transcrita, José Octavio López Presa, Ciudad de México, 27 de febrero de 2009.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

18 ASF (2008).

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

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

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

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

6. CONCLUSIONES

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Bibliografía

Auditoría Superior de la Federación (2008), *Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2006*, México, 2008, tomo IV. www.asf.gob.mx (Informe de Auditorias)

Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA) (2008a) *Análisis en materia rural de la revisión de la cuenta pública 2006*, mayo. http://www.cedrssa.gob.mx/?doc=1568

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

Cerón Monroy, Hazael (2008), "El Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo) y la reconversión de cultivos básicos en México. Un modelo de sobrevivencia," México, El Colegio de México, Centro de Estudios Económicos, tesis de maestría.

Claridades Agropecuarias (2003) núm. 121, septiembre.

Conferencia Nacional de Gobernadores (2008) "Declaratoria de la Trigésima Quinta Reunión Ordinaria de la Conago," Álamos, Sonora, Septiembre 26, http://www.conago.org.mx/reuniones/FB-2008-09-26.aspx

Consejo Nacional Agropecuario (2008) "Problemática del sector agropecuario y PEF 2009". *Boletín Informativo*, 199, Octubre.

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

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

González, Alejandro, et al.,(2009) *Índice de Calidad de Diseño de programas públicos,* GESOC, México, www.gesoc.org.mx

González Gómez, Mauricio (2008) "Evolución y perspectivas Procampo ", Consejo Nacional Agropecuario, diciembre.

Grupo de Economistas y Asociados (GEA) (2006) "Estudio sobre la evaluación del desempeño del Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo): año agrícola 2006," Mexico, noviembre http://www.aserca.gob.mx/artman/uploads/evaluacion_pv_2006__final-proteccion.pdf

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

____ (1992) *The Politics of Food in Mexico*, Ithaca, Cornell University Press.

____ (1995) "Governance and Rural Development in Mexico: State Intervention and Public Accountability", *Journal of Development Studies,* 32(1).

Hewitt de Alcántara, Cynthia (2007) "Ensayo sobre los obstáculos al desarrollo rural en México. Retrospectiva y prospectiva", *Desacatos*, 25.

López Presa, José Octavio (2002) *La rendición de cuentas en la política social*, México: Auditoría Superior de la Federación, (Serie Cultura de la Rendición de Cuentas, no. 3).

Majone, Giandoménico (1997) *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, Mexico: Fondo de Cultura Económica/Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública,

Merino, Mauricio (2003) *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*, México: Fondo de Cultura Económica.

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

____ (2008ª) "La importancia de la ética en el análisis de las políticas públicas." *Revista CLAD Reforma y Democracia*, 41, Junio: 7-32.

____ (2008b) "La transparencia como política pública", en John M. Ackerman (Coordinador), Más allá del acceso a la información: transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho, México, Siglo XXI Editores.

____ (2009) "Los programas de subsidios al campo: Las razones y sinrazones de una política mal diseñada", *Documento de Trabajo*, DT/DAP 229, Mexico: CIDE, septiembre.

____ (2010, en prensa) "La importancia de la ética en el análisis de las políticas públicas", en *Enfoques de políticas públicas* (volumen colectivo) Mexico, División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

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

Sagarnaga Villegas, Myriam (coord.) (2007) *"Evaluación de consistencia y resultados de Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo) para el ejercicio Fiscal 2007"*, México, Servicios Profesionales para el Desarrollo Económico.

Sagarpa (2008) *El Procampo: Operación e Impactos. La nueva visión de un viejo reto*, Mexico, D.F., febrero.

Scott, John (2007) "Procampo, Eficiencia con equidad", documento inédito.

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

UNDP (2009) *Indicadores de Desarrollo Humano y Género 2000 y 2005*, United Nations Development Programme.

Hemerografía

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

"Ayuda Procampo a narcofamliares", *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 norteños", *Reforma*, México D.F, 20 de agosto de 2008.

Pardinas, Juan E., "¿Pronarco o Procampo?", *Reforma*, México, D.F., 23 de noviembre de 2008. "Piden limpiar el Procampo", *El Universal,* México, D.F., 24 de noviembre de 2008.

"Rechaza CNC propuesta de Sagarpa del nuevo Procampo", *Imagen agropecuaria*, 22 de septiembre de 2008.
"Ricos y pobres con acceso al Procampo, dice Cárdenas", *El Siglo de Durango*, 20 de noviembre de 2008.
"Ven irregularidades en subsidios al campo", *Reforma*, 14 de octubre de 2008.

Decretos y reglas de operación (por orden cronológico)

"Acuerdo por el que se dan a conocer los productos elegibles y los montos del ingreso objetivo mínimo para los ciclos agrícolas del otoño-invierno 2008/2009 al primavera-verano 2013", publicado en el *DOF* el 2 de enero de 2009.
"Acuerdo por el que se modifican y adicionan diversas disposiciones de las Reglas de Operación del Programa de Apoyos Directos al Campo, denominado Procampo", *DOF*, 8 de abril de 2009.
"Decreto que regula el Programa de Apoyos Directos al Campo denominado Procampo", *Diario Oficial de la Federación (DOF),* 25 de julio de 1994.
"Ley de Capitalización del Procampo", *DOF*, 31 de diciembre de 2001.
Manual de Operación de Procampo SARH, documento interno, 1993.
"Modificaciones y Adiciones a las Reglas de Operación al Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo), para los ciclos agrícolas Primavera-Verano 2002 y Otoño-Invierno 2002/2003", *DOF*, 21 de febrero de 2003.
"Normas de Operación para el Ciclo Agrícola Otoño-Invierno 95/96 del Programa de Apoyos al Campo (Procampo)", *DOF,* 16 de febrero de 1996.
"Normas de Operación para el ciclo agrícola Primavera-Verano 1996 del Programa de Apoyos al Campo (Procampo)", *DOF*, 21 de mayo de 1996.
"Normas de Operación del Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo) para los ciclos agrícolas Primavera-Verano 2001 y Otoño-Invierno 2001/2002", *DOF*, 15 de febrero de 2001.
Procampo O, Normas de Operación Otoño-Invierno 94/95, documento interno, 12 de enero de 1995.
"Reglas de Operación del Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo), para los ciclos agrícolas Primavera- Verano 2002 y Otoño-Invierno 2002/ 2003", *DOF,* 20 de febrero de 2002.
"Reglas de Operación del Programa de Apoyos Directos al Productor por Excedentes de Comercialización para Reconversión Productiva, Integración de Cadenas Agroalimentarias y Atención a Factores Críticos", *DOF*, 17 de junio de 2003.
"Reglas de Operación del Sistema de Garantías y Acceso Anticipado a Pagos Futuros del Procampo", *DOF*, 23 de diciembre de 2003.
"Reglas de Operación del Programa de Atención a Problemas Estructurales (Apoyos Compensatorios)", *DOF*, 31 de diciembre de 2007.

Otros archivos

Entrevista con el Licenciado José Octavio López Presa, 27 de febrero de 2009.
Entrevista colectiva con Gustavo Adolfo Cárdenas Gutiérrez, Coordinador General de Apoyos al Campo (Procampo), Manuel Martínez de Leo, Coordinador General de Comercializaciones; Fidel Gaona Urbina, Director General de Programación y Evaluación de Apoyos Directos al Campo; Rubén Zamanilla Pérez, Director General de Medios de Pago; y Miguel Ángel Hernández Servín, Director de Seguimiento Operativo el 25 de febrero de 2009.

Subsidios Agrícolas en México:

¿quién gana, y cuánto?

John Scott[1]
Centro de Investigación y Docencia Económicas

3

1 Esta es una versión resumida del estudio intitulado "The Incidence of Agricultural Subsidies in Mexico," *Rural Development Research Report*, Mexico Institute del *Woodrow Wilson International Center for Scholars*, Mexico Institute, en prensa, www.wilsoncenter.org/DesarrolloRuralMexicano. Traducción: Jorge Romero

INTRODUCCIÓN

El presente estudio desarrolla un análisis detallado y comprehensivo de la incidencia de los principales programas de Agricultura y Desarrollo Rural (ADR) instrumentados en México, en el contexto de la apertura de los mercados agropecuarios asociada al Tratado de Libre Comercio de América del Norte entre 1994 y 2008. Estos programas han sido el objeto de diversas evaluaciones en años recientes.[2] Los informes a cargo de la OCDE y el Banco Mundial incorporan estimaciones cuantitativas de la incidencia de distintos subsidios agrícolas por beneficiario, en hogares y productores, así como su impacto geográfico, con base en Scott (2006, 2008). El presente estudio desarrolla y extiende los resultados de evaluaciones previas de diversas formas: incluye una discusión más amplia y detallada sobre la importancia de realizar un análisis distributivo para evaluar los subsidios agrícolas; incorpora un análisis distributivo de las fuentes de ingreso y condiciones de empleo en los hogares rurales y agrícolas; amplía la cobertura de los programas bajo análisis y utiliza medidas más precisas de la riqueza de los productores para estimar la distribución de los subsidios agrícolas por beneficiario, incluyendo hogares y productores.

El potencial del sector agrícola para impulsar la reducción de la pobreza es uno de los temas principales del "Informe sobre el Desarrollo Mundial 2008", si bien el informe también enfatiza la creciente importancia de actividades rurales no agrícolas. Ninguna de las evaluaciones ya señaladas de la política agropecuaria en México incorpora un análisis de los mercados de trabajo agrícola y rural, que sigue siendo uno de los aspectos menos estudiados de la economía agrícola en México (ver Esquivel 2009 para una guía de investigación reciente en el área), con importantes implicaciones de política en el contexto actual, en el que la concentración regresiva de subsidios en los productores más ricos, en el norte del país, se ha justificado con el argumento de que los subsidios se "filtran" hacia los pobres por medio del mercado laboral. Contrario a lo que supone esta justificación, dado que el diseño y asignación de la mayor parte de los subsidios tiene objetivos 'compensatorios', y no de producción, los subsidios han tendido a favorecer la producción establecida de granos a gran escala, intensivos en el uso de capital, en lugar de apoyar la producción de frutas y vegetales, intensiva en el uso de mano de obra. No hay evidencia de que los subsidios agrícolas tengan efectos positivos en el empleo a nivel estatal. A lo largo de la última década, el empleo agrícola ha disminuido significativamente en la mayor parte de los estados, y ha disminuído desproporcionadamente en aquellos estados que reciben la mayor parte de los subsidios (ver la sección 5.3).

El estudio mejora el análisis de incidencia de los beneficios de los subsidios agrícolas controlando para posibles variaciones en la calidad y productividad de la tierra, así como para variaciones en los precios al productor, a nivel estatal. Como resultado obtenemos una mejor aproximación de la riqueza/ingreso de los beneficiarios que si usáramos simplemente unidades de tierra, sin diferenciar. Este procedimiento revela que las valoraciones preliminares de estudios anteriores sobreestimaron el grado de regresividad (concentración en los productores más ricos) para las transferencias de Procampo desvinculadas de la producción, pero subestimaron la concentración en el caso de Ingreso Objetivo, al igual que en la mayoría de los subsidios que se concentran en los productores comerciales más grandes. No es de sorprender que el análisis también revela que los activos de propiedad, ajustados con el método descrito, se distribuyen de forma mucho más desigual que lo que sugiere el uso de información de propiedad no ajustada para medir la desigualdad en el acceso a tierra, en México y en otros países (Deininger y Olinto, 2002).

El estudio se estructura de la siguiente forma. La sección 1 considera la importancia del análisis distributivo en el contexto actual, en el que los múltiples objetivos de los subsidios agrícolas usualmente entran en conflicto. En particular, la sección refuta la perspectiva ampliamente aceptada, común entre los responsables de política pública, que rechaza este tipo de análisis por considerar que impone objetivos de equidad a instrumentos que deberían guiarse solamente por objetivos de eficiencia. La sección 2 describe y cuantifica la evolución de los principales programas de ajuste y compensación en México tras la aprobación del TLCAN. La sección 3 analiza cómo han evolucionado el crecimiento, la productividad, el empleo y los salarios en el sector agrícola, considerando los posibles efectos de los subsidios agrícolas en las tendencias identificadas. La sección 4 explora información reciente de pobreza rural y privaciones que afectan el desarrollo humano, y analiza las fuentes de ingreso y el perfil ante el mercado laboral de los pobres en el ámbito rural. La sección 5 analiza cómo se distribuyen los subsidios en los estados y a nivel municipal, y cómo inciden en el crecimiento de la productividad y el empleo. La sección 6 presenta un análisis de incidencia de beneficios, de los subsidios agrícolas por beneficiario, a nivel de productores y hogares,

2 Recientemente, la OCDE (2006), el BID (2007) y el Banco Mundial (2009) han producido evaluaciones comprehensivas de la política rural y agropecuaria en México. El Grupo de Economistas Asociados (GEA) y la Auditoría Superior de la Federación (2006) han llevado a cabo evaluaciones de Procampo, al igual que un grupo consultivo constituido *ex profeso* para la reforma de Procampo por la Sagarpa y el BID en 2008 (inédito). *Alianza para el Campo* ha sido evaluado por la FAO (2005).

y estima el impacto directo del gasto asociado a programas ADR sobre la desigualdad en el ingreso rural en México. Por último, la sección 7 deriva del análisis anterior recomendaciones de política pública.

1. ¿IMPORTA LA EQUIDAD? OBJETIVOS COMPENSATORIOS, DE PRODUCCIÓN Y DISTRIBUCIÓN EN LA POLÍTICA AGROPECUARIA

La incidencia distributiva de los subsidios agrícolas en México ha recibido cada vez más atención, no sólo en las evaluaciones internacionales ya referidas, sino en un buen número de iniciativas de gobierno y no gubernamentales, así como en los medios.[3] A pesar de ello, los tomadores de decisión y responsables de la política pública en el sector agrícola han sido por lo general escépticos en torno a la importancia de promover la equidad en el diseño y evaluación de las políticas del sector. A fin de justificar el análisis distributivo desarrollado más adelante, es importante clarificar este asunto (si importa o no la equidad) desde un principio.

El diseño y evaluación de las políticas públicas agrícolas en México se ha visto afectado por un problema común en áreas complejas de política pública: la definición de múltiples objetivos, usualmente en conflicto entre sí, para un sólo instrumento de política pública. Esta situación con frecuencia empeora cuando los objetivos son confusos e implícitos, en lugar de estar claramente definidos. Un ejemplo sobresaliente de esta confusión se encuentra en el caso de Procampo, como se vera más adelante.

Al mismo tiempo, en términos "globales", la formulación, diseño y evaluación de políticas de desarrollo rural y agrícolas se ha caracterizado por una tajante división entre los objetivos de programas "productivos" y programas "sociales", siendo los primeros programas que se preocupan exclusivamente por aumentar la productividad en el sector rural, y los segundos programas abocados a mitigar la pobreza rural. Históricamente, esta división se ha venido profundizando en la perspectiva de las administraciones federal y locales, con una estricta división entre secretarías responsables de los programas "productivos" (principalmente SAGARPA), y aquellas responsables de los programas "sociales" (principalmente SEDESOL). Esta división se mantiene con la "Ley de Desarrollo Rural Sustentable" y el instrumento presupuestario asociado a esta normativa, el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Sustentable (PEC). A pesar de la intención original de hacer del PEC una institución integradora y coordinadora en la conducción de la política de desarrollo rural, en los hechos el PEC ha sido poco más que un esquema para clasificar y agrupar el amplio conjunto de programas agrícolas y de desarrollo rural por funciones comunes, siendo la división más amplia la que distingue *productivo* de *social*.

Esta división es consistente con una premisa general resultante de la economía del bienestar que hace a la eficiencia independiente de intervenciones orientadas a promover la equidad.[4] La premisa puede interpretarse como una sugerencia para que los programas "productivos" se aboquen exclusivamente a corregir las fallas de mercado e impulsen el Producto Interno Bruto (PIB) hacia su máximo nivel de producto potencial (la frontera de posibilidades de producción), delegando a los instrumentos "sociales" (redistributivos) la tarea de alcanzar un nivel social óptimo dentro de esta frontera de posibilidades. Una consecuencia obvia de esta interpretación es que los instrumentos productivos deben ser evaluados por su capacidad para aumentar la productividad, no por su incidencia distributiva (y viceversa para los programas sociales).

Podría parecer que esta interpretación aporta un fundamento sólido para rechazar preocupaciones distributivas en los subsidios agrícolas. Con frecuencia, por supuesto, este escepticismo

3 Estas iniciativas incluyen varios foros para la reforma de los subsidios agrícolas a cargo de la Presidencia de la República, el Congreso (en el Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, CEDRSSA), y la excelente base de datos de Procampo y otros subsidios agrícolas publicada por Fundar (http://www.subsidiosalcampo.org.mx). La incidencia de los subsidios agrícolas también ha sido analizada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL) en su *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2008* (Gráfica 16, p. 80), y al parecer ha sido utilizada para definir prioridades en la propuesta de presupuesto federal 2010.
4 La premisa se deriva de los así llamados "teoremas fundamentales de la economía del bienestar", que demuestran que todo mercado competitivo en equilibrio general es Pareto eficiente, y análogamente pero en sentido inverso, todo punto Pareto eficiente puede alcanzarse por medio de un equilibrio general (por medio de la reasignación correspondiente de los activos disponibles).

es una justificación velada en provecho propio de grupos de interés,[5] pero también puede ser una preocupación legítima de las y los responsables de la política agropecuaria, especialmente dada la historia agraria de México. Rosenzweig (2008), por ejemplo, da cuenta de esta preocupación en un análisis reciente de la política agropecuaria para un panel independiente de expertos convenido por la SAGARPA y el BID para la reforma de Procampo: "una de las razones por las cuales la política agropecuaria ha perdido efectividad es por consideraciones de equidad mal entendidas... Al estar basadas las transferencias en los factores de la producción, necesariamente se está buscando un resultado productivo y no un resultado de equidad social..."

Dada la prevalencia de esta posición y la lógica económica que la respalda, es importante ser lo más claro posible al explicar por qué la premisa es en realidad un argumento a favor de considerar el impacto distributivo de los subsidios agrícolas al evaluarlos, en lugar de ignorarlo.

1. En primer lugar es de notarse que aún si las condiciones de los teoremas del bienestar aplicaran, permitiendo una separación estricta en la instrumentación de políticas de eficiencia y de equidad, ello no haría irrelevantes los efectos distributivos de los instrumentos abocados a la eficiencia. Por el contrario, el diseño e instrumentación de los instrumentos de equidad para alcanzar el óptimo social requeriría un entendimiento puntual de los efectos distributivos (colaterales) de los instrumentos para promover la eficiencia. Estos efectos podrían ser neutros o incluso progresivos, facilitando así la tarea de los instrumentos abocados a la equidad. Como veremos más adelante, los subsidios agrícolas en México (como en casi todos los países) en realidad son altamente regresivos, la mayoría incluso más regresivos que la distribución de ingreso privado en el sector rural. Si tomamos en cuenta su importancia para la economía rural y agrícola, esto significa que en los hechos los subsidios son un factor "determinante" de la desigualdad rural en México. Ello implica que para lograr alcanzar el óptimo social (suponiendo que ello tendría un impacto positivo en las condiciones de equidad), sería necesario que los instrumentos redistributivos fueran diseñados para "compensar" el efecto de los instrumentos productivos, así como el efecto de otros factores (de mercado), determinantes de la desigualdad.

2. En los hechos, evidentemente, los supuestos ideales de los teoremas del bienestar son muy poco realistas, lo cual es especialmente cierto en el contexto de los mercados e instituciones agrícolas y rurales. Los teoremas suponen la existencia de mercados completos y perfectamente competitivos para todos los bienes y factores de producción; la existencia de agentes económicos perfectamente informados; y la existencia de instrumentos redistributivos sin costo y también perfectamente informados. Además de suponer de entrada que no existen las fallas de mercado, los teoremas del bienestar suponen que no hay fallas en instituciones ajenas al mercado (instituciones políticas, de gobierno y no gubernamentales), instituciones indispensables para identificar y hacer posible una distribución socialmente óptima. El hecho de que estas condiciones no existan en la realidad no significa que los teoremas del bienestar no sean de interés, ni tengan una aplicación práctica, pero su utilidad como parámetros de referencia es "negativa" o indirecta, en lugar de directa: radica en que hace posible identificar precisa y exhaustivamente las condiciones que no se cumplen en la realidad, y que debe atender la política pública.

3. En el contexto actual, esto significa que las consideraciones de eficiencia y equidad no pueden distinguirse tan fácilmente al momento de diseñar y evaluar subsidios agrícolas y políticas más generales de desarrollo agrícola y rural. Toda vez que el sector agrícola y rural tiene importantes fallas de mercado, la enorme desigualdad entre productores para acceder a insumos y mercados representa un obstáculo mayor para la productividad y el crecimiento. La estrecha interdependencia entre condiciones de eficiencia y equidad cuando hay crecimiento económico ha recibido mucha atención en años recientes. Dan cuenta de ello el "Informe sobre el Desarrollo Mundial 2006: Equidad y Desarrollo"; el IDM 2008, que analiza el sector agrícola; estudios del Banco Mundial (2004, 2006) para el caso de la región de América Latina y el Caribe; así como Levy y Walton (2009) para el caso de México, específicamente. La interdependencia entre eficiencia y equidad puede ilustrarse con una amplia variedad de ejemplos específicos, apelando incluso a la extensa historia de reforma agraria y políticas de desarrollo agropecuario en México a lo largo de los últimos cien años. A riesgo de simplificar en exceso esta historia, puede resumirse de la siguiente manera:

   a) La reforma agraria generó un sistema atomizado de tenencia de la tierra, y limitó drásticamente el mercado de la tierra con el sistema Ejidal.

5 Por ejemplo, en una presentación en SAGARPA a cargo de la Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Agropecuario (AMSDA, Septiembre 2008; presentada al Secretario de Agricultura pero dirigida al Presidente), al reaccionar a propuestas recientes de reforma se rechazaron las preocupaciones distributivas por "populistas", con una sombría amenaza: "*Lamentablemente se ha externado que el propósito de los cambios en PROCAMPO e Ingreso Objetivo son para (sic) quitarle al grande para darle al chico... Es el Rico vs el Pobre. Eso suena a demagogia y populismo anacrónico y provocará enconos que alteren la estabilidad del País*". La presentación fue realizada por Jorge Kondo, Presidente de la AMSDA, Secretario de Agricultura de Sinaloa (uno de los estados con mayor proporción de subsidios) y aparentemente beneficiario importante de estos subsidios en lo personal (Merino 2009, con base en http://www.subsidiosalcampo.org.mx).

b) Las principales políticas de apoyo agrícola en este período –precios de garantía, apoyo para sistemas de irrigación y otros subsidios directos a insumos para la producción– beneficiaron principalmente a productores de grano en gran escala, con uso intensivo de capital (irrigación); pero fracasaron en el intento de llegar a la mayor parte de los productores de pequeña escala y de subsistencia que creó la reforma agraria, obligándolos a mantener unidades de producción de baja calidad, bajos niveles de inversión y tecnología primitiva. No fue sino hasta fin de siglo que se creó un programa importante de transferencias con la capacidad para alcanzar a la mayor parte de esos productores (Procampo, 1994), a pesar de que su porción de las transferencias estaba acotada por su porción de tenencia de la tierra cultivable.

c) Además de este sesgo histórico en la asignación de los subsidios agrícolas en contra de los productores de pequeña escala, agricultores de subsistencia y jornaleros agrícolas sin tierra; los hogares rurales en condiciones de pobreza también fueron excluidos de la mayoría de los programas sociales y de combate a la pobreza, condición que prevaleció también hasta el fin de siglo. Estos programas asignaban recursos sobre la base de un sesgo urbano considerable, que sólo se revirtió al ponerse en marcha esfuerzos para extender la cobertura rural de servicios de salud y educación básicos en la década de los noventa, especialmente por medio del innovador programa de transferencias condicionadas "Progresa", en 1997 (rebautizado con el nombre "Oportunidades" en 2001).

4 Recapitulemos cómo se separaron los instrumentos abocados a la equidad de la eficiencia: para atender la desigualdad rural, se desplegaron la reforma agraria, que repartió tierras, y (mucho más tarde) algunos programas sociales, mientras que los subsidios agrícolas se concentraron en los grandes productores con base en consideraciones de eficiencia, estrictamente. El resultado de estas políticas, como veremos más adelante, es un sector agrícola que es a la vez muy desigual y relativamente ineficiente, además de lo cual es resistente al cambio (sección 3). Al cumplirse cien años de la Revolución Mexicana, y dos décadas después de la "segunda reforma agraria", la economía rural sigue atrapada en un equilibrio de bajo crecimiento y alta desigualdad, en el que apenas subsisten los más pobres, mientras sostiene a algunos de los individuos más ricos y más generosamente subsidiados del país. Este resultado refleja múltiples fallas en el diseño e instrumentación de las dos categorías más amplias de política pública (distributivas y productivas), pero también se explica por la separación histórica de estos instrumentos, que ha conducido, por una parte (en un extremo) a un sector de subsistencia extenso y comercialmente inviable, que ha sobrevivido como un sistema implícito y mínimo de aseguramiento social; y por otra (en el otro extremo) a que los productores de grano en gran escala reciban la mayor parte de los subsidios sin evidencia de que éstos tengan un impacto significativo en la productividad o el empleo (ver secciones 3 y 5). Entre los dos extremos se encuentran los pequeños y medianos productores (de 5 a poco más de 20 hectáreas), con potencial sin desarrollar, y con muy limitado acceso a crédito, seguros, tecnología, apoyo para la comercialización y otros insumos fundamentales. Estos productores por lo general no son tan pobres como para beneficiarse del Progresa u otros programas sociales, y no son suficientemente grandes como para beneficiarse de los subsidios agrícolas bajo los esquemas y criterios de asignación existentes; pero bien podrían ser los beneficiarios potenciales con mayor impacto: el apoyo dirigido a este segmento sería a la vez más equitativo y más productivo, y serviría para distender múltiples e importantes obstáculos que limitan actualmente la producción agrícola (en contraste con los grandes productores, que están ya muy cerca de su frontera de posibilidades de producción, en parte gracias al efecto acumulativo de inversiones en su beneficio en el pasado). De Janvry *et al.* (1995) formularon un argumento similar hace quince años, al demostrar que el segmento de productores medianos tenía el mayor potencial de beneficiarse del apoyo directo, facilitando la reconversión y modernización de cultivos bajo el TLCAN. Desafortunadamente, con todo y que Procampo pudo asignar exitosamente recursos a estos productores, al menos de forma proporcional a su tenencia de la tierra cultivada (41%, ver gráfica 30); el resto de los insumos complementarios indispensables para el desarrollo del segmento no llegó (por distintas razones, porque los programas de apoyo a los insumos estaban severamente constreñidos, y porque los programas que en efecto existían se concentraron en los grandes productores, ver sección 6.1).

2. AJUSTES EN EL COMERCIO AGRÍCOLA Y PROGRAMAS DE COMPENSACIÓN TRAS EL TLCAN.

Las principales políticas de Agricultura y Desarrollo Rural (ADR) actualmente instrumentadas en México se originaron en el contexto de una amplia reforma orientada por la apertura de mercado, que buscaba modernizar al sector agropecuario, a principios y mediados de los noventa.

La reforma tuvo lugar en un entorno con dos factores clave: la apertura de los mercados de bienes agrícolas al amparo del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994, que consideraba un periodo de transición de 15 años; y la reforma constitucional que transformó el sistema Ejidal de tenencia de la tierra, en 1992.

La "segunda reforma agraria" mexicana, como ha sido acertadamente llamado este ambicioso programa de reforma (por uno de sus principales arquitectos, además, ver Gordillo *et al.* 1999), estuvo acompañada de numerosas y profundas innovaciones a las políticas ADR que introdujeron instrumentos de política pública a la vez más eficientes (en tanto que generaban menos distorsiones) y más equitativos. La dilatada "primera" reforma agraria que siguió a la revolución mexicana fue acompañada de dos formas de apoyo agrícola desde la administración de Cárdenas en la década de los cuarenta hasta su final formal en 1992: apoyo para la adquisición de insumos (irrigación, fertilizante y bienes de capital), y Apoyos al Precio de Mercado, (APM) o esquema de precios de garantía. Por su diseño, estas políticas de apoyo eran altamente distorsionantes e inequitativas, y no podían llegar a los pequeños productores y agricultores de subsistencia creados por la reforma agraria.

Para hacer frente a la reducción gradual de APM y precios de garantía bajo el TLCAN, se compensó a los campesinos con tres programas de apoyo, principalmente: a) el Programa de Apoyos a la Comercialización,[6] un programa de subsidios basados en la producción, creado en 1991; b) el Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo), un programa de transferencias directas por hectárea, desvinculado de la producción y comercialización, creado en 1994; y c) Alianza para el Campo, un programa, o grupo de programas, de apoyo a la inversión que ofrecía subvenciones equivalentes a la inversión realizada por el beneficiario y otros servicios de apoyo directo a la adquisición de insumos, creado en 1996. La expectativa generalizada asociada a estos programas era que no sólo jugarían un rol compensatorio en un entorno de mayor competencia externa, sino además, especialmente en el caso de Procampo y Alianza, otorgarían el apoyo necesario a los campesinos para modernizar la producción y cambiar a cultivos de mayor valor comercial en el contexto de la liberalización de los mercados de tierra y productos agrícolas.

En el entorno prevaleciente en México, con un sector agrícola bipolar y dadas las políticas de apoyo previas, el diseño desvinculado de Procampo fue revolucionario en términos de eficiencia y en términos de equidad. Al disociar las transferencias de objetivos de producción y comercialización, el programa debía minimizar las distorsiones en las decisiones de qué producir, y transferiría recursos directamente a los agricultores de subsistencia por primera vez en el México post-revolucionario. El decreto de creación del Procampo enlista una larga letanía de objetivos, que incluyen de forma importante, como "uno de sus objetivos principales", mejorar el ingreso de "2.2. millones de productores rurales que destinan su producción al autoconsumo que se encontraban al margen de los sistemas de apoyos".[7]

La reforma en las políticas de apoyo agrícola estuvo acompañada de una reforma en las políticas de combate a la pobreza y desarrollo rural, con base en los siguientes elementos, estrechamente relacionados: a) la introducción de programas de apoyo al campo innovadores y eficazmente focalizados; b) una reasignación del gasto social hacia el sector rural (en forma de programas de combate a la pobreza, subsidios alimentarios, y servicios básicos de educación y salud para la población abierta), revirtiendo el manifiesto sesgo urbano del gasto social en las décadas anteriores; y c) un incremento en el gasto asociado a programas de desarrollo rural (programas sociales) en relación con el gasto asociado a programas de apoyo agrícola (programas productivos), como proporción del gasto total en programas ADR. El programa de mayor importancia en la instrumentación de estas reformas fue el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa, en 1997), que ofrecía transferencias directas de dinero a hogares rurales, condicionándolas a inversión en capital humano (los miembros del hogar debían asistir a la escuela a recibir educación básica y hacer uso de los servicios de salud).[8] Hay otros tres programas importantes

6 Tanto el *Programa de Apoyos a la Comercialización* como el *Procampo* son manejados por la misma dependencia, *Apoyos y Servicios a la Comercialización Agraria* (ASERCA).

7 *Decreto que Regula el Programa de Apoyos Directos al Campo Denominado Procampo*, DOF, 25 de julio de 1994. La lista de objetivos incluye (el énfasis es del autor): "1) mayor participación en el campo de los sectores social y privado para **mejorar la competitividad interna y externa**; 2) **elevar el nivel de vida de las familias rurales**; 3) **modernización del sistema de comercialización**, 4) **incremento de la capacidad de capitalización** de las unidades de producción rural; 5) **facilitar la conversión** de aquellas superficies en las que sea posible establecer actividades que tengan una mayor rentabilidad, dando **certidumbre económica** a los productores rurales y **mayores capacidades para su adaptación** al cambio, que demanda la nueva política de desarrollo agropecuario en marcha, y la aplicación de la política agraria contenida en la reforma al artículo 27 constitucional; 6) **impulse nuevas alianzas entre el mismo sector social y con el sector privado** en forma de asociaciones, organizaciones y sociedades capaces de enfrentar los retos de la competitividad,7) **adopción de tecnologías más avanzadas** y la implantación de modos de producción sustentados en principios de eficiencia y productividad; 8) debido a que 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 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**, y 9) **contribuir a la recuperación, conservación de bosques y selvas y 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..."

8 En 2001 el programa se extendió a áreas urbanas, incorporó educación media-superior y fue renombrado *Oportunidades*.

y focalizados de desarrollo rural creados en este periodo: a) el Fondo de Aportaciones para Infraestructura Social (FAIS, en 1996), una importante bolsa de recursos descentralizada para el desarrollo de infraestructura básica, que reemplazó al Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) de la administración de Salinas (1988-1994); b) el Programa de Empleo Temporal (*PET*, creado en 1995), un programa intersecretarial de empleo temporal focalizado por medio de la auto-selección de la población objetivo;[9] y c) el Programa de Desarrollo Rural (1996), el componente principal de Alianza para el Campo, oficialmente dirigido a los productores en condiciones de pobreza.

Después del año 2000 se han mantenido los instrumentos más importantes creados por estas reformas, si bien no se ha mantenido el ritmo y profundidad de los esfuerzos de reforma a lo largo de esta década. Una innovación institucional potencialmente importante fue la aprobación de una legislación marco para el desarrollo rural, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (2001), que trató de crear un marco coordinado de gasto en programas ADR, el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC). No obstante el intento, el PEC no ha tenido mucho impacto en las asignación de recursos asociados a programas ADR, más allá de crear un esquema para clasificar formalmente los recursos etiquetados para estos programas.

Desde el año 2000, el gasto asociado a programas ADR casi se ha duplicado en términos reales, y en 2008 alcanzó un presupuesto global de 204 mil millones de pesos. Esta expansión del gasto tuvo lugar en el contexto de la liberalización de casi todos los productos agrícolas en 2003, y la liberalización de productos "sensibles" (maíz, frijol, azúcar y leche en polvo) en 2008. La eficaz movilización política de organizaciones campesinas llevó a la negociación del Acuerdo Nacional para el Campo en 2003. La subsecuente expansión de gasto en políticas agrícolas (GPA) se destinó a instrumentos mas distorsionantes (y algunos nuevos, como los subsidios al diesel agropecuario), lo cual representó una retracción parcial respecto de los esfuerzos de la reforma anterior.[10]

3. SUBSIDIOS, CRECIMIENTO, PRODUCTIVIDAD Y EMPLEO EN EL SECTOR AGRÍCOLA

3.1. Crecimiento y productividad (la tierra y la productividad total de los factores)

Entre 1980 y 2007 el Producto Interno Bruto Agrícola (PIBA) creció a una tasa promedio anual de 1.6%, mientras que el Producto Interno Bruto total (PIB) creció 2.7%, de forma que el PIBA como proporción del PIB se contrajo de 7% a 5.4% en este periodo. Sin embargo, la brecha entre la tasa de crecimiento a nivel nacional y para el sector agrícola se ha estrechado en los años más recientes: el PIB agrícola estaba muy rezagado en los primeros años de las reformas que promovieron la liberalización, pero desde el año 2000 la brecha se ha estrechado. En 2001 y 2003, cuando el crecimiento del PIB global se estancó (en 0.2% y 1.3% respectivamente), el PIB agrícola creció en 3.5% y 3.1%. Esta tendencia, aunada a la estabilidad de los precios de la canasta básica y las transferencias de Oportunidades, son ampliamente consideradas las causas de la inesperada reducción en la pobreza rural durante el periodo de estancamiento de 2000 a 2002 (Székely y Rascón 2005), como se describe más adelante.

Inmediatamente después de 1994 observamos un aumento considerable en la producción de frutas y vegetales, y un modesto aumento en la producción de granos, en congruencia con la tendencia anterior a 1994. El aumento en la producción de frutos y vegetales estuvo asociada a la expansión en la tierra cultivada, en el caso de los vegetales, y a un aumento en la productividad de la tierra en el caso de las frutas. En contraste, desde el año 2000 hay una desaceleración en producción de vegetales, y un decrecimiento en la producción de frutas, mientras que la producción de granos crece a una tasa promedio anual de 7.5%, enteramente basada en un aumento en la productividad de la tierra. Los períodos de 1988 a 1994 y 2000 a 2004 presentan tendencias similares en el comportamiento relativo de la producción de grano en comparación con la producción de frutas y vegetales en tierras de cultivo, con una mayor producción de granos. Esto coincide con el súbito incremento de esquemas de APM (precios de garantía) y apoyo directo a la producción de granos, así como a la expansión de diversos apoyos para la adquisición de insumos, también vinculados a la producción.

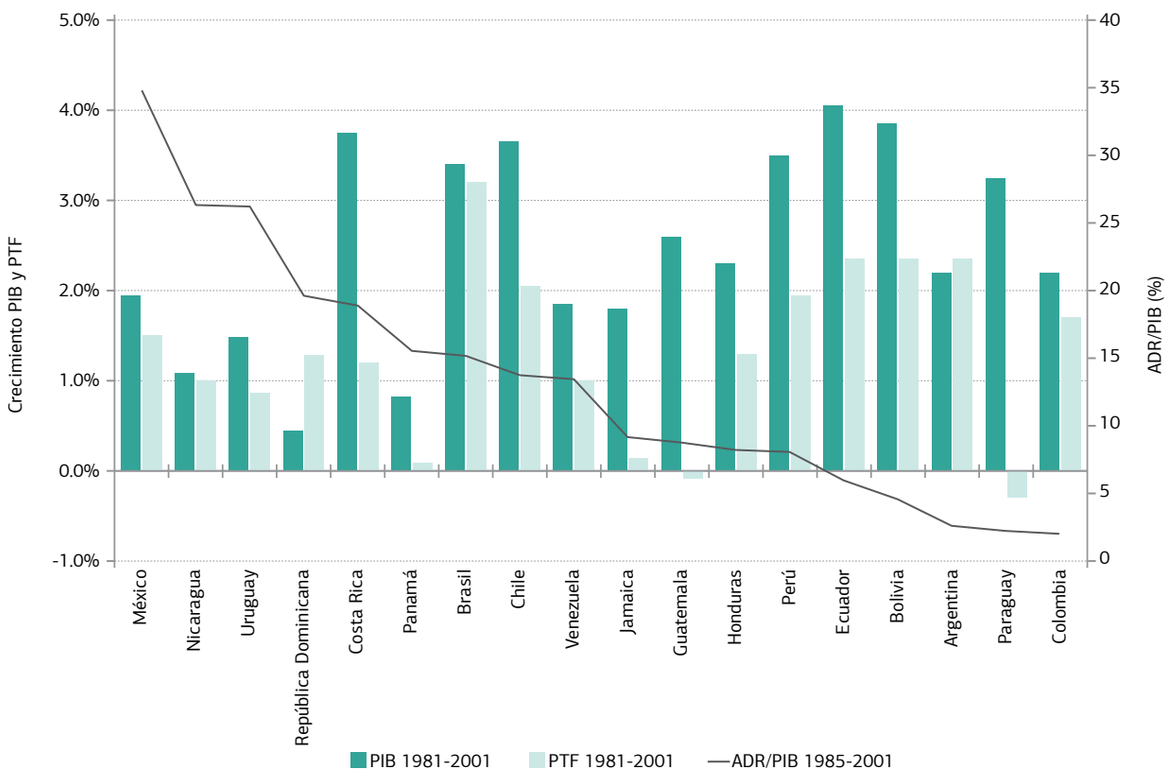
Estas tendencias sugieren un conflicto entre el proceso de liberalización y apertura de mercados, que inició a principios de los años noventa y culminó en 2008, y las políticas de apoyo agrícola. Tanto los esquemas de APM (precios de garantía) como los pagos de ASERCA asociados a la producción se han dirigido a cultivos tradicionales, especialmente maíz y otros granos, así

9 Originalmente, el PET involucraba la participación de la SEDESOL, la SEMARNAT, la SCT y SAGARPA, pero el componente de Sagarpa fue descontinuado hace poco.
10 Para una discusión más amplia y un análisis exhaustivo de la información sobre este punto resumido aquí, ver la versión completa de este estudio en www.wilsoncenter.org/DesarrolloRuralMexicano.

como azúcar y algunos productos animales como leche y carne de pollo. El cultivo de frutas y vegetales, por otra parte, no ha recibido apoyo significativo, pero se ha beneficiado de la liberalización de los mercados agrícolas. Lejos de haberse resuelto, este conflicto se ha reavivado en la presente década, con el retorno gradual hacia políticas de apoyo más distorsionantes. Los subsidios han estado sesgados a favor de los cultivos tradicionales (granos), lo cual ha obstaculizado, no facilitado, sacar provecho de las ventajas comparativas para la producción de frutas y vegetales que supone un mercado abierto.

Considerando la correlación entre gasto ADR y rendimiento agrícola, el gráfica 1 compara las tasas de crecimiento del PIB agrícola y la Productividad Total de los Factores (PTF) de 1981 a 2001, con las tasas promedio de gasto ADR como proporción del PIB de 1985 a 2001. El gráfica compara para los principales países de América Latina (ordenados por gasto ADR/PIBA). Las tasas de gasto varían considerablemente, de México, con un gasto ADR equivalente al 34% del PIB agrícola, a Colombia, donde representa menos del 3%.[11] El gráfica sugiere una correlación negativa entre el gasto ADR y el crecimiento del PIBA y la PTF. Con excepción de Costa Rica, los seis países con mayor gasto ADR (arriba de 15% del PIBA), tienen las tasas de crecimiento del PIBA más bajas para el periodo. Por otra parte, los sectores agrícolas de alto crecimiento (tanto para PIBA cono PTF) están concentrados en el extremo medio-bajo de la distribución del gasto ADR.

Gráfica 1
DISTRIBUCIÓN DEL GASTO ADR COMO PROPORCIÓN DEL PIBA Y TASAS DE CRECIMIENTO ANUAL PROMEDIO DEL PIBA Y PTF: 1981/5-2001



Fuente: Gasto ADR y PIB agrícola, de la Oficina Regional de la FAO para América Latina; Tasas de crecimiento de la PTF agrícola de Ávila y Evenson (2004).

3.2. Empleo, salarios y otras fuentes de ingreso

Entre 1930 y 1980, el empleo en el sector agrícola como proporción del total declinó de 71% a 26 % (ver Gráfica 2), pero hacia el final del siglo, el sector agrícola todavía empleaba a una quinta parte de la fuerza laboral. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), el empleo en el sector agrícola ha caído a 13% en 2008, lo cual equivale a 5.7 millones de trabajadores, pero sigue siendo muy significativo en los estados pobres del sur: 40% en Chiapas y alrededor de 30% en Oaxaca y Guerrero.

11 La información de gasto y PIB son de la base de datos regional de la FAO. Las estimaciones de PTF son de Ávila y Evenson (2004).

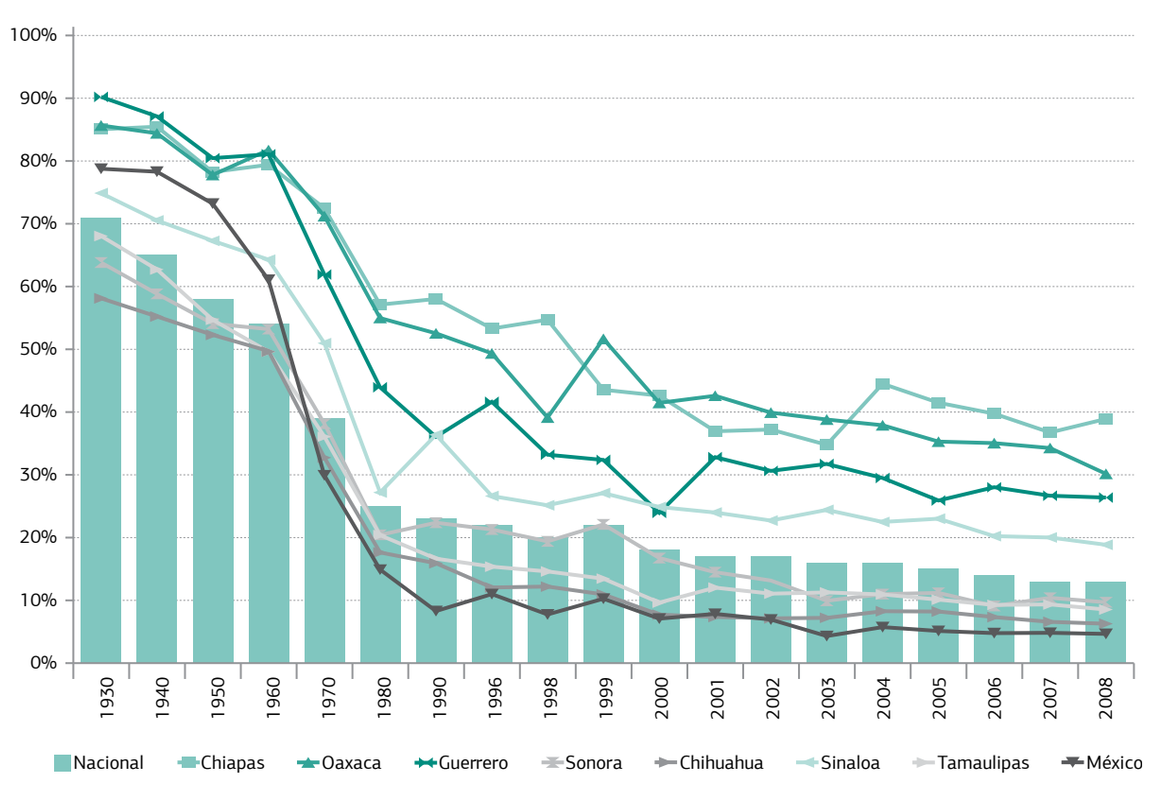
No obstante estos datos de empleo, el peso económico e ingreso salarial del sector agrícola han caído drásticamente en las décadas recientes. El Censo Agropecuario 2007 muestra que la mayoría de los trabajadores en el sector son familiares que no perciben salario, y de quienes sí reciben salario la mayoría son trabajadores eventuales (Cuadro 1): de los 8.6 millones de personas que trabajan en el sector agrícola identificadas en el Censo 2007, sólo 421,000 son trabajadores asalariados permanentes. Este número ha permanecido casi sin cambio desde el Censo de 1991, mientras que el total de trabajadores se ha reducido de 10.6 a 8.6 millones, el número de familiares que no perciben salario también ha bajado de 8.3 a 3.5 millones, mientras que los trabajadores eventuales han incrementado de 1.8 a 4.7 millones. Esta sustitución de trabajadores familiares que no perciben salario por trabajadores eventuales remunerados es sorprendente, y sugiere que el mercado laboral agrícola se ha desarrollado significativamente en los años del TLCAN, permitiendo a familiares optar por oportunidades de empleo (migración) más productivas, en el sector rural y en el no rural. Esta hipótesis también es consistente con la evolución de las fuentes de ingreso rural, descritas en la siguiente sección (ver Gráficas 10 y 11).

Desafortunadamente, al momento de escribir este documento los cuadros del Censo Agropecuario 2007 publicado por INEGI no reportan empleo por tamaño de unidad de producción. Sin embargo, los datos del censo de 1991 (Gráficas 3 y 4) muestran que tanto los familiares que no perciben salario como los trabajadores eventuales se concentran en unidades de producción pequeñas y medianas, mientras que los trabajadores asalariados se concentran en unidades de producción de medianas a grandes. Al comparar el número de productores en cada uno de estos segmentos (Gráfica 5), es interesante notar que entre 1991 y 2007 ha aumentado el número de pequeños productores, de 2.24 a 2.75 millones, mientras que el número de medianos y grandes productores ha decrecido en alrededor de 30% en ambos casos.

Los salarios en el sector primario también han caído significativamente, en relación con el resto de la economía y en términos absolutos (cuadro 2, gráfica 6), decreciendo 2.2% anualmente entre 1989 y 1994, mientras que el salario promedio en la economía en su conjunto aumentó 6% cada año. En la última década, el salario en el sector primario tuvo un aumento anual promedio de 1.4%, contra el 2.9% en la economía en su conjunto. La contracción del empleo en el sector primario observó una desaceleración en 2007-2008, y los salarios en el sector aumentaron por encima del resto de la economía ese año. A pesar de ello, el sector primario representó apenas 6% de la masa salarial total de la economía en 2008.

Gráfica 2

EMPLEO EN AGRICULTURA COMO PROPORCIÓN DEL TOTAL DE EMPLEO EN MÉXICO: NACIONAL Y ESTADOS SELECCIONADOS



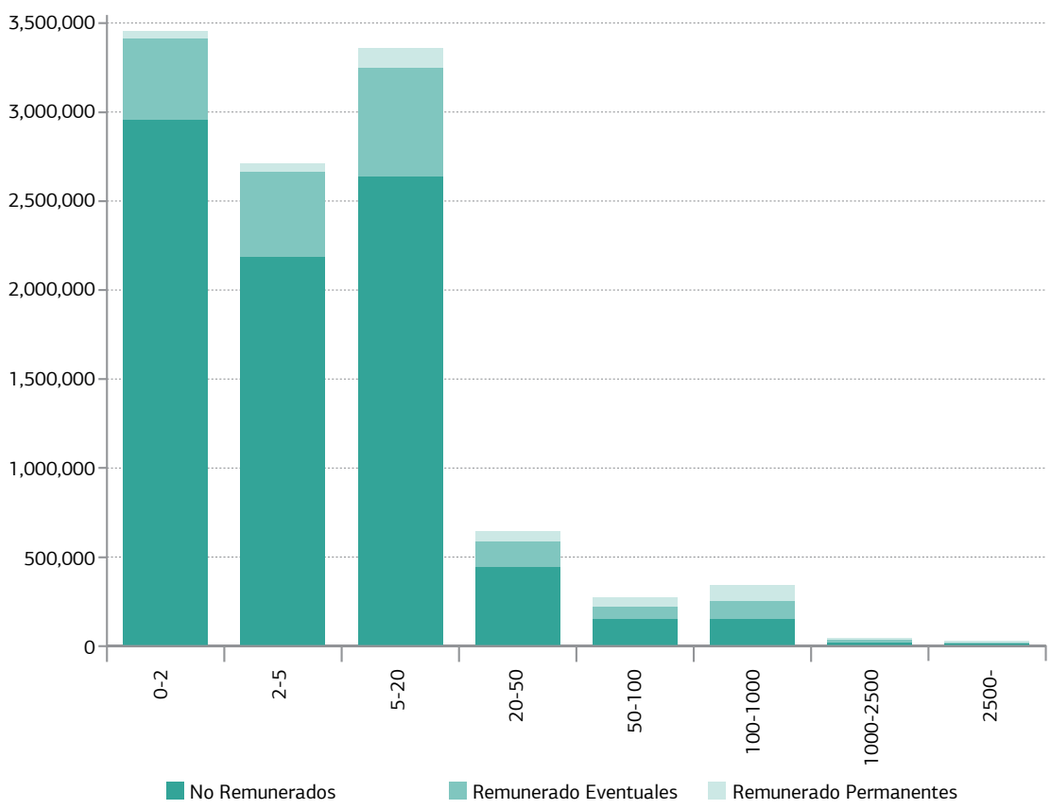
Fuente: INEGI; Censo Nacional de Población: 1930-1990; ENOE; 1996-2008.

Cuadro 1
EMPLEO EN EL SECTOR AGRÍCOLA, GANADERO Y FORESTAL:
CENSO AGROPECUARIO 1991, 2007

	1991	2007	Variación 1991-2007
Total	10,676,311	8,650,187	-19%
No Remunerado (Familiares)*	8,370,879	3,510,394	-58%
Hombres	7,112,977	2,399,283	-66%
Mujeres	1,257,902	1,111,111	-12%
Remunerado	2,305,432	5,139,793	123%
Permanentes (más de 6 meses)	427,337	420,989	-1%
Hombres	399,944	378 701	-5%
Mujeres	27,393	42 288	54%
Eventuales (menos de 6 meses)	1,878,095	4,718,804	151%
Hombres	1,717,275	4 164 690	143%
Mujeres	160,820	554 114	245%
*El Censo de 1991 también reporta 268,033, trabajadores sin goce de salario pero no familiares.			

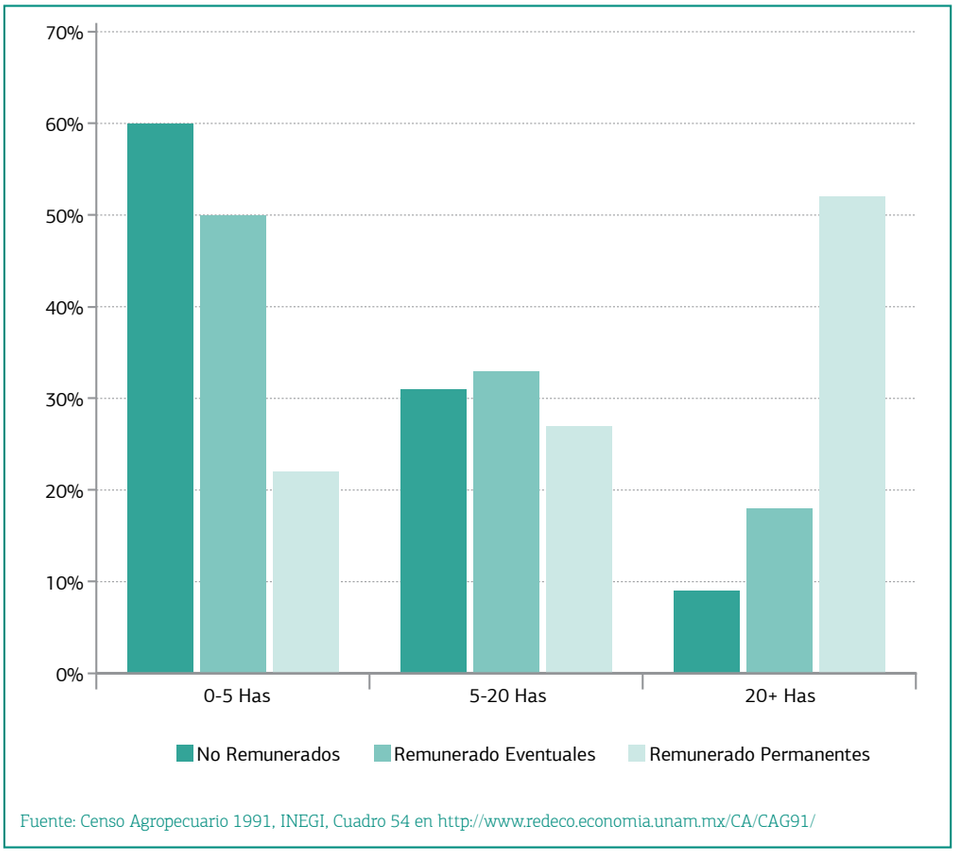
Fuente: Censo Agropecuario, 2007 INEGI (Cuadro 114 de los Resultados del VIII Censo Agrícola, Ganadero y Forestal; Censo Agropecuario 1991, INEGI, Cuadro 54 en http://www.redeco.economia.unam.mx/CA/CAG91/ .

Gráfica 3
DISTRIBUCIÓN DE TRABAJADORES AGRÍCOLAS POR UNIDAD DE PRODUCCIÓN (1991):
NÚMERO DE TRABAJADORES



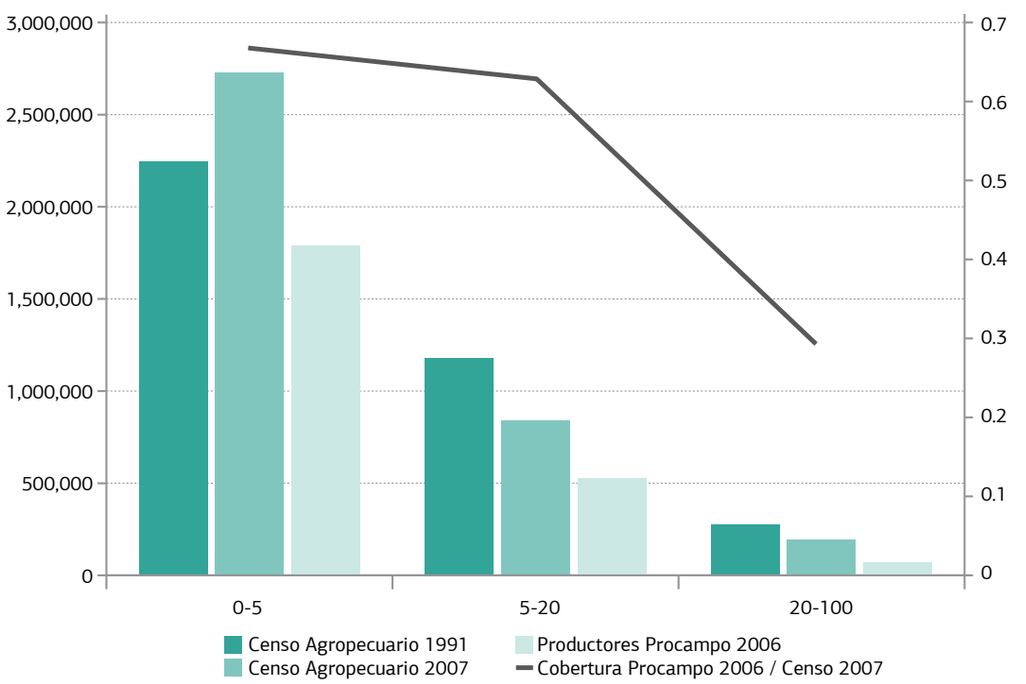
Fuente: Censo Agropecuario 1991 (INEGI).

Gráfica 4
DISTRIBUCIÓN DE TRABAJADORES AGRÍCOLAS POR UNIDAD DE PRODUCCIÓN (1991)



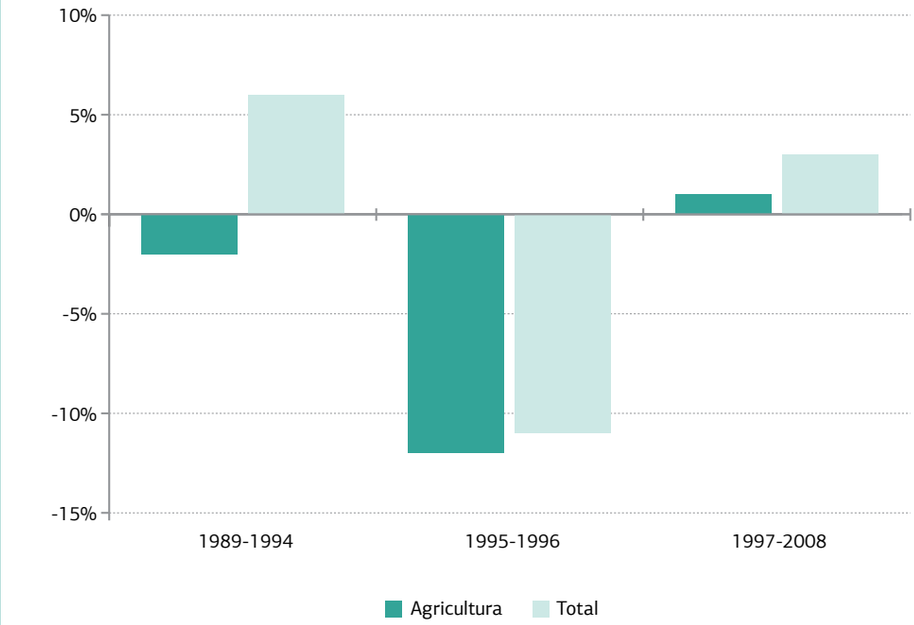
Fuente: Censo Agropecuario 1991, INEGI, Cuadro 54 en http://www.redeco.economia.unam.mx/CA/CAG91/

Gráfica 5
DISTRIBUCIÓN DE PRODUCTORES
(BENEFICIARIOS/PRODUCTORES EN EL CENSO AGROPECUARIO 2007)



Fuente: Cálculo del autor con base en información administrativa de ASERCA, información contenida en el Censo Agropecuario 1991 e información del Censo Agropecuario 2007 referida en De la Madrid (2009).

Gráfica 6
VARIACIÓN SALARIAL ANUAL: 1988-2008



Fuente: ENE, ENOE.

Cuadro 2
EMPLEO Y SALARIOS EN EL SECTOR PRIMARIO:
2005-2008 (PRIMER TRIMESTRE)

		Sector Primario	Otros Sectores
Población empleada	2005	6,047,361	34,528,513
	2006	5,875,619	35,845,496
	2007	5,734,735	36,665,727
	2008	5,676,086	37,644,591
Salario (Pesos Mexicanos /mes)	2005	2,605	10,147
	2006	2,393	10,595
	2007	2,293	10,865
	2008	2,382	11,121
Tasas de crecimiento anual			
Población empleada	2005-2006	-2.8%	3.8%
	2006-2007	-2.4%	2.3%
	2007-2008	-1.0%	2.7%
Salario	2005-2006	-8.1%	4.4%
	2006-2007	-4.2%	2.6%
	2007-2008	3.9%	2.4%
Masa salarial	2005-2006	-10.7%	8.4%
	2006-2007	-6.5%	4.9%
	2007-2008	2.8%	5.1%

Fuente: ENOE 2005-2008, INEGI.

4. POBREZA RURAL Y DESIGUALDAD: LA AGRICULTURA Y EL INGRESO RURAL

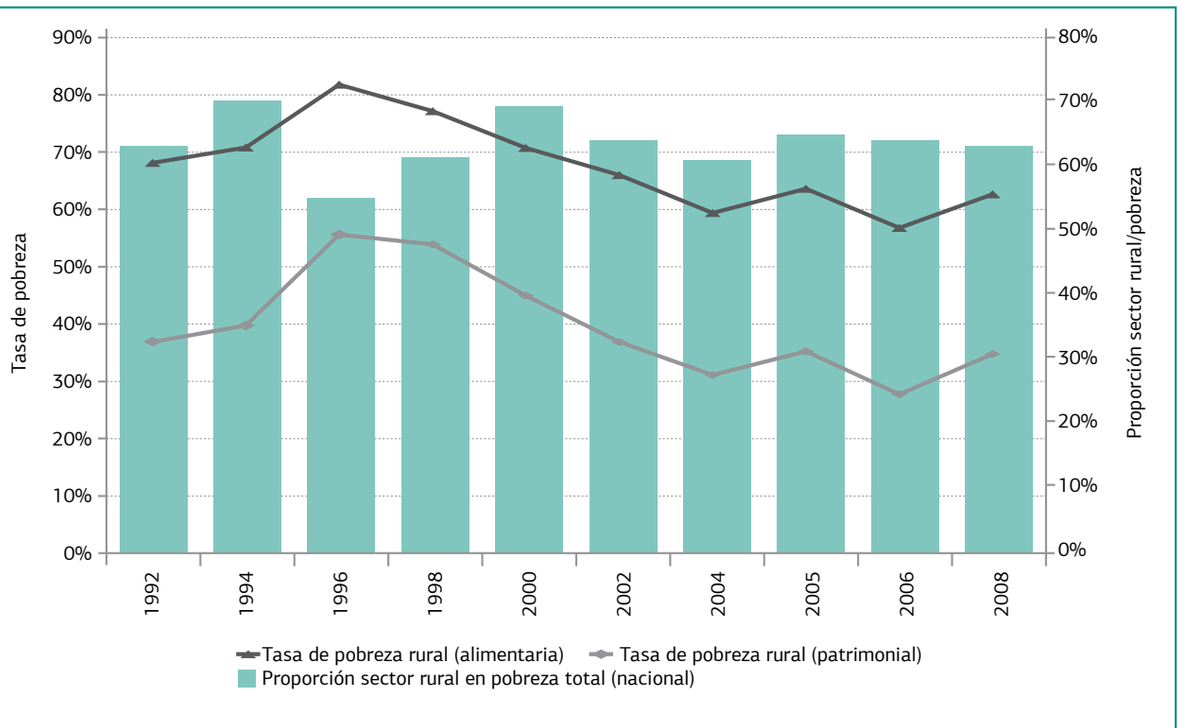
Si medimos el desarrollo rural en términos de pobreza monetaria e indicadores básicos de desarrollo humano, podemos apreciar la prevalencia de grandes brechas entre los sectores rural y urbano, pero también al interior del sector rural mismo. La pobreza extrema (pobreza alimentaria en los términos utilizados en México) decreció de 53% de la población a 24% entre 1996 y 2006, pero la mayor parte de esta reducción se debe a la recuperación tras el dramático aumento en la pobreza tras la "crisis del tequila" de 1995. La década de 1992 a 2002 es una década prácticamente "perdida" por lo que toca a la reducción de la pobreza rural, y la reducción de la

pobreza observada entre 2002 y 2006 se revirtió casi por completo en 2008, cuando la pobreza extrema llegó a 31.8%, apenas por debajo del valor observado en 1992 (Gráfica 7). El aumento en la pobreza entre 2006 y 2008 se debió principalmente al incremento en el precio de la canasta básica asociada al aumento global en el precio de los alimentos, y al inicio de los efectos de la crisis financiera global. Dado que estos datos aún no toman en cuenta los principales efectos globales de la crisis subsecuente, es desafortunadamente un hecho que la pobreza rural aumentará mucho más en 2009-2010.

Con frecuencia, quienes son responsables de la política pública suponen que el sector rural es relativamente homogéneo, pero el contraste en las tasas de pobreza en el sector por tamaño de localidad y a nivel regional es tan dramático como el que existe entre los sectores rural y urbano. La tasa de pobreza se duplica cuando pasamos de localidades urbanas (más de 15 mil habitantes) a semi-urbanas (de 2,500 a 15,000), y se duplica de nueva cuenta cuando pasamos de éstas a pequeñas localidades rurales (menos de 2,500 habitantes) (Banco Mundial, 2005). El contraste entre las áreas rurales del norte y el sur es aún más dramático, con una diferencia que multiplica casi diez veces las tasas de pobreza extrema: de 6.5% en Baja California a cerca de 60% en Chiapas y Guerrero (Gráfica 8). Los ocho estados más pobres cuentan con 64% de los pobres en el sector rural, y apenas 18% del PIB agrícola. Como ya he mencionado antes, y se demuestra con detalle más adelante, la patente división del trabajo entre el gasto rural "social" y el "productivo" puede graficarse claramente: la asignación de recursos a Oportunidades tiene estrecha correspondencia con la distribución de la pobreza, mientras que el gasto público en políticas agrícolas (GPA) se distribuye entre los estados en función de la producción agrícola.

La desigualdad en el ingreso rural aumentó significativamente entre 1994 y 2000 (y la tendencia se extiende hasta 2002 si consideramos sólo fuentes monetarias de ingreso), y para 2006 ya había regresado a los niveles de 1994.[12] La forma de U invertida en la gráfica refleja principalmente la evolución de los ingresos laborales y no monetarios en el periodo. Esto apunta a una transformación estructural de la economía rural que requiere investigación adicional. En cualquier caso, las transferencias han contribuido a reducir la desigualdad rural y moderan la tendencia a lo largo del periodo. Esto da muestra del efecto que han tenido Oportunidades, Procampo (que, como veremos más adelante, es regresivo en términos absolutos pero progresivo en términos relativos), y las remesas.

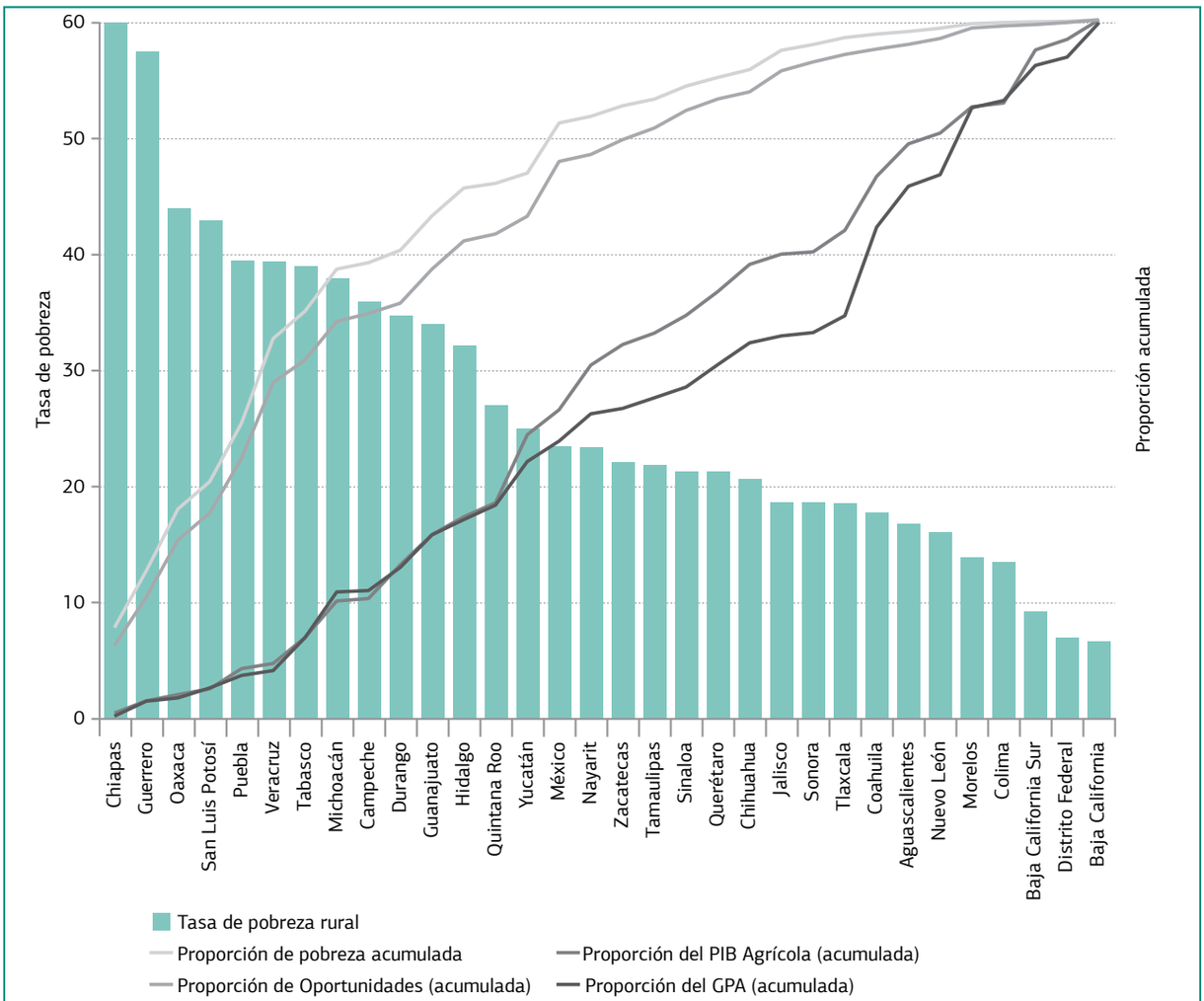
Gráfica 7
TASAS DE POBREZA RURAL Y PROPORCIÓN DEL SECTOR RURAL EN LA POBREZA TOTAL: 1992-2006



Fuente: CONEVAL.

12 Para más detalles de la dinámica en la distribución del ingreso en México en este periodo, ver Esquivel (2008) y Esquivel, Lustig y Scott (2009).

Gráfica 8
POBREZA EXTREMA EN EL SECTOR RURAL (POBREZA ALIMENTARIA),
PIBA Y GASTO PÚBLICO EN ADR: 2005/2006
(ESTADOS ORDENADOS POR TASA DE POBREZA EXTREMA)



Fuente: CONEVAL (pobreza rural); INEGI (PIB Agrícola); Oliver y Santillanes (2008): (Gasto público en ADR).

Persisten desigualdades extremas en el estándar de vida rural aún para los indicadores básicos de desarrollo humano (en educación y salud), que son el objeto de los principales programas de desarrollo social. En el censo de 2000, el analfabetismo en áreas rurales era de 21%, el doble del promedio nacional y siete veces más que el promedio para la ciudad de México; y el promedio de escolaridad era de menos de 5 años, apenas la mitad del promedio para la ciudad de México. Casi tres cuartas partes de la población en la ciudad de México (y la mitad de la población en todo el país) había completado la educación secundaria en contraste con sólo una cuarta parte de la población en el sector rural. En 2005, había una amplia variación en las tasas de mortalidad infantil (TMI) por municipalidad, ordenadas de acuerdo al índice de marginación del Consejo Nacional de Población (CONAPO). El índice de marginación es un indicador multi-dimensional de la pobreza, estrechamente correlacionado con el grado "rural" de las unidades de medición. Las TMI variaron desde 3-8 por cada mil nacidos vivos en las 'delegaciones' urbanas mas ricas, hasta 30-80 por cada mil nacidos vivos en las municipalidades más pobres. Esta variación es comparable a la brecha observada entre países de ingreso bajo y alto en el mundo (Gráfica 9).

Para valorar en qué medida ofrece la agricultura oportunidades de empleo e ingreso a los pobres rurales en México, usamos la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH); la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE, 2008); y la Encuesta de Características Socioeconómicas de los Hogares (ENCASEH, 2004), una amplia y detallada encuesta que abarca hogares en las localidades que cubre el programa Oportunidades. Aunque esta última encuesta no es representativa a nivel nacional, es representativa de los productores en localidades rurales en condiciones de pobreza.

En la última década ha habido una dramática transformación de las fuentes de ingreso para el hogar rural promedio. El ingreso no salarial asociado a producción agrícola se ha colapsado de

28.7% a 9.1% como proporción del ingreso total de los hogares entre 1992 y 2004, mientras que el ingreso total por unidad de producción agrícola (salarial y no salarial) ha disminuido de casi 38% a apenas 17% del ingreso total de los hogares (Gráfica 10).

Las personas en condiciones de pobreza extrema en el sector rural participan más en actividades agrícolas, pero también obtienen una proporción relativamente baja de su ingreso del sector (gráficas 11 y 12, cuadros 3 y 4). El quintil más pobre incorpora a más de la mitad de los trabajadores agrícolas y 60% de los hogares en el decil más pobre integra a trabajadores agrícolas, aunque sólo 26.6% de esos hogares reporta ingreso independiente asociado a producción agrícola. Además, el 30% más pobre de los hogares obtiene en promedio menos de una tercera parte de su ingreso de actividades agrícolas. En particular, la agricultura de subsistencia se ha convertido en una fuente completamente irrelevante de ingreso para los hogares rurales: 27% de los hogares reporta ingresos no monetarios como resultado del cultivo para autoconsumo, pero estos ingresos representan menos de 2% de su ingreso total corriente y sólo 7% en el decil más pobre. El salario por actividades no agrícolas representa la principal fuente de ingreso para todos los deciles con excepción del más pobre, y para éste, la principal fuente de ingreso son las transferencias públicas.

En comparación con los hogares urbanos, los hogares rurales obtienen una menor proporción de su ingreso del mercado laboral (41%), y son más dependientes de las transferencias (18%) y el autoempleo (18%).

El cuadro 4 considera las características de los hogares rurales en las localidades pobres en que opera el programa Oportunidades, y los divide por tenencia de tierra. En primer lugar, es de subrayar que 71% de los hogares son propietarios de tierra. Aunque en general estos hogares tienden a ser más jóvenes y tener menos activos (casa propia, electrodomésticos y automóviles), también reportan mayor nivel de ingreso salarial y escolaridad que los hogares que poseen tierra.

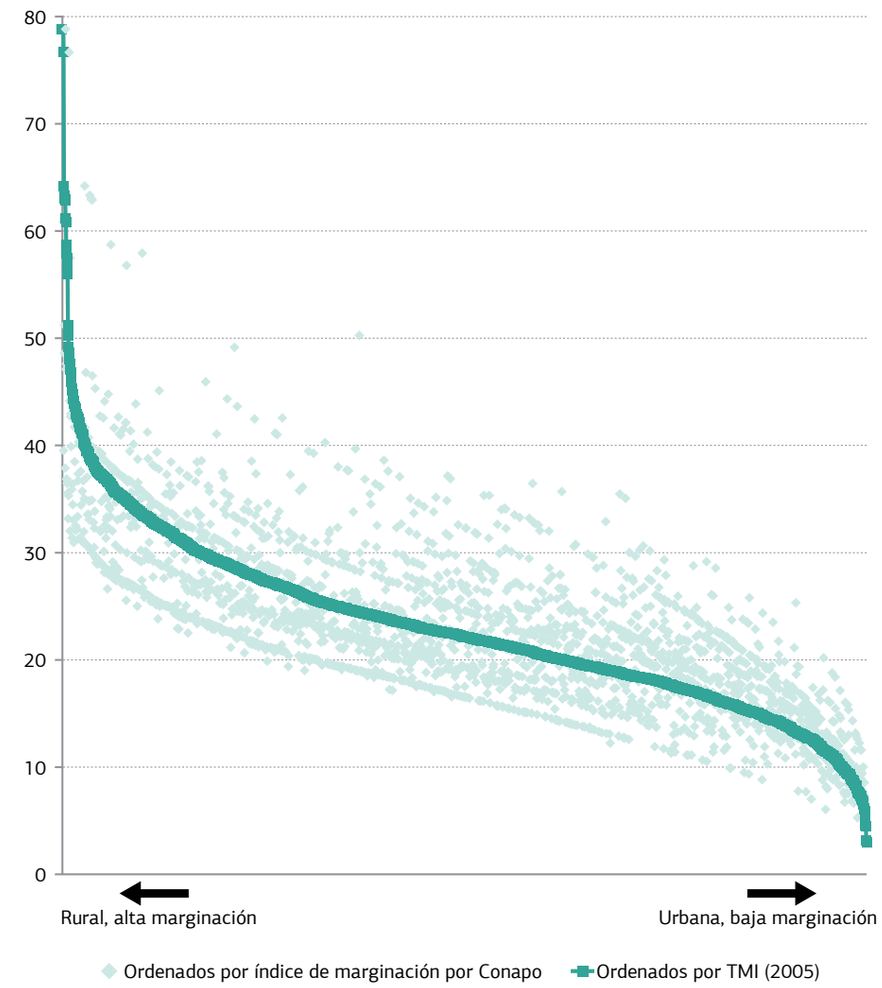
De entre los hogares que no poseen tierra, los trabajadores no agrícolas están en mejores condiciones que los trabajadores agrícolas, que también reportan los niveles de cobertura de seguridad social más bajos de todos los grupos de hogares (5%).

Por mucho, los hogares más pobres en estas localidades no son los que no poseen tierra, sino los pequeños propietarios, especialmente los hogares con menos de 2 hectáreas. Éstos hogares también tienen una proporción mayor de población indígena y trabajadores agrícolas (más de 70% de estos hogares reporta como ocupación principal el trabajo agrícola), pero una proporción menor de ejidatarios o comuneros.

La gran mayoría de los productores son dueños de su propia tierra, aunque la proporción es menor para los pequeños propietarios. La mayor parte de la tierra cultivable es de temporal, aunque la proporción de tierra irrigada aumenta en el segmento de 6 a 20 hectáreas. El principal cultivo es el maíz, especialmente entre los pequeños propietarios, seguido por el frijol.

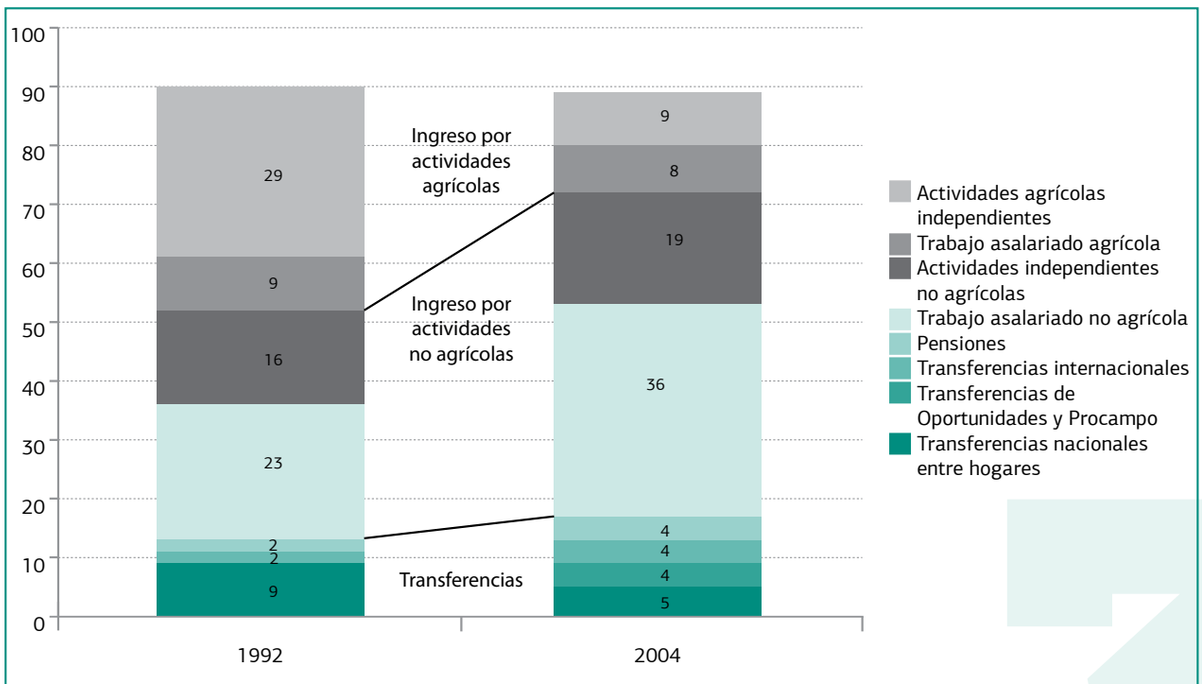
Los datos de cobertura de los programas sociales se analizan en la sección 6.

Gráfica 9
TASAS DE MORTALIDAD INFANTIL (TMI) POR MUNICIPALIDAD, ORDENADAS POR TMI E ÍNDICE DE MARGINACIÓN DE CONAPO: 2005



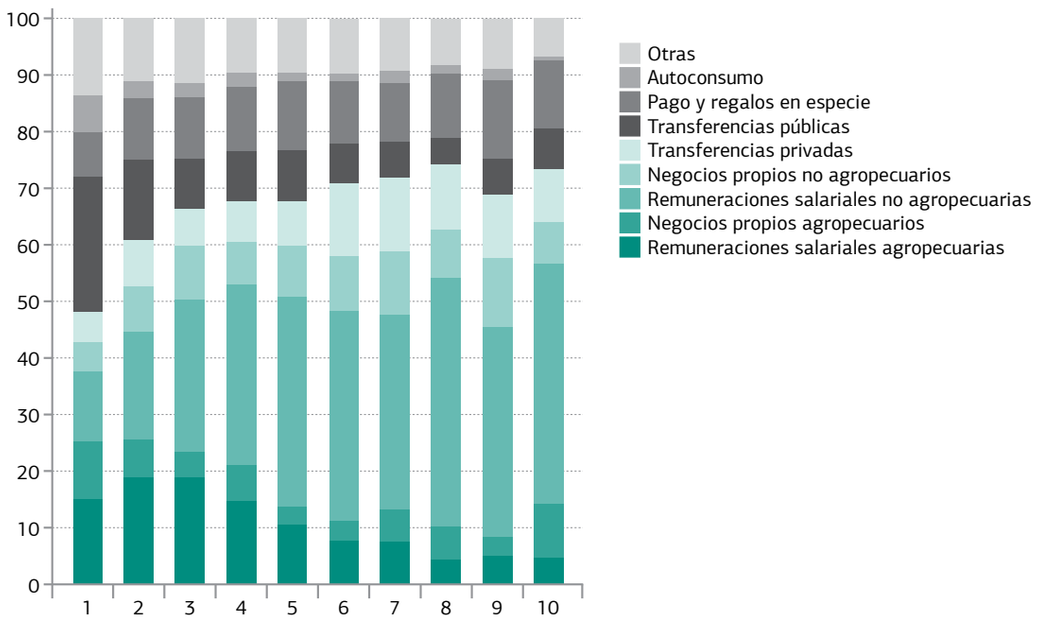
Fuente: CONAPO.

Gráfica 10
FUENTES DE INGRESO EN LOS HOGARES RURALES: 1992-2004



Fuente: Ruiz Castillo (2005). El total no suma 100% porque se excluyeron fuentes de ingreso menores no especificadas.

Gráfica 11
FUENTES DE INGRESO EN HOGARES RURALES Y AGRÍCOLAS: 2006
(INGRESO MENSUAL POR PERSONA)



Fuente: Cálculos del autor con base en ENIGH 2006 (INEGI).

Cuadro 3
ACTIVIDADES AGRÍCOLAS DE HOGARES RURALES EN DECILES,
ORDENADOS POR INGRESO PER CÁPITA (2006)

	Hogares con trabajadores agrícolas		Hogares con ingreso independiente asociado a la producción agrícola			
Deciles de hogares	Hogares	% de hogares en el decil	Hogares	% de hogares en el decil	Ingreso anual por actividad agrícola	
					Millones de pesos mexicanos	Pesos mexicanos / hogares
1	3,222,510	60%	705,977	26.6%	2,705	3,831
2	1,492,371	32%	249,587	9.4%	1,830	7,331
3	946,424	24%	190,263	7.2%	1,253	6,586
4	625,353	15%	119,835	4.5%	1,038	8,664
5	578,002	13%	103,074	3.9%	1,853	17,977
6	340,805	9%	86,394	3.3%	982	11,362
7	390,019	9%	68,100	2.6%	977	14,349
8	233,630	7%	63,465	2.4%	917	14,456
9	144,672	5%	30,022	1.1%	878	29,249
10	152,976	4%	39,521	1.5%	3,521	89,093
Total	8,126,762	18%	1,656,238	6.2%	15,954	9,633

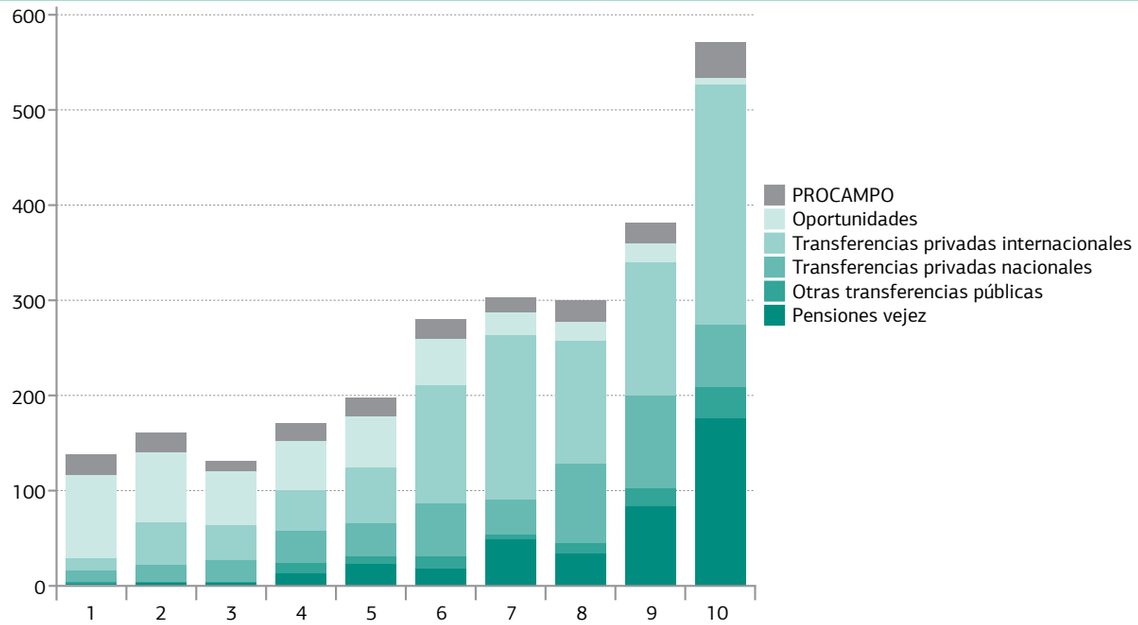
Fuente: Cálculos del autor con base en ENIGH (2006).

Cuadro 4
FUENTES DE INGRESO MONETARIO Y NO MONETARIO (NM) EN HOGARES RURALES
Y URBANOS: % DEL INGRESO CORRIENTE TOTAL (2006)

	Urbano		Rural	
	Hogar	Ingreso	Hogar	Ingreso
Salario	79%	52%	67%	41%
Ingreso independiente	38%	15%	53%	18%
Transferencias	38%	9%	70%	18%
Regalos (NM)	70%	8%	71%	11%
Pago implícito de renta en vivienda (NM)	80%	12%	95%	9%
Auto producción / auto consumo (NM)	12%	0.7%	27%	1.8%
Pagos en especie(NM)	18%	1.6%	6.6%	0.9%
Renta	6.0%	3.4%	3.2%	0.9%

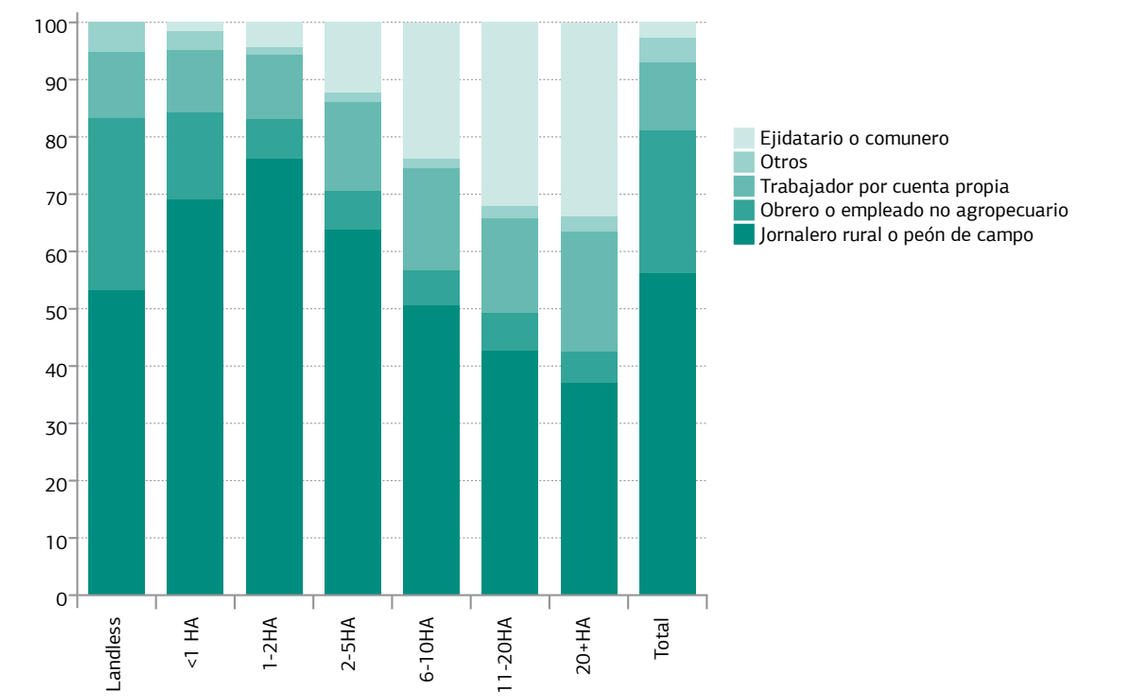
Fuente: ENIGH 2006

Gráfica 12
TRANSFERENCIAS MENSUALES PER CAPITA PÚBLICAS Y PRIVADAS RECIBIDAS POR HOGARES RURALES: 2006



Fuente: Cálculos del autor, con base en ENIGH 2006 (INEGI).

Gráfica 13
POSICIÓN DEL JEFE DEL HOGAR POR OCUPACIÓN PRINCIPAL EN LOCALIDADES RURALES EN CONDICIONES DE POBREZA, POR TAMAÑO DE TIERRA PROPIA O APROVECHADA.



Fuente: Cálculos del autor con base en ENCASEH 2004, encuesta Programa Oportunidades.

Cuadro 5
CARACTERÍSTICAS DEL JEFE DEL HOGAR, ACTIVOS DEL HOGAR Y USO DE LA TIERRA POR TAMAÑO DE TIERRA PROPIA O APROVECHADA (2004).

	Sin tierra		<1 HA	1-2HA	2-5HA	6-10HA	11-20HA	20HA+
	Trabajadores no agrícolas	Trabajadores agrícolas						
Hogares (#)	223,465	255,968	45,726	52,394	59,119	23,135	11,094	5,603
	33%	38%	7%	8%	9%	3%	2%	1%
Edad (años)	38	39	43	45	52	58	58	56
Ingreso salarial ($/mes)	2,547	2,219	1,792	1,748	1,846	2,004	2,107	2,274
Indígena	6%	10%	31%	33%	17%	6%	6%	8%
Alfabetismo	90%	84%	75%	74%	77%	82%	83%	82%
Educación secundaria	41%	44%	41%	44%	38%	35%	35%	36%
Sin seguridad social	78%	94%	74%	86%	78%	66%	64%	74%
Procampo	0%	1%	7%	19%	39%	47%	44%	42%
Oportunidades	50%	44%	46%	58%	56%	51%	35%	38%
Ambos	0%	0%	4%	11%	23%	28%	19%	16%
Dueños de vivienda	66%	69%	85%	89%	91%	94%	96%	96%
Piso de tierra	18%	31%	45%	50%	32%	15%	15%	20%
Habitaciones (#)	1.7	1.6	1.6	1.6	2.0	2.4	2.4	2.3
Electricidad	93%	88%	83%	72%	78%	90%	89%	82%
Agua entubada en vivienda	28%	24%	19%	17%	28%	43%	45%	41%
Refrigerador	54%	43%	28%	27%	47%	69%	74%	65%
Automóvil	13%	10%	7%	8%	19%	33%	41%	41%
Tractor	0%	0%	0%	0%	1%	5%	9%	10%
Características de la Tierra								
Propia			78%	81%	88%	93%	94%	95%
Rentada			5%	4%	3%	1%	1%	1%
Aparcería			3%	2%	2%	2%	1%	1%
Prestada			14%	12%	7%	3%	2%	2%
Irrigada			7%	5%	10%	16%	18%	10%
Uso agrícola			67%	65%	68%	67%	63%	57%
Ganadero			1%	1%	2%	4%	11%	23%
Forestal			0%	0%	0%	0%	1%	1%
Sin uso productivo			32%	34%	30%	29%	25%	19%
Maíz			63%	61%	55%	50%	44%	44%
Frijol			12%	16%	19%	20%	17%	19%

Fuente: Cálculos del autor con base en ENCASEH 2004, encuesta Programa Oportunidades.

5. DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LOS SUBSIDIOS AGRÍCOLAS Y LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO AGROPECUARIO

5.1. La distribución del gasto público agrícola: los estados

Esta sección presenta un análisis geográfica del gasto público agrícola (GPA) a nivel de los estados para la mayor parte de los programas, y se extiende al nivel de municipios donde hay información disponible (Procampo, Ingreso Objetivo). En este caso, la distribución del GPA se analiza ordenando a estados (y municipios) de acuerdo con sus tasas de pobreza rural, usando las medidas oficiales de pobreza alimentaria estimadas por el CONEVAL para 2005 (ver gráfica 8, arriba), con excepción del gráfica 14, que usa el índice multivariado de marginación del CONAPO. Hay una estrecha correlación entre el orden de los estados y cada una de las dos fórmulas.

La división del trabajo entre programas sociales y productivos mencionada arriba (sección 2) se ilustra claramente graficando la asignación general de recursos asociados a cada tipo programa a nivel estatal. La gráfica 8 (en la sección 4) compara la distribución acumulada del gasto público en ADR, y Oportunidades, el programa social de alcance rural más importante. Esto evidencia que la distribución de GPA sigue muy de cerca la distribución del PIB agrícola (PIBA),

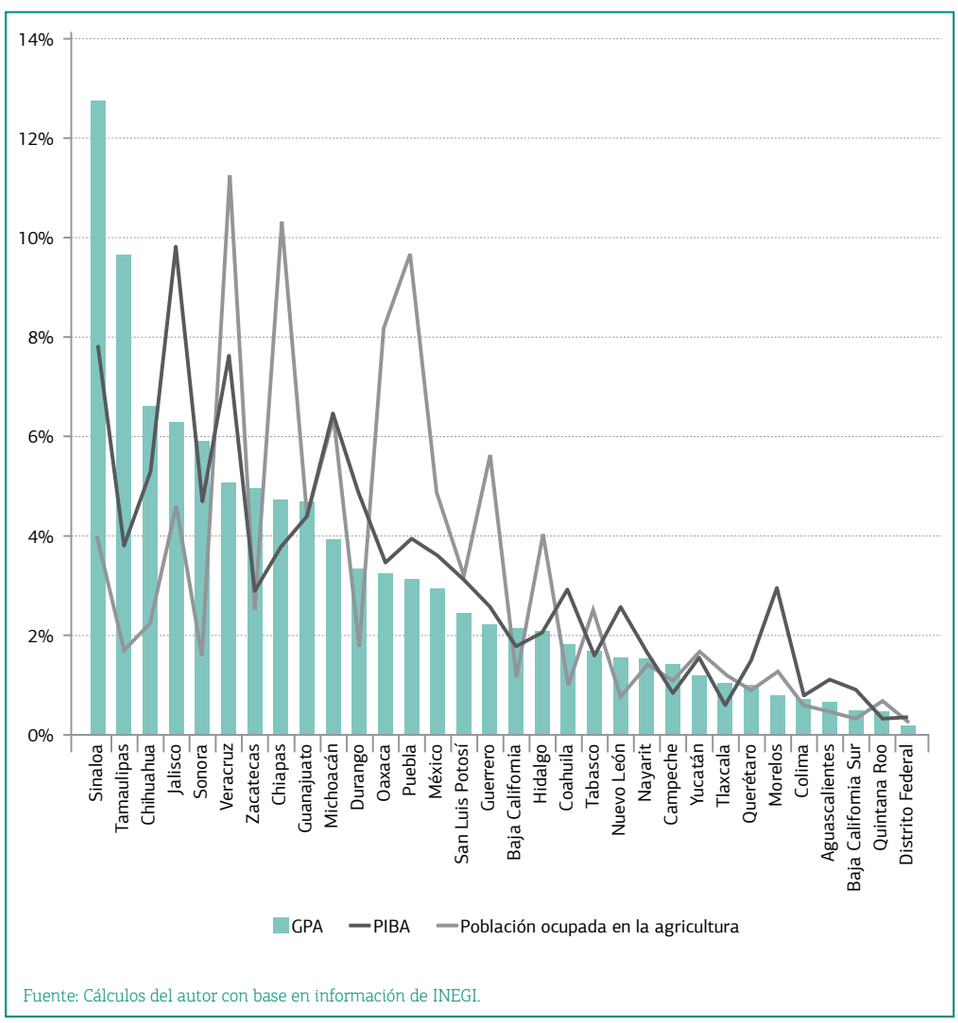
mientras que la distribución de Oportunidades sigue de cerca la distribución de la pobreza extrema en el sector rural.

La correlación entre el GPA y la actividad económica agrícola es más débil si consideramos el empleo agrícola (*PO Agr*, en el Gráfica 14). Como ya hemos visto, los beneficiarios más grandes, en los estados agrícolas más ricos (Sinaloa, Tamaulipas, Chihuahua y Jalisco) representan una proporción bastante pequeña del empleo rural. En contraste, los estados más pobres (Veracruz, Chiapas, Oaxaca, Puebla y Guerrero) representan una proporción importante del empleo agrícola pero reciben una porción mucho menor de estos recursos.

La distribución del GPA per capita rural para los principales programas se concentra en la mitad más adinerada de la distribución de los estados ordenados por grado de pobreza, con los beneficios más altos asignados a Tamaulipas, Sinaloa, Chihuahua y Sonora (Gráfica 15, elaborada con información presentada en Banco Mundial, 2004). Estos cuatro estados están entre los principales beneficiarios de Procampo (en términos per capita), lo cual refleja la extensión de sus activos en materia de tierra cultivable. Pero su desproporcionada porción del GPA también se explica por los Apoyos, Diesel y otros subsidios a la electricidad y el agua (Tarifa 9). En el otro extremo de la distribución de los estados, los más pobres obtienen apoyo principalmente de Procampo y Alianza, pero en términos generales apenas obtienen una décima parte del apoyo del que se benefician los estados ya mencionados (en términos *per capita* rural).

Gráfica 14

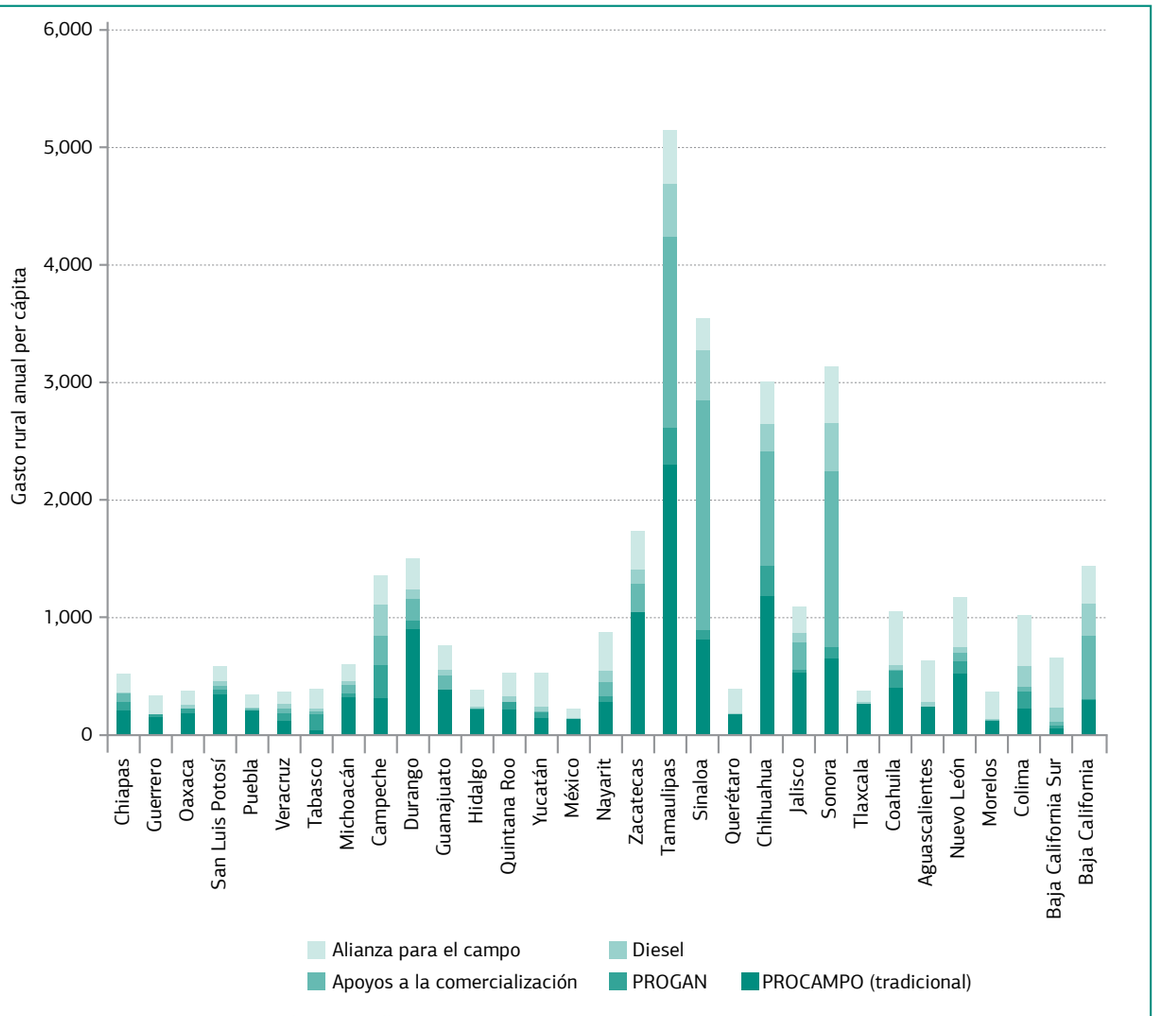
GASTO PÚBLICO AGRÍCOLA (GPA), PIB AGRÍCOLA (PIBA) Y EMPLEO AGRÍCOLA (PO AGR)



Fuente: Cálculos del autor con base en información de INEGI.

Gráfica 15

GASTO ANUAL PER CAPITA RURAL (EN PESOS MEXICANOS) POR PROGRAMA DE GPA: 2006 (2002) (ESTADOS ORDENADOS POR TASA DE POBREZA EXTREMA)



Fuente: Oliver y Santillanes (2008)

El subsidio eléctrico para agricultura se usa principalmente para el bombeo de agua para irrigación en los estados del norte y representó 10,672 millones de pesos en 2008 (Tercer Informe de Gobierno, 2009). Éste es el uso de electricidad más generosamente subsidiado en México, con un precio equivalente a 28% del costo (contra 90 a 100% para el sector industrial). Además de su asignación regresiva, que es consecuencia de la distribución de recursos hidrológicos en México, el subsidio ha contribuido a un significativo e insostenible aumento en la sobre explotación de recursos acuíferos en México (Muñoz *et al.* 2005, Guevara *et al.* 2007, Kessler *et al.* 2007).

Si partimos de la más amplia división entre bienes públicos, que representan menos de 10% del GPA (ver gráfica 17), y transferencias privadas, es sorprendente que los primeros se distribuyen de forma más regresiva incluso que los segundos, con los beneficios per capita aumentando de forma significativa en los estados por encima de la media en la distribución.

Si consideramos la distribución de los tres principales programas de apoyo agrícola, Procampo, Alianza y Apoyos (gráfica 18), la distribución acumulada de la pobreza extrema se incluye como parámetro de referencia para valorar el grado de progresividad de los programas), Alianza es el más progresivo a nivel estatal, con 28% de las transferencias asignado a los cinco estados más pobres, seguido de Procampo, con 22%. El grado de progresividad se ha reducido para ambos programas entre 2002 y 2006. Apoyos se concentra de manera importante en sólo cuatro estados, al recibir Sinaloa, Sonora, Tamaulipas y Chihuahua 80% de los recursos asignados al programa en 2002, mientras que la mitad más pobre de los estados recibe apenas 5% de los recursos en 2002, y menos de 10% en 2006.

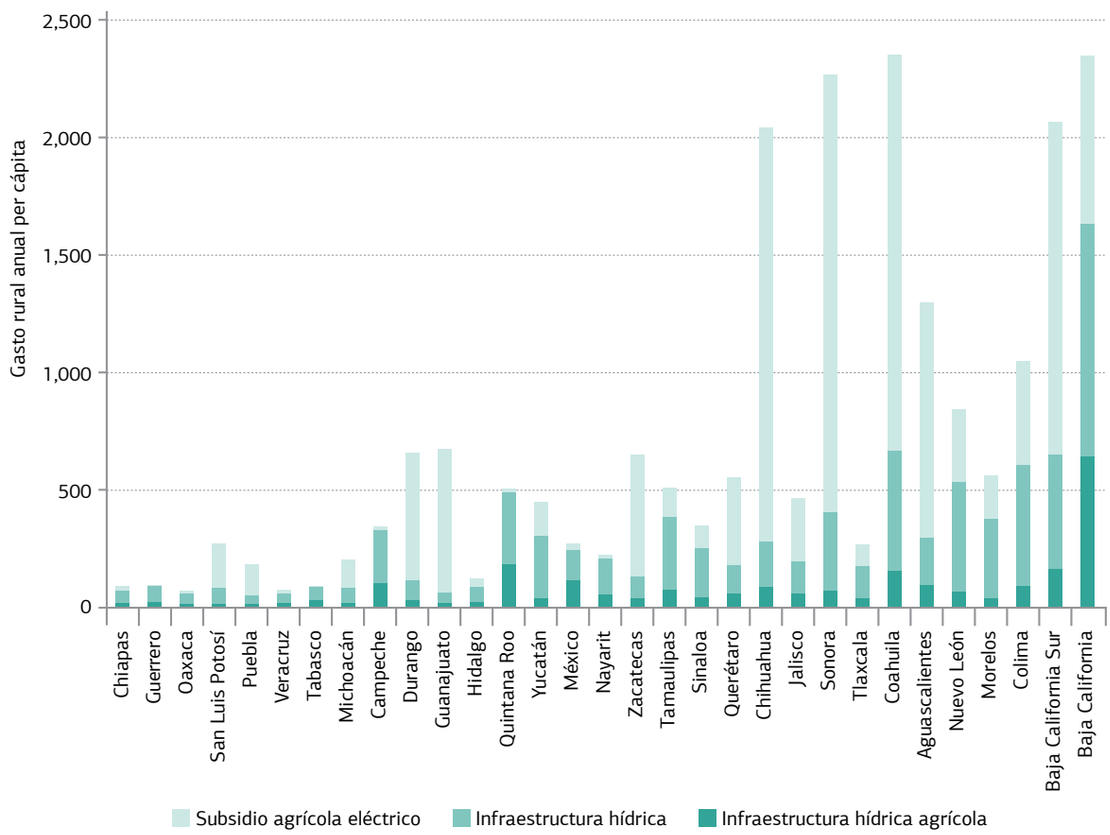
Al considerar a Procampo en particular, hacemos uso de los Censos Agropecuarios de 1991 y 2007, a fin de evaluar la cobertura a nivel de los estados (gráficas 20 a 22a) en el ciclo primavera-verano (PV). Este análisis debe ser interpretado con cuidado, ya que los productores pueden ser contados más de una vez en la base de datos de Procampo, lo cual explica las tasas de cobertura de más de 100% en algunos de los estados más pequeños. Habiendo hecho esta advertencia,

el análisis revela variaciones importantes en la cobertura entre estados, al pasar de cobertura total en Durango y Coahuila a menos de 15% en Baja California Sur y Tabasco.

Considerando el caso del maíz y comparando del inicio del programa a la fecha (Gráfica 20a), el número de productores cubiertos ha aumentado en algunos estados, incluyendo Chiapas, Puebla y México, pero el número total de productores ha disminuido ligeramente (pasó de 2.68 millones en 1991 a 2.66 millones en 2007), mientras que la tierra cultivada ha aumentado de 7.3 a 8.1 millones de hectáreas. La cobertura de Procampo (en términos de hectáreas) ha decrecido considerablemente en todos los estados, con excepción de Chihuahua y Jalisco.

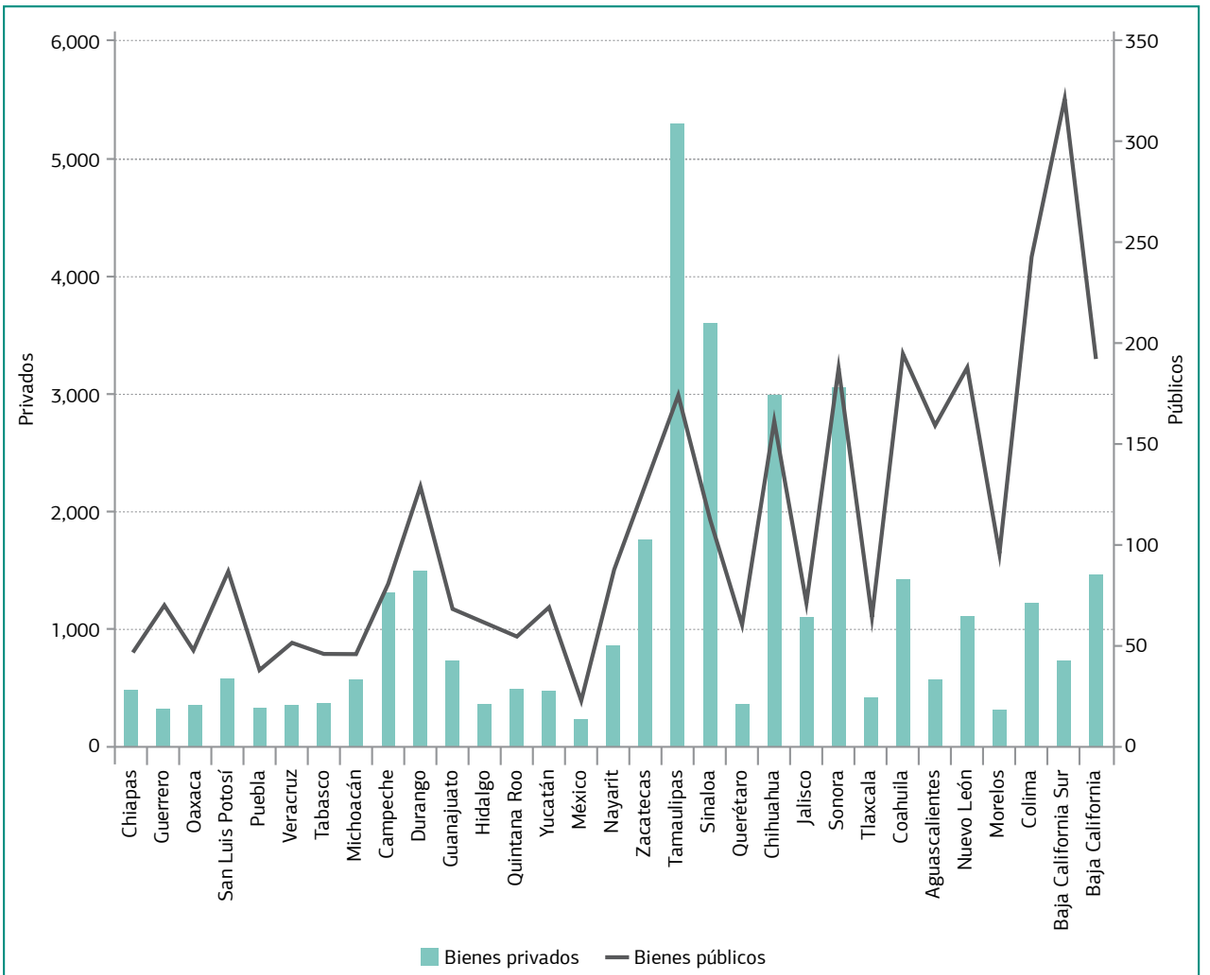
Adicionalmente, la cobertura está por debajo de 50% en los estados más pobres (Veracruz, Guerrero y Chiapas) y apenas por encima de 50% en Oaxaca. Algunos de los estados agrícolas más grandes tienen mayor cobertura (Chihuahua y Jalisco), pero no así Tamaulipas y Sinaloa. Y no parece haber una relación con el tamaño promedio de la propiedad (Gráfica 21a).

Gráfica 16
SUBSIDIOS PARA EL RIEGO



Fuente: Banco Mundial (2004).

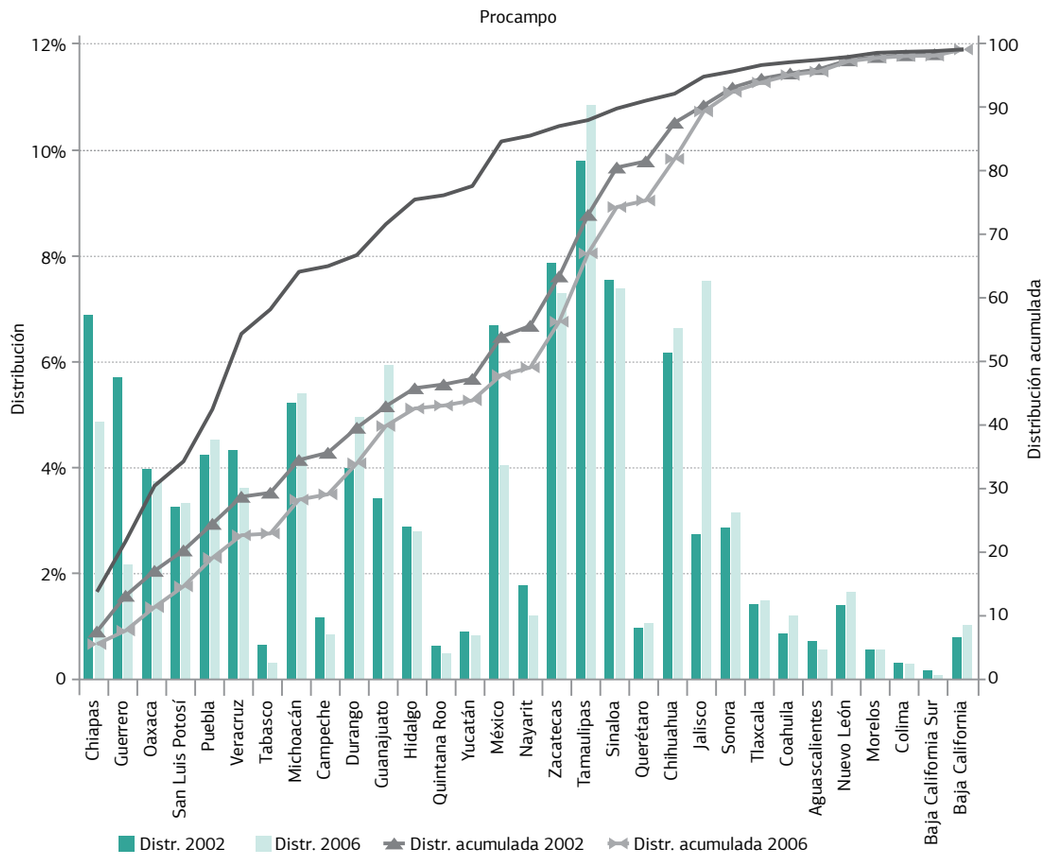
Gráfica 17
BIENES PÚBLICOS Y PRIVADOS EN EL GPA: 1996

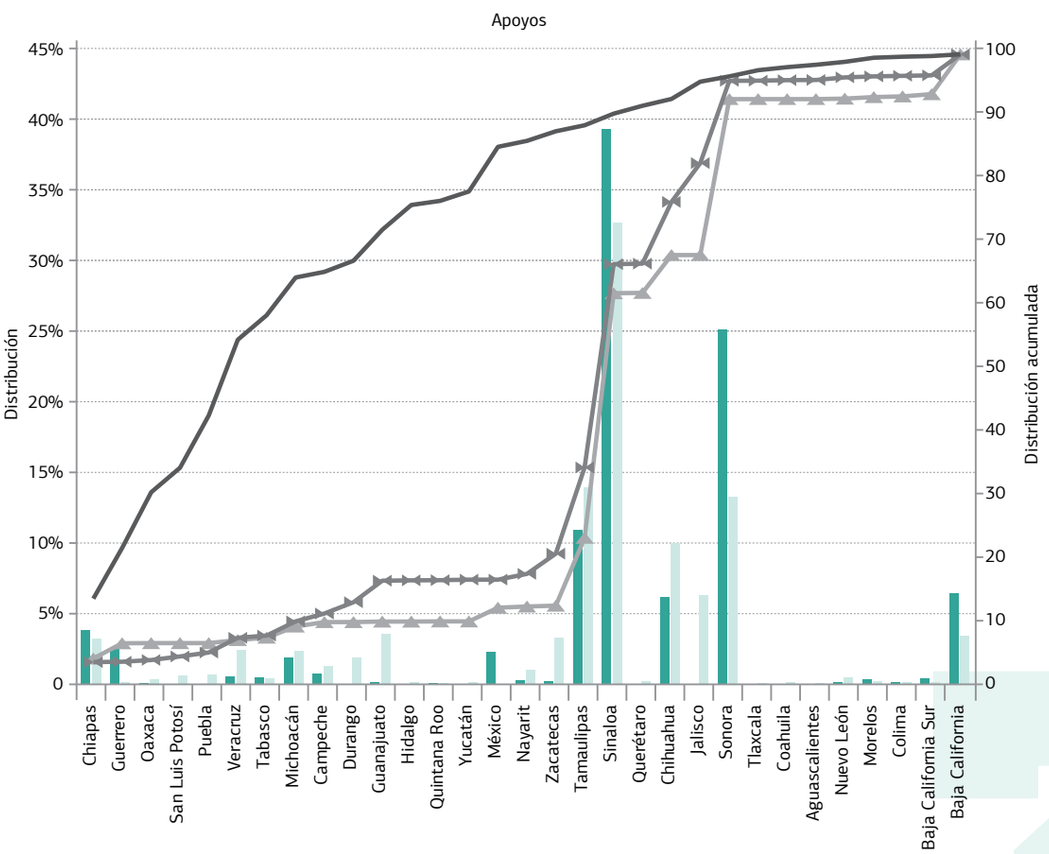


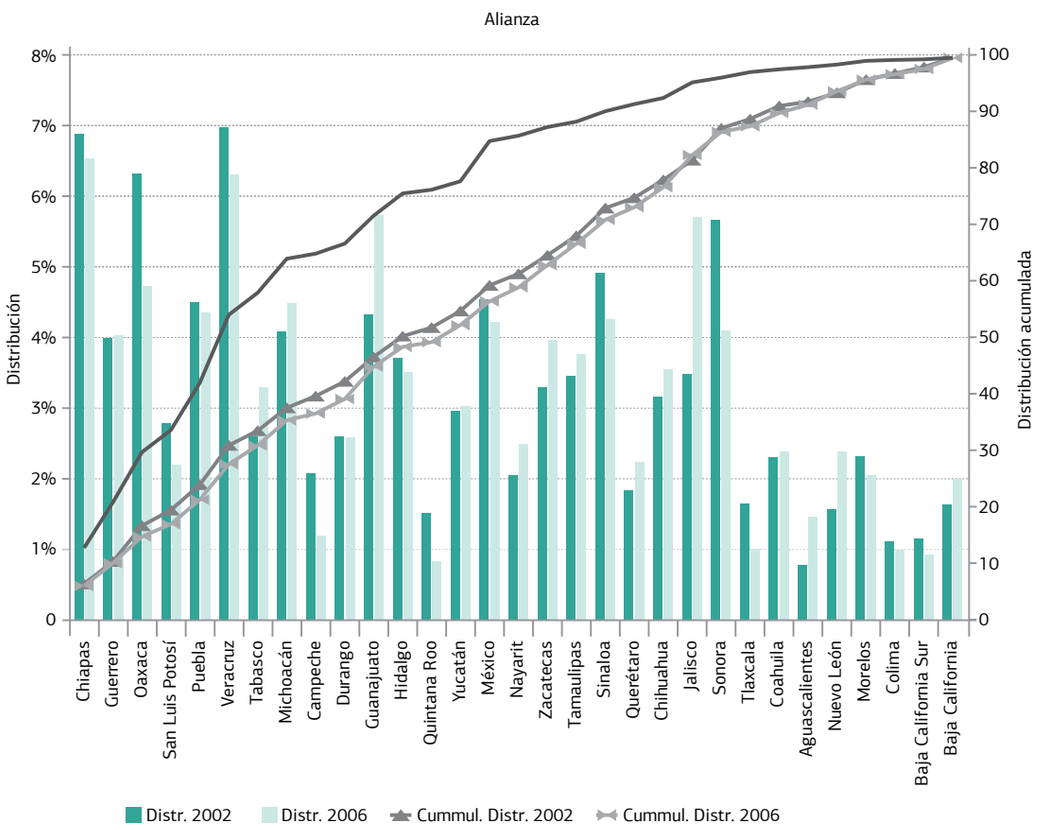
Fuente: Cálculos del autor con base en información de Oliver y Santillanes (2008).

Gráficas 18a, b y c

DISTRIBUCIÓN DE PROCAMPO, ALIANZA, APOYOS: 2002-2006
(PORCENTAJE QUE REPRESENTA CADA PROGRAMA Y ACUMULADO NACIONAL TOTAL;
ESTADOS ORDENADOS POR TASA DE POBREZA EXTREMA)



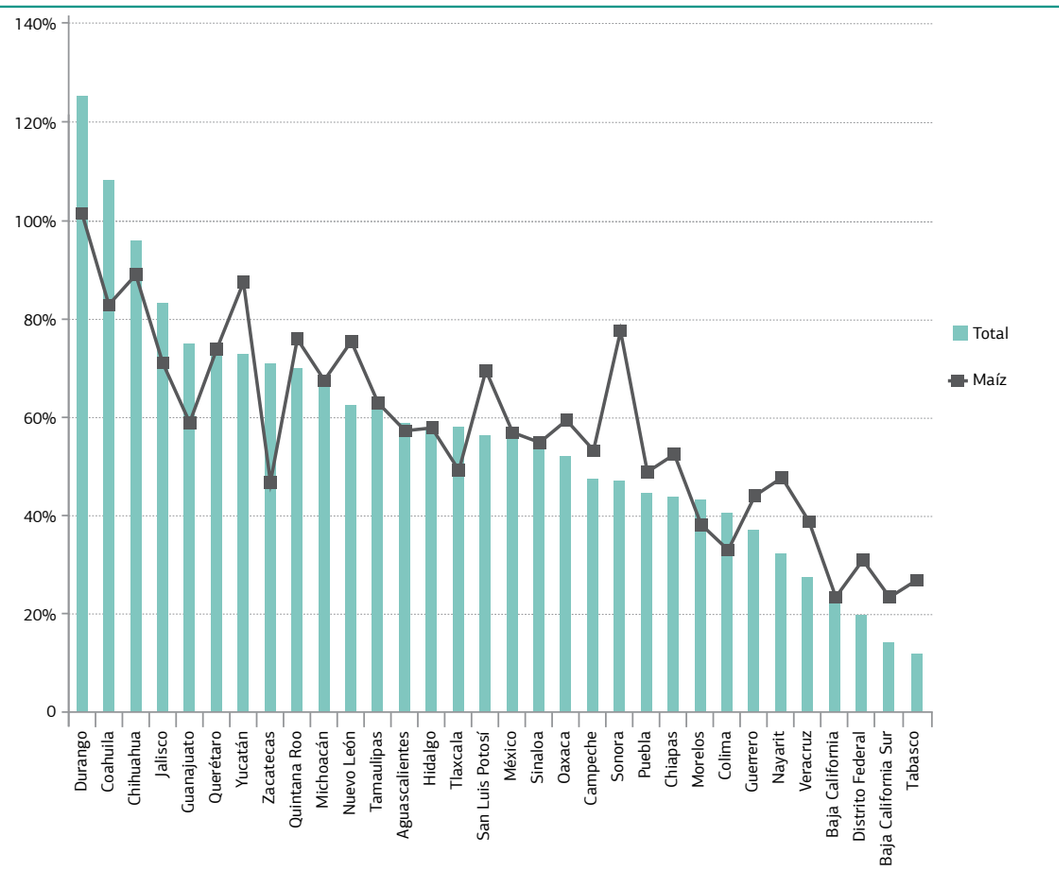




Fuente: Cálculos del autor con base en información de Oliver y Santillanes (2008); Banco Mundial (2004).

Gráfica 19

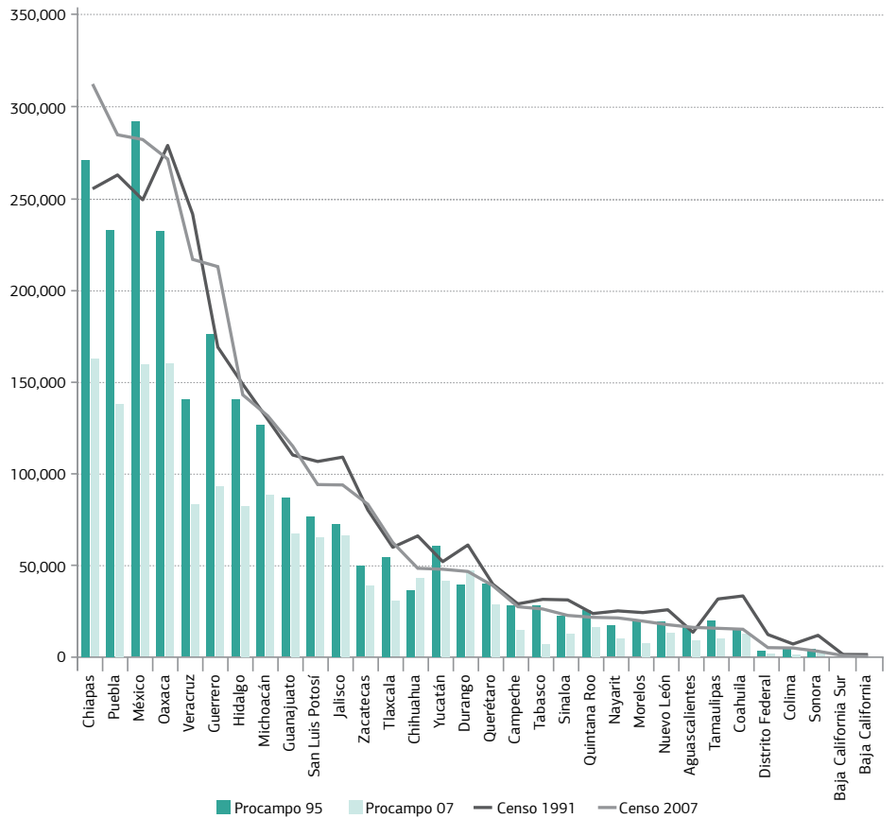
COBERTURA DE PROCAMPO PARA TODOS LOS PRODUCTORES Y MAÍZ PV 2007
(BENEFICIARIOS/PRODUCTORES EN EL CENSO AGROPECUARIO 2007)



Fuente: Cálculos del autor con base en información administrativa de ASERCA y el Censo Agropecuario 2007, INEGI.

Gráfica 20a

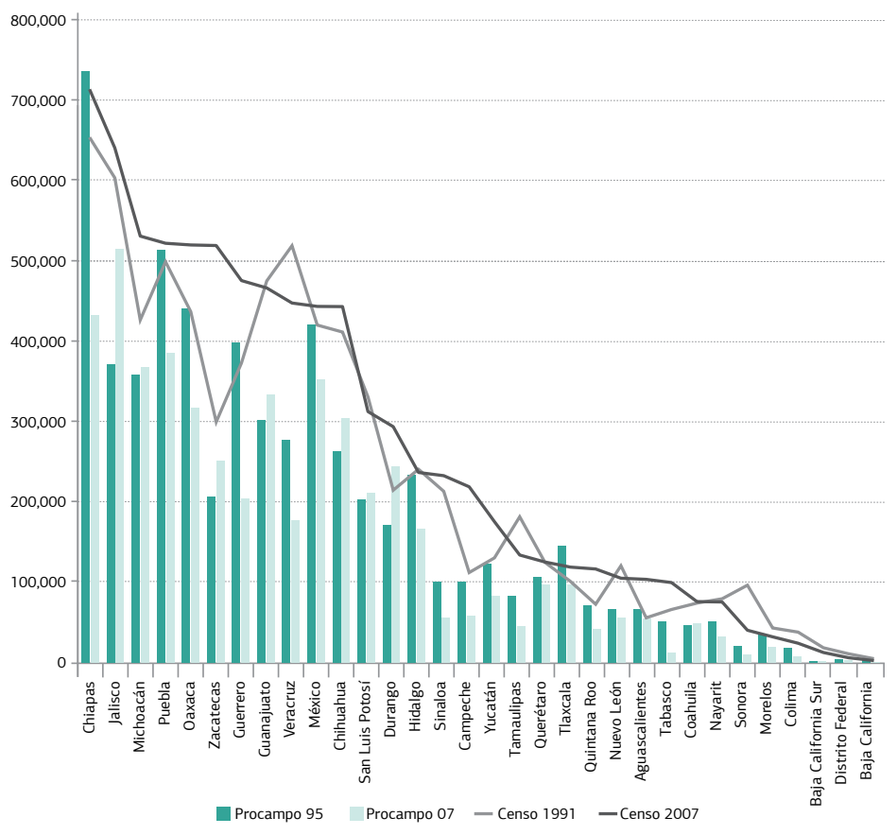
COBERTURA DE PROCAMPO PARA PRODUCTORES DE MAÍZ Y POR HECTÁREA: PV 2007



Fuente: Cálculos del autor con base en información administrativa de ASERCA y el Censo Agropecuario 1991, 2007, INEGI.

Gráfica 20b

COBERTURA DE PROCAMPO POR TIERRA CULTIVADA Y POR HECTÁREA: PV 2007



Fuente: Cálculos del autor con base en información administrativa de ASERCA y el Censo Agropecuario 1991, 2007, INEGI.

5.2. Distribución del gasto público agrícola: los municipios

Presentamos a continuación un análisis de la distribución de transferencias a nivel municipal con base en información administrativa de ASERCA para Procampo e Ingreso Objetivo (los dos principales instrumentos del programa Apoyos a la Comercialización), e información de la asignación a nivel municipal de la mayor parte del resto de los programas ADR incluidos en el PEC, recopilada por el CEDRSSA (2009). Los municipios están ordenados por tasa de pobreza rural (pobreza alimentaria) estimada por el CONEVAL.

Tanto Procampo como Ingreso Objetivo se distribuyen regresivamente, pero este último es excesivamente regresivo, con altos pagos per capita para una fracción muy pequeña de los municipios, y ningún pago para la mayor parte de los municipios restantes (Gráfica 22a). En comparación, los beneficios de Procampo están densamente distribuidos entre todos los municipios. El 50% más pobre de los municipios recibe 40% de las transferencias de Procampo, pero menos de 6% de Ingreso Objetivo, y en el caso de este último los recursos se concentran en un pequeño grupo de municipios, de forma que la mayor parte de los municipios más pobres (y *todos* los municipios en el tercio más pobre) no reciben pago alguno de Ingreso Objetivo.

La base de datos del CEDRSSA (2009) permite por primera vez un análisis de la distribución de la mayoría de los programas asociados al PEC, que representan la mayor parte del gasto en ADR federal implementado en México hoy en día. La información es para 2007 y cubre a 59 programas del PEC con un presupuesto global de 104 mil millones de pesos, equivalente a alrededor de 60% del PEC.

Analizamos esta información ordenando los municipios por tasas de pobreza rural, haciendo una partición de los municipios en grupos para ajustar por deciles de población rural, es decir, de forma que cada decil representa 10% de la población rural, y no 10% de los municipios. Excluyendo algunos de los programas más pequeños y redundancias en la información, la gráfica 29 presenta la distribución de 32 programas de forma separada, y la Gráfica 24 presenta la distribución de los programas agrupados por categoría funcional.

Es necesario formular dos advertencias importantes para interpretar los siguientes resultados: en primer lugar, la calidad de los datos puede variar significativamente entre programas, ya que los datos se originan en registros administrativos. Y segundo, el análisis ignora desigualdades al interior de los municipios de forma que los resultados pueden diferir del análisis a partir de información de productores individuales e información por hogar que se presenta más adelante (en la sección 6).

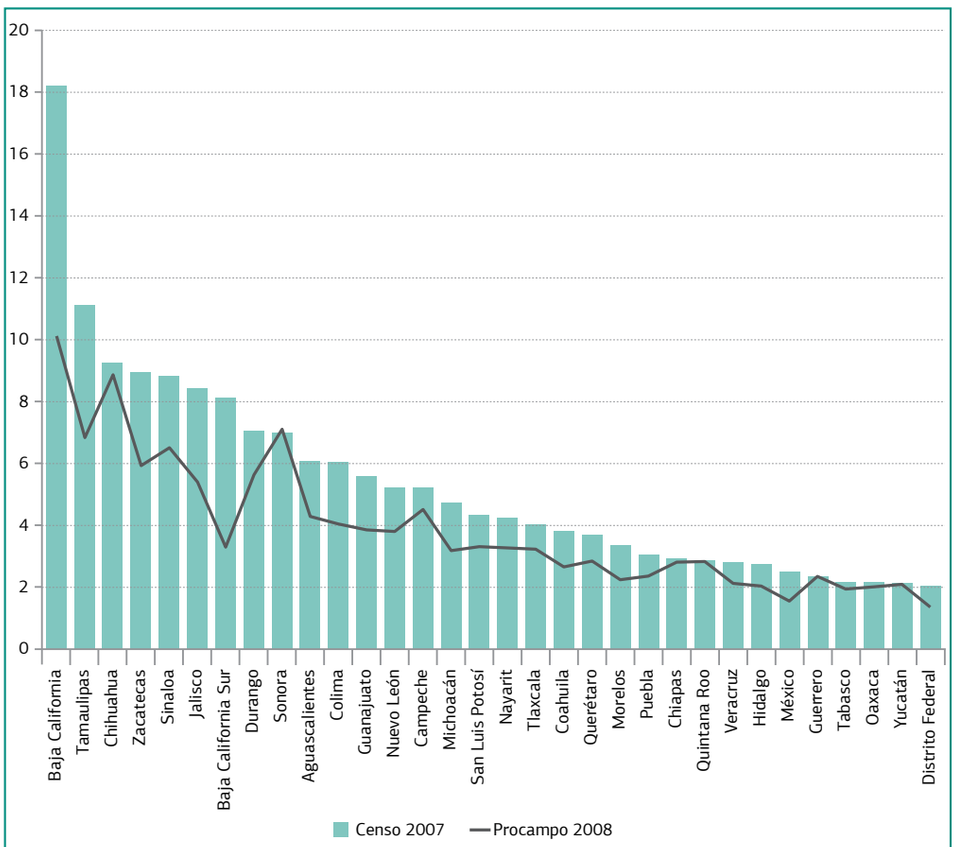
Si consideramos los programas por separado, encontramos una amplio rango entre el programa más progresivo, Infraestructura Básica Indígena, con más de 90% de los recursos asignados en el 40% de los municipios más pobres, y el más regresivo, con 90% de los recursos asignados en el 40% más rico. Como era de esperarse, los programas de Sedesol predominan entre los progresivos, pero también encontramos programas indígenas (CDI), de agua (Conagua) y transporte (SCT); al igual que fondos federales Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM) y Procampo Capitaliza. En el polo regresivo del espectro predominan los Apoyos y los programas de Alianza, a cargo de SAGARPA, así como programas de financiamiento (FIRA, Financiera Rural), Fondo de Fortalecimiento Municipal (FORTAMUN)y Procampo Tradicional. El contraste entre Procampo Tradicional y Capitaliza es sorprendente y requiere investigación adicional.

La distribución por categorías funcionales (Gráfica 24) confirma estos resultados: el gasto social y en infraestructura son progresivos en el agregado, los programas de protección del medioambiente son por lo general neutrales, mientras que programas de apoyo financiero y abocados a impulsar la "competitividad" (así es como se clasifican en el PEC) son altamente regresivos.[13] Hay un interesante contraste entre los dos fondos de gasto municipal federalizado (Ramo 33): el FISM, asignado parcialmente con base en una fórmula que considera la pobreza, es progresivo, mientras que el FORTAMUN es regresivo. La distribución global de los programas del PEC analizados bajo esta óptica es por lo general neutral.

13 Los programas financieros se consideran en el espectro derecho de la escala en el gráfica 29, y no se suman al total porque la base de datos reporta los créditos asignados por institución financiera, en lugar del costo presupuestal o monto del subsidio que representan estos créditos.

Gráfica 21a

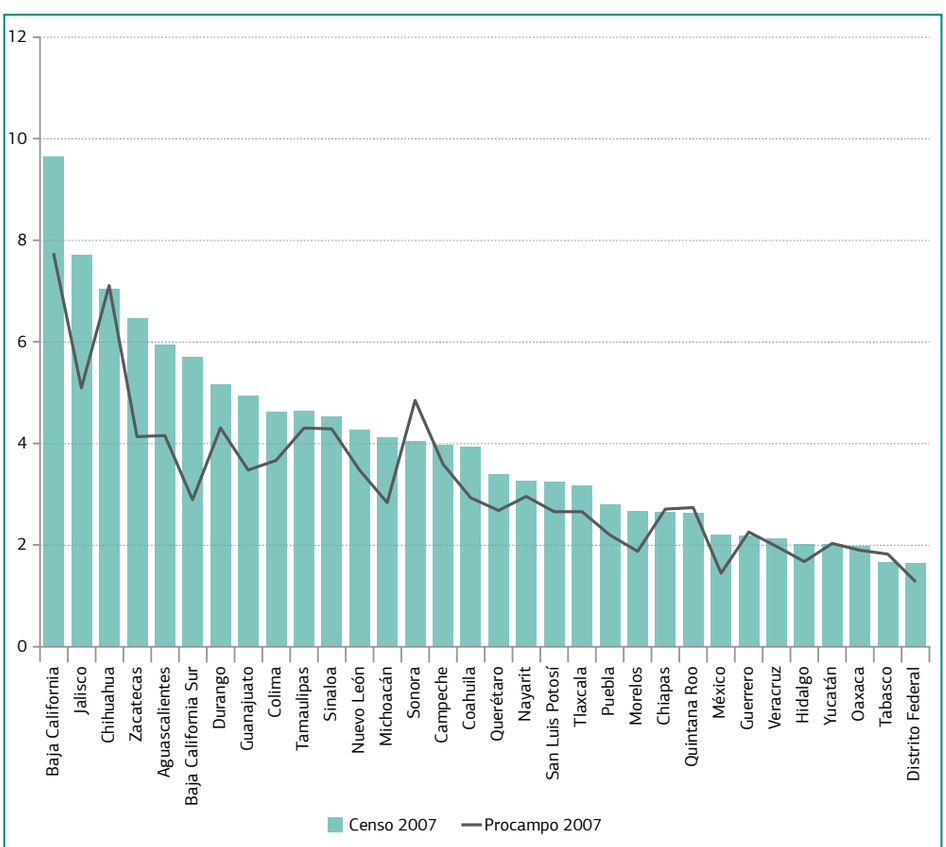
TAMAÑO PROMEDIO DE LA PROPIEDAD: CENSO Y PROCAMPO



Fuente: Cálculos del autor con base en información administrativa de ASERCA y el Censo Agropecuario 2007, INEGI.

Gráfica 21b

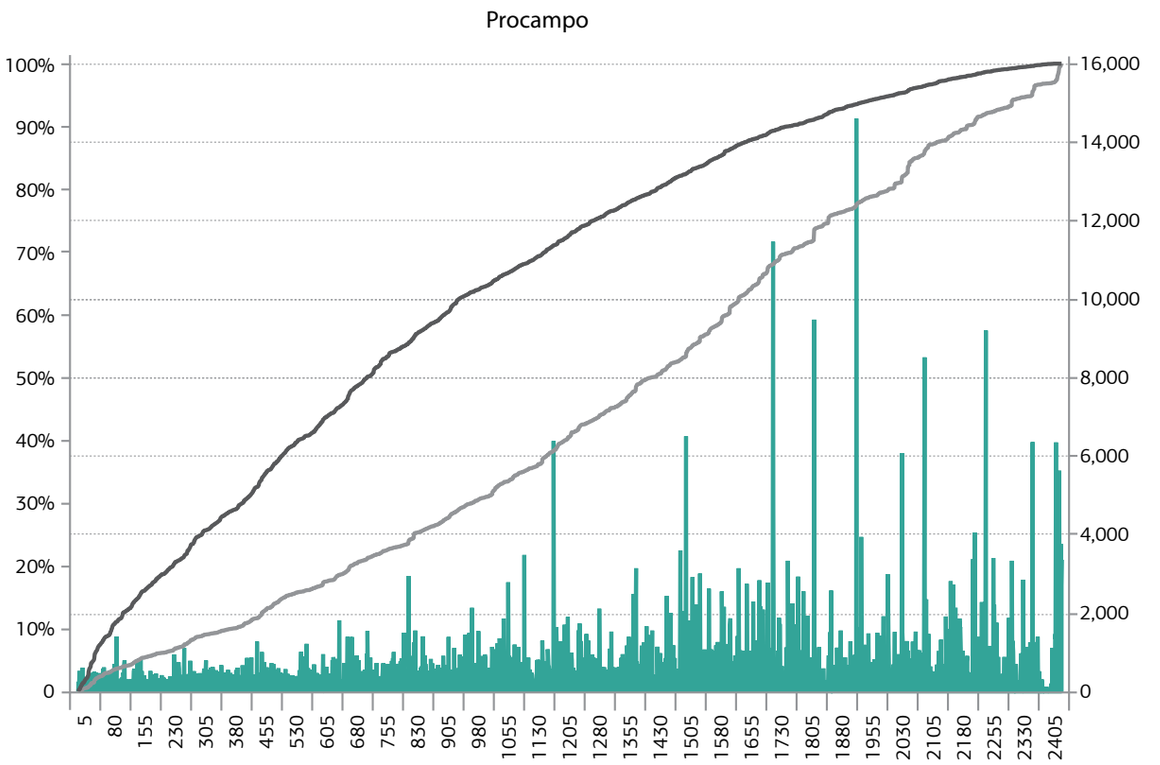
TAMAÑO PROMEDIO DE LA UNIDAD DE PRODUCCIÓN: CENSO Y PROCAMPO (PRODUCTORES DE MAÍZ)

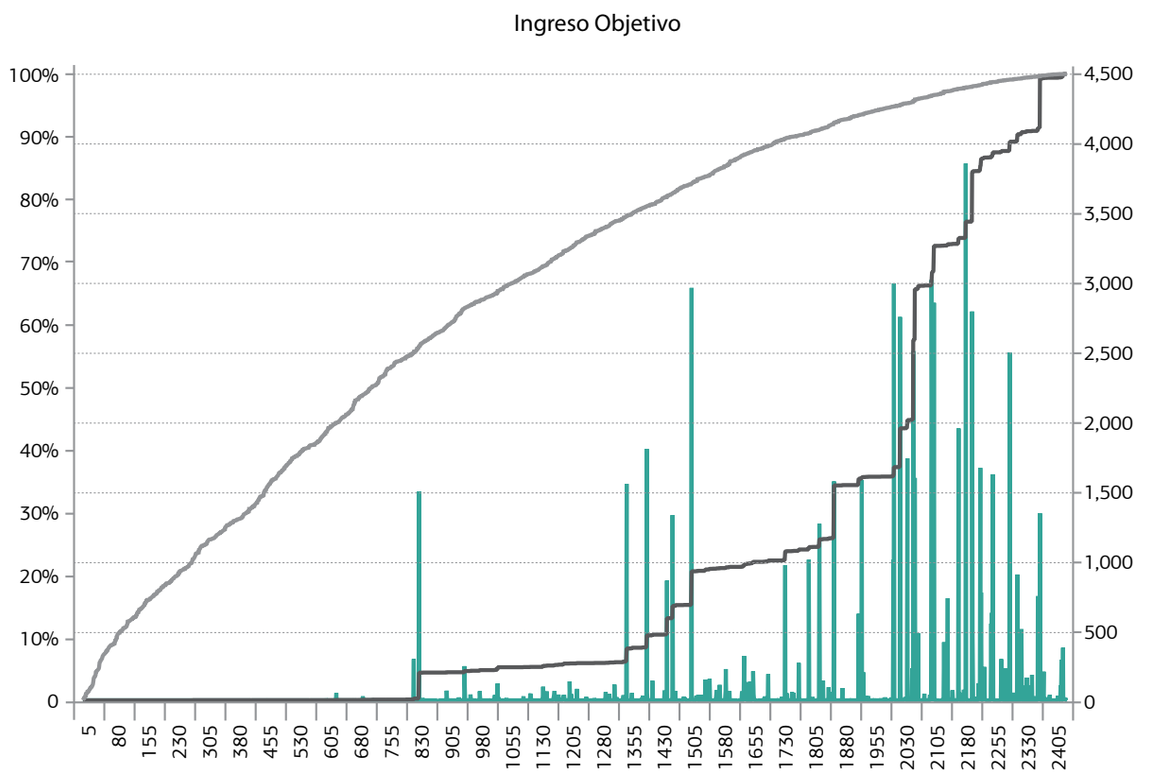


Fuente: Cálculos del autor con base en información administrativa de ASERCA y el Censo Agropecuario 2007, INEGI.

Gráficas 22a y 22b

TRANSFERENCIAS DE PROCAMPO E INGRESO OBJETIVO EN LOS CICLOS OI-2005 Y PV-2006
POR MUNICIPIOS ORDENADOS POR TASA DE POBREZA RURAL (POBREZA ALIMENTARIA)

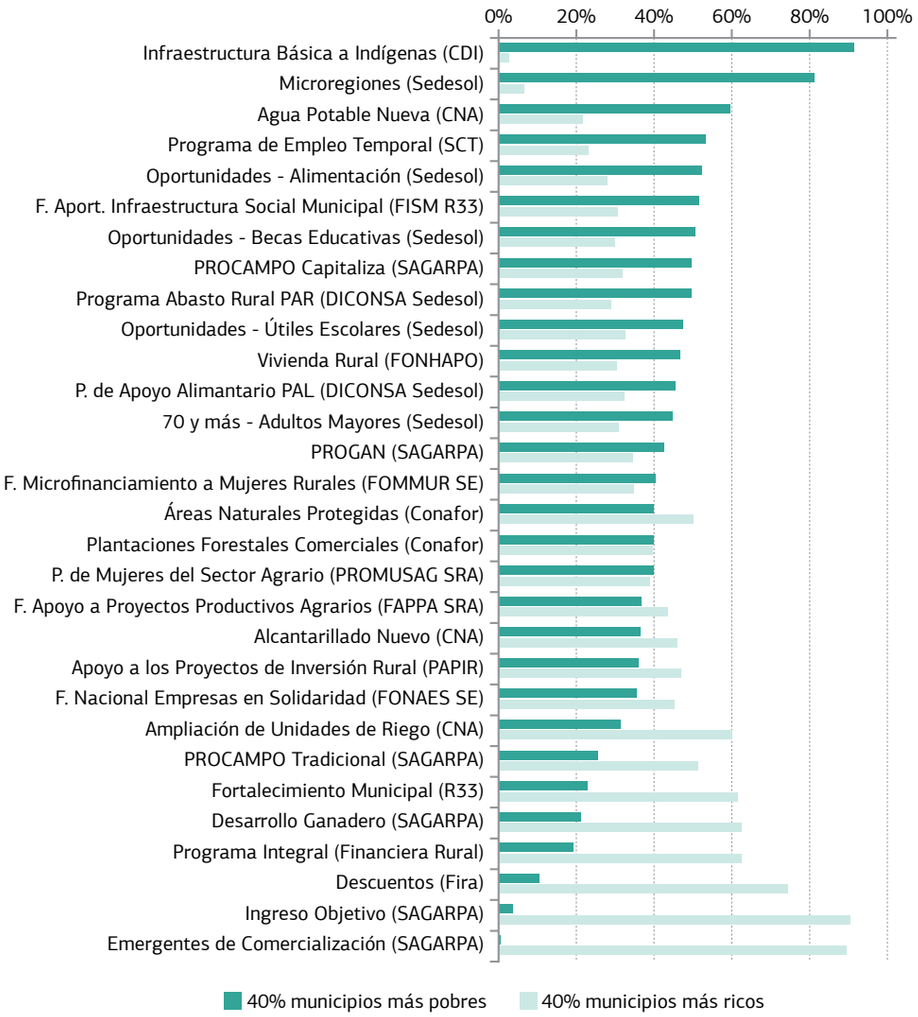




Fuente: Bases de datos administrativas de ASERCA; estimaciones de pobreza municipal de CONEVAL.

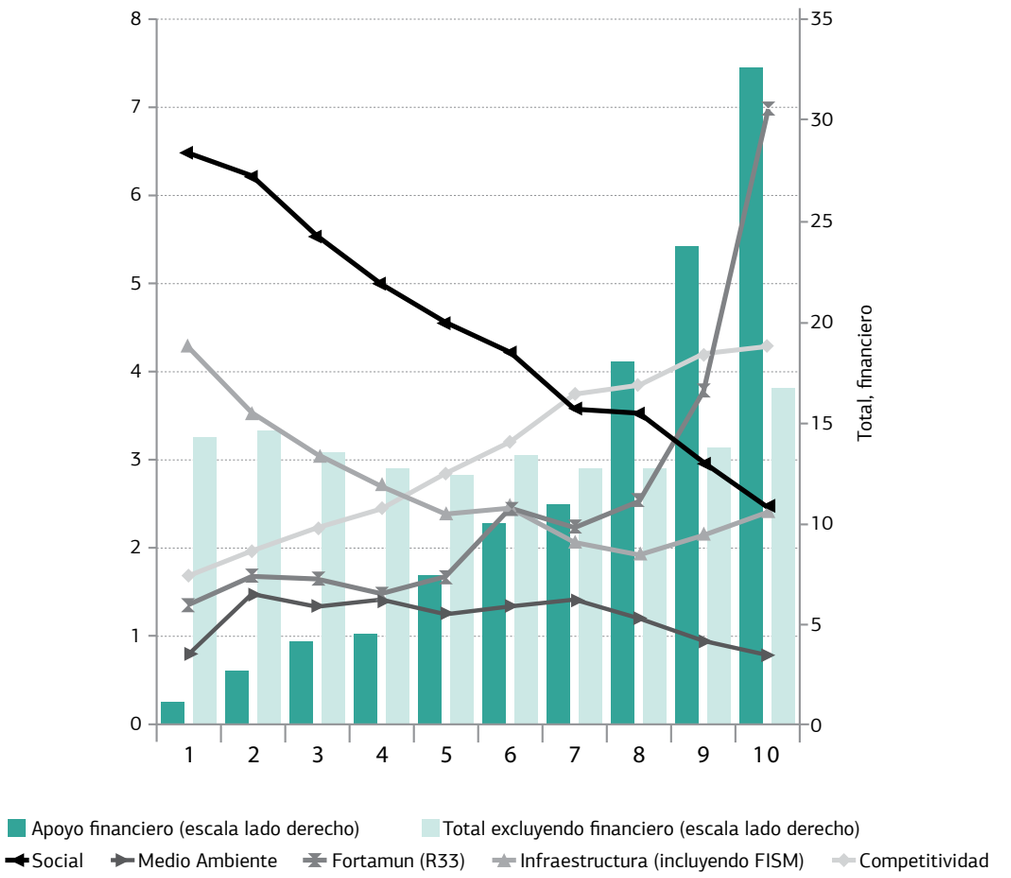
Gráfica 23

DISTRIBUCIÓN DE LOS PROGRAMAS DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL (ADR) POR DECIL DE POBLACIÓN DERIVADOS DE LA INFORMACIÓN MUNICIPAL, ORDENADOS POR TASA DE POBREZA RURAL (POBREZA ALIMENTARIA)



Fuente: Cálculos del autor con base en información de CEDRSSA (2009).

Gráfica 24
DISTRIBUCIÓN POR GRUPO FUNCIONAL REPORTADO DE LOS PROGRAMAS ADR POR DECIL DE POBLACIÓN DERIVADOS DE LA INFORMACIÓN MUNICIPAL, ORDENADOS POR TASA DE POBREZA RURAL (POBREZA ALIMENTARIA) (MILES DE MILLONES DE PESOS)



Fuente: Cálculos del autor con base en información de CEDRSSA (2009).

5.3. Efectos del GPA sobre el crecimiento, productividad, empleo y migración

La concentración geográfica del GPA en México abre la oportunidad para un experimento natural único que permite valorar el impacto del GPA sobre el crecimiento agrícola. Este análisis tiene cierta relevancia para las políticas públicas porque la manifiesta asignación estratégica de subsidios a los estados agrícolas más grandes y desarrollados (ver gráficas 8 y 15) se justifica con base en dos supuestos: 1) que el impacto global del GPA se maximiza al concentrar los recursos en los estados más productivos, y 2) que los estados más productivos son los grandes estados agrícolas del norte, que aportan una mayor proporción del PIB agrícola nacional.

Aunque la información consistente sobre la evolución del GPA a nivel estatal es limitada, la información disponible sugiere que hay mucha inercia histórica y poca variación intertemporal en la distribución de recursos federales entre estados. Esto es obviamente cierto en el caso de Procampo, que estableció un esquema de pagos histórico en 1993 y sólo ha sufrido modificaciones marginales en sus reglas desde entonces; pero también parece ser cierto en el caso de otros programas importantes (Gráfica 25). En consecuencia, usaremos la distribución del GPA para 2006 como una aproximación a la distribución del GPA en la última década.

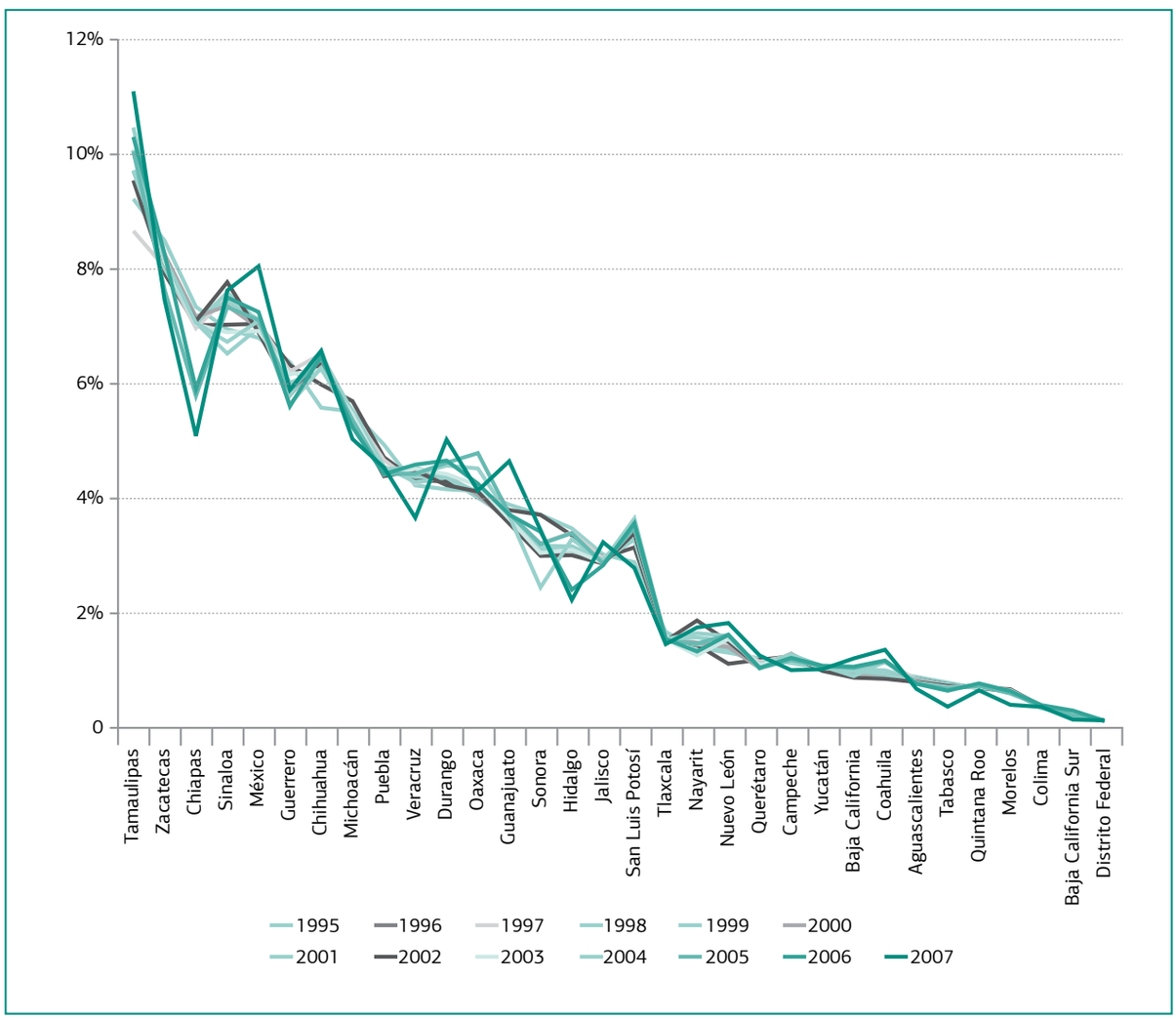
Como ya se mostró arriba (Gráfica 15), la distribución del GPA está estrechamente correlacionada con la distribución del PIBA. Los estados más beneficiados (Sinaloa Tamaulipas y Chihuahua) son favorecidos de forma desproporcionada, aún en relación con su aportación al PIBA. Consecuentemente, podría esperarse que el sector agrícola en los estados más beneficiados tuviera un mejor rendimiento que en el resto. Los gráficas 27 y 28 presentan las tasas de crecimiento anual del PIBA de 1994 a 2004, así como de productividad de la tierra y del trabajo de 2000 a 2004. En concordancia con los datos para otros países a nivel internacional, no hay correlación aparente entre el GPA y el crecimiento en el PIBA. Si acaso, la relación parece negativa: a excepción de Zacatecas, los estados con niveles de crecimiento significativamente

por encima del promedio nacional (México, Durango, Querétaro, Nuevo León, Jalisco, Aguascalientes y Baja California Sur) están todos por debajo de la media en la distribución del GPA como proporción del PIB (GPA/PIB) (>10%), mientras que los tres principales receptores de GPA tuvieron crecimiento por debajo del promedio.

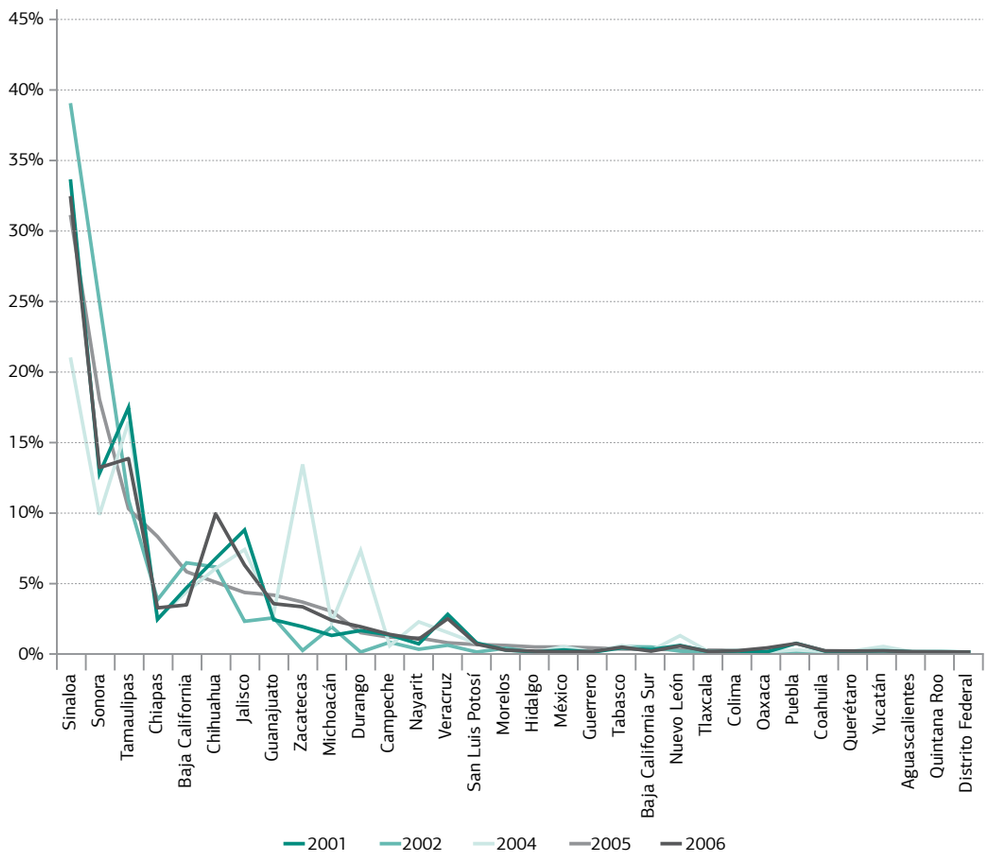
La productividad de la tierra y del trabajo tampoco parecen tener correlación con el GPA (Gráfica 27). Los cuatro estados con la mayor proporción de GPA/PIBA tienen la más baja productividad de tierra de entre todos los estados, con excepción de dos. Por otra parte, el crecimiento en la productividad tiene forma de U: es positiva para algunos de los estados con mayor proporción de GPA, negativa para la mayor parte de los estados intermedios y nuevamente positiva para los estados con la menor proporción de GPA.

Gráficas 25a, b y c

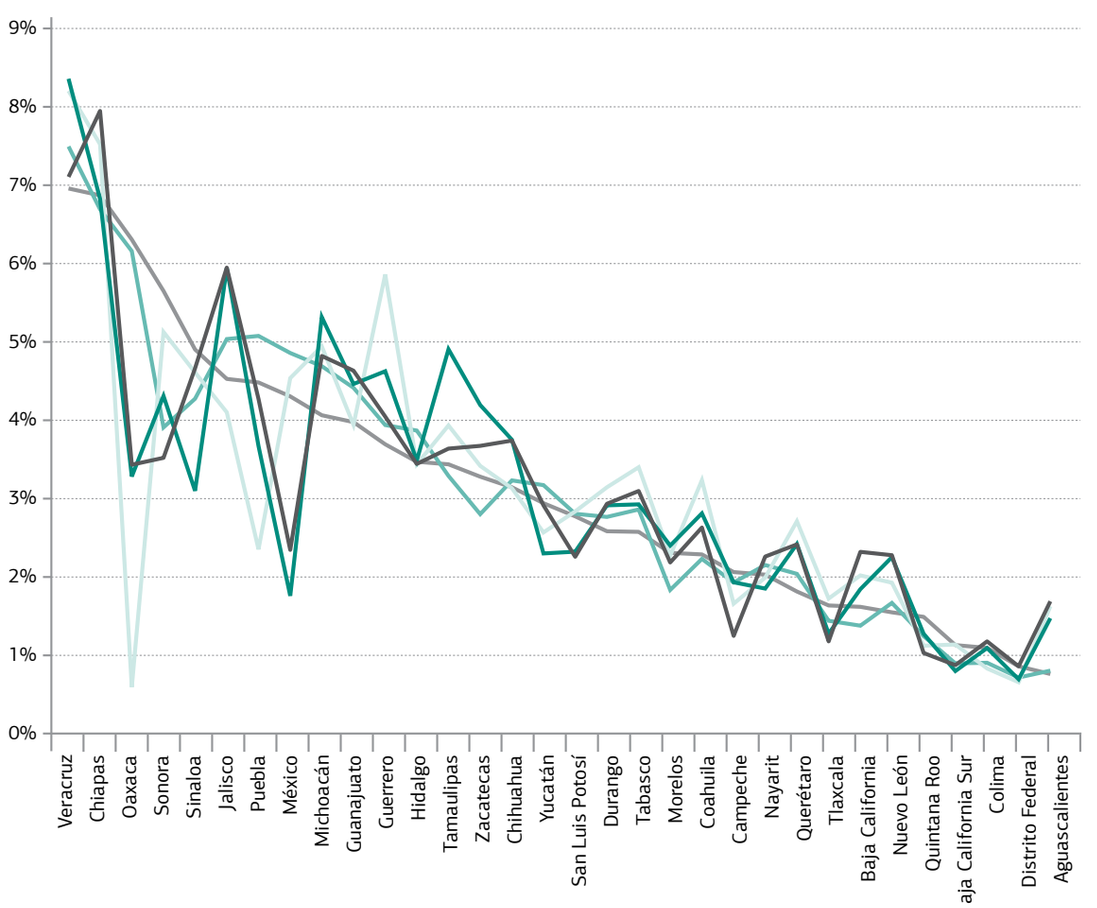
PORCENTAJE DE LAS TRANSFERENCIAS DE PROCAMPO, APOYOS Y ALIANZA POR ESTADO: 1995-2007
(ESTADOS ORDENADOS POR PRIMER AÑO DISPONIBLE)



Apoyos a la Comercialización



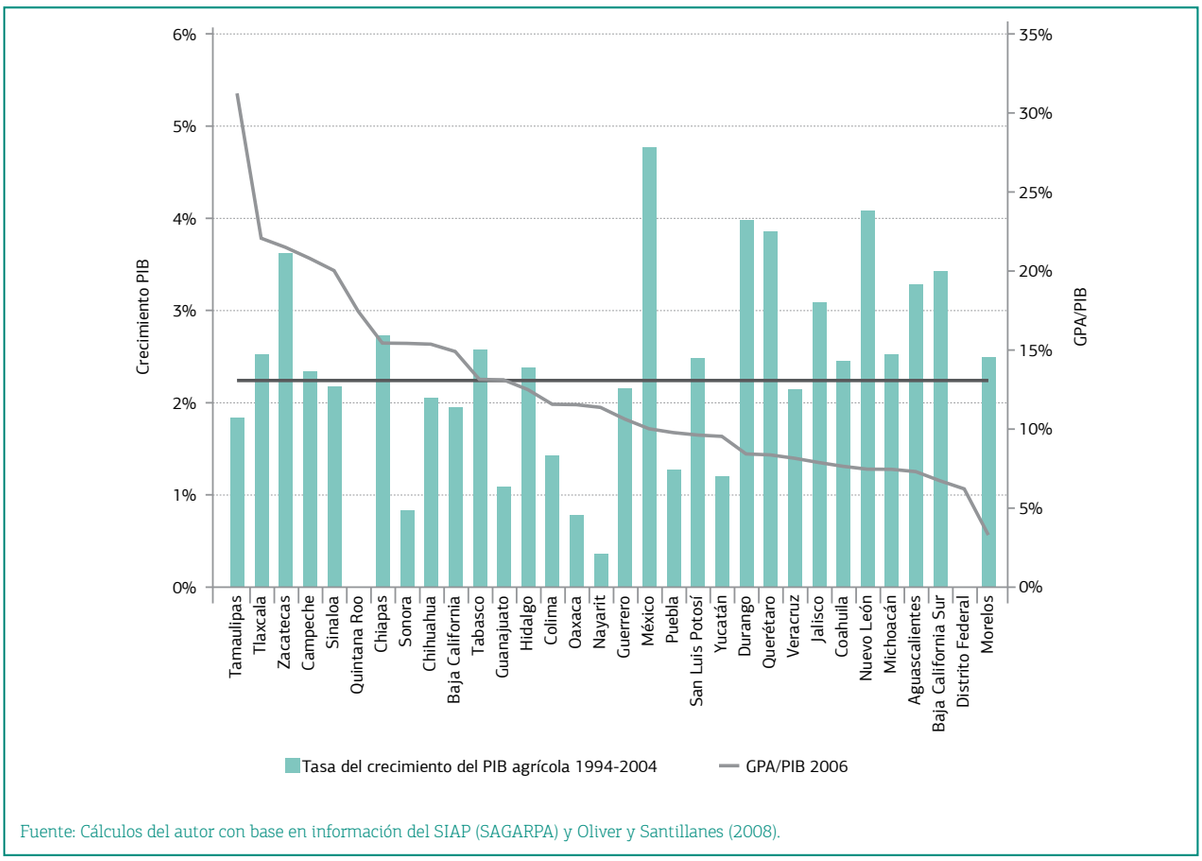
Alianza



Fuente: SAGARPA, Oliver y Santillanes (2008)

Gráfica 26

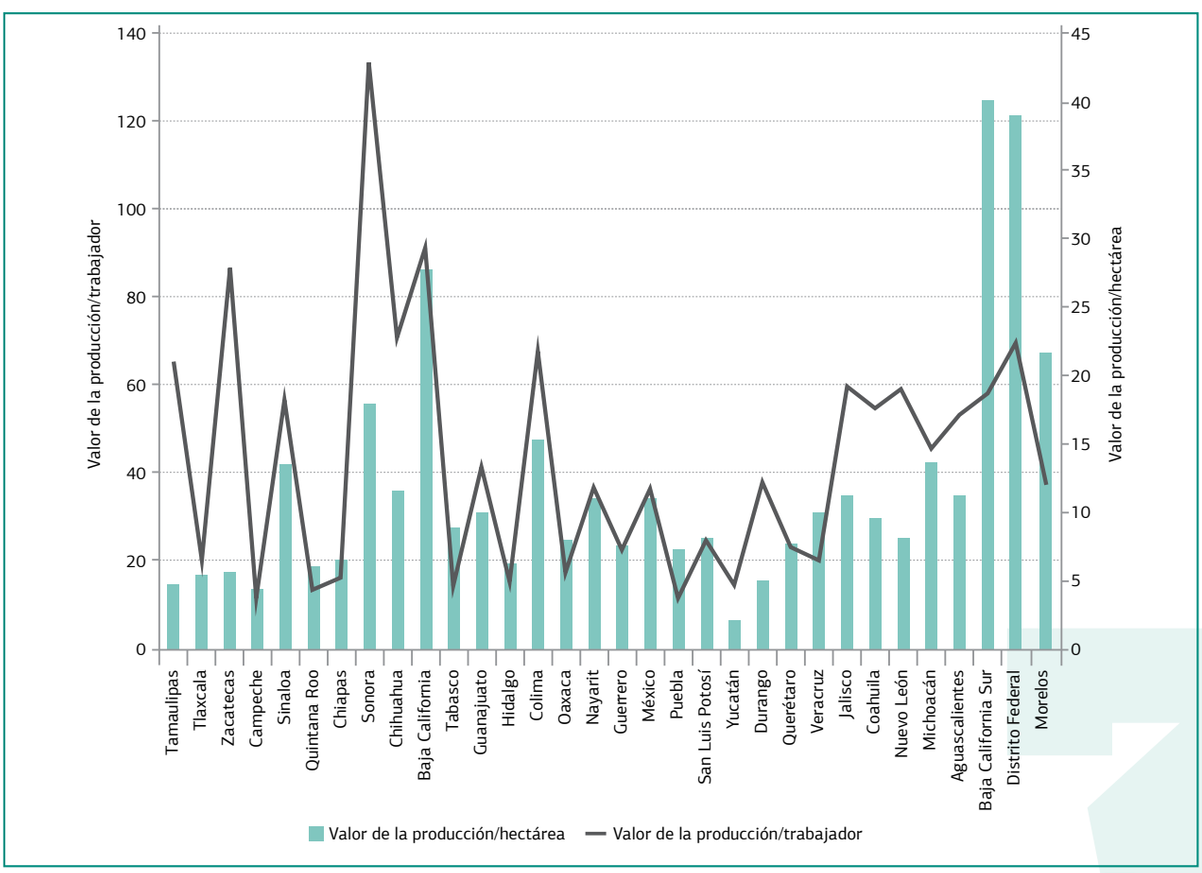
GPA (% PIBA) Y TASA DE CRECIMIENTO ANUAL DEL PIBA:
1994-2004 (ESTADOS ORDENADOS POR GPA / PIBA)



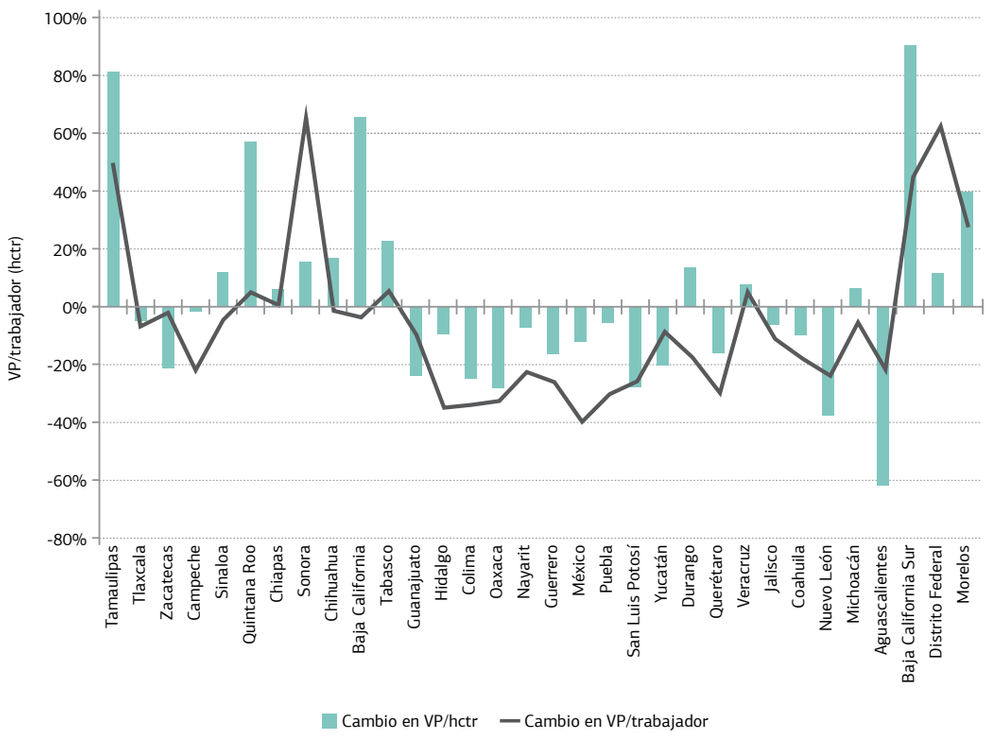
Fuente: Cálculos del autor con base en información del SIAP (SAGARPA) y Oliver y Santillanes (2008).

Gráficas 27a y b

VALOR PROMEDIO DE PRODUCCIÓN POR TRABAJADOR Y POR HECTÁREA
(2000-2004, EN MILES DE PESOS MEXICANOS DE 2004)
VARIACIÓN PORCENTUAL EN LA PRODUCTIVIDAD DEL TRABAJO Y DE LA TIERRA (2000-2004 %)
ESTADOS ORDENADOS POR GPA / PIBA



Cambio porcentual en la productividad del trabajo y tierras 2000-2004



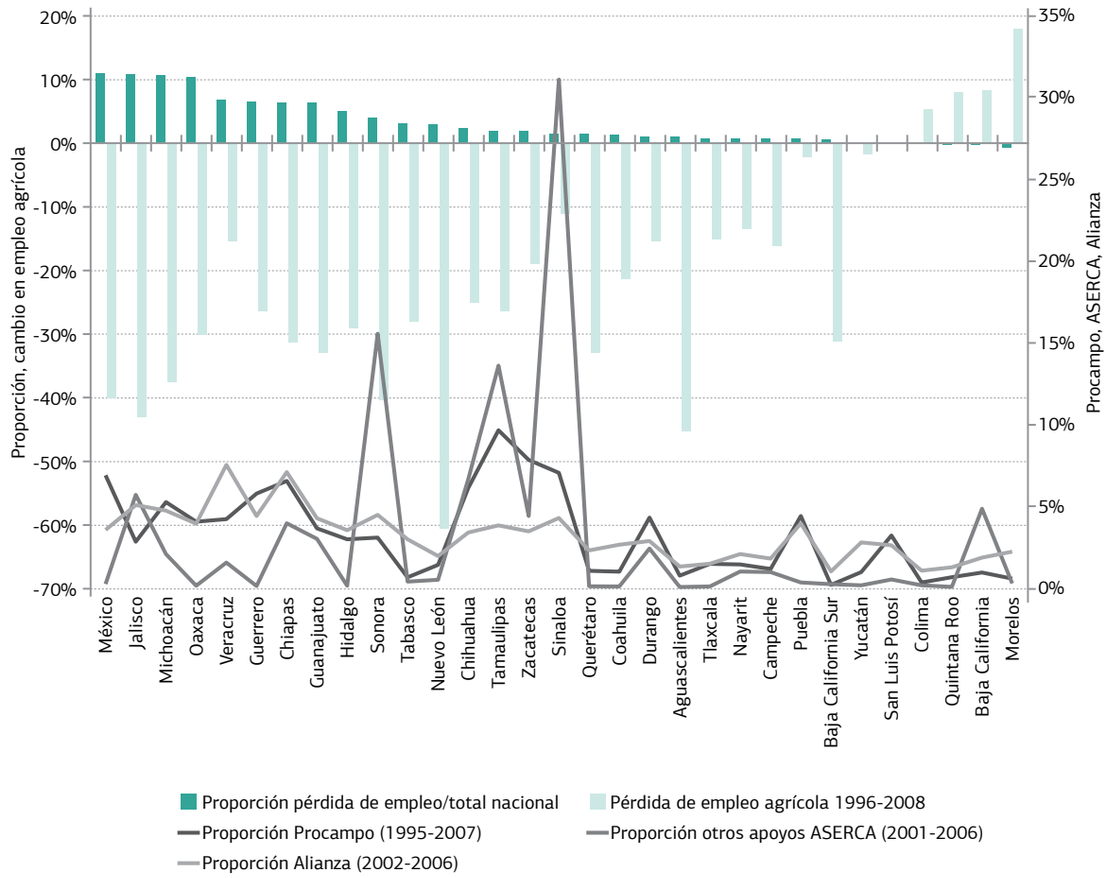
Fuente: Cálculos del autor con base en información del SIAP (SAGARPA)

Por último, la gráfica 28 compara la distribución en la pérdida de empleo en el sector agrícola en la última década (1996-2008) con la distribución de los principales programas de apoyo, ordenando a los estados por su fracción de la pérdida de empleo global en el periodo. De nueva cuenta, observamos una correlación negativa: los estados con la más pronunciada pérdida de empleo son los que reciben, en promedio, más apoyo.

Estos resultados podrían parecer contra-intuitivos, pero se pueden explicar con base en diversos factores. En primer lugar, el GPA y la inversión en infraestructura se han concentrado, históricamente, en los estados agrícolas más grandes y desarrollados, donde el potencial para mayor crecimiento y mejoras en la productividad es menor que en los estados menos desarrollados y donde la inversión pública ha sido más escasa. En segundo lugar, como ya se mencionó, una amplia proporción de los subsidios agrícolas se dirige a la producción de granos como el maíz y otros, de gran escala e intensivos en capital, con limitado potencial de impacto directo en el empleo. Por último, los resultados también pueden reflejar un impacto limitado en la productividad de la mayor parte de los subsidios agrícolas en las unidades de producción. La mayor parte de estos subsidios representa transferencias compensatorias, en lugar de inversiones orientadas a aumentar la productividad, y para estos últimos no se cuenta en general con evaluaciones de impacto.

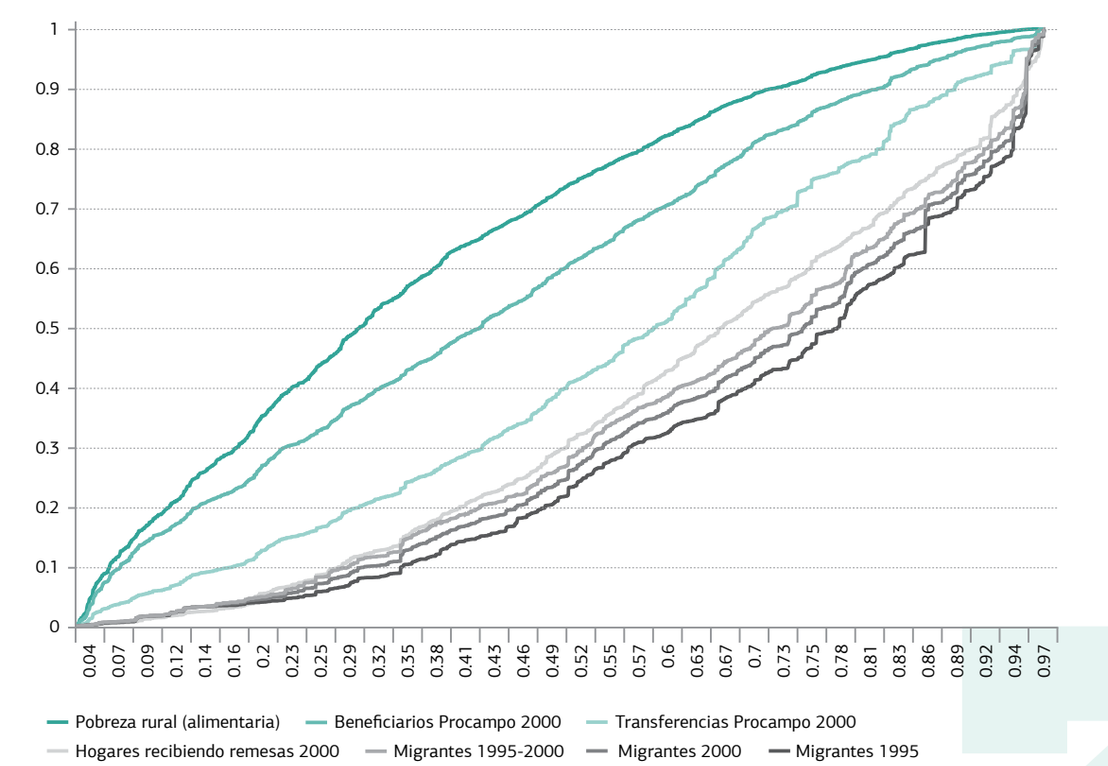
Por último, para obtener una idea preliminar de la correlación entre las transferencias de Procampo y la decisión de migrar, comparamos la distribución de beneficiarios de Procampo en el ámbito municipal con diversas estimaciones de migración basadas en el censo, incluyendo hogares que reciben remesas (2000), hogares con miembros que han migrado (2000), migrantes internacionales en 1995 y 2000, y el cambio en el número de migrantes entre estos dos momentos (Gráfica 29). Este esfuerzo revela una débil relación entre la distribución de Procampo y la migración a nivel municipal, al menos en el caso de los municipios más pobres, toda vez que los beneficiarios de Procampo (a diferencia de las transferencias) se concentran de forma desproporcionada en los municipios más pobres, mientras que los migrantes provienen desproporcionadamente de municipios con menores niveles de pobreza. Esto es consistente con los resultados de un cuidadoso análisis econométrico de este tema en un documento que acompaña al presente estudio (Cuecuecha y Scott 2010, Recuadro 7).

Gráfica 28
EMPLEO EN EL SECTOR AGRÍCOLA Y SUBSIDIOS AGRÍCOLAS



Fuente: Cálculos del autor con base en información ENOE (INEGI) y Oliver y Santillanes (2008).

Gráfica 29
PROCAMPO MUNICIPAL Y CURVAS DE CONCENTRACIÓN DE LA MIGRACIÓN: 1995-2000



Fuente: Cálculos del autor con base en información administrativa de ASERCA; estimaciones de pobreza municipal de CONEVAL; Conteo 1995 y Censo de Población y Vivienda 2000 (INEGI).

6. DISTRIBUCIÓN ENTRE HOGARES Y PRODUCTORES DE LOS PROGRAMAS DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL (ADR)

En esta sección se analiza la distribución de beneficios a nivel de productores individuales y hogares. Hay pocas bases de datos que reporten información por hogar y productor e incorporen tanto programas de apoyo agrícola como alguna medida relevante de bienestar o nivel de riqueza para el hogar/productor. El presente estudio usa tres tipos de fuente de información, que son complementarios pero en estricto sentido no comparables: a) encuestas nacionales en hogar que incorporan información de programas ADR (ENIGH 2006 y 2008, y ENIGH-Módulo Social 2006); b) encuestas de evaluación para programas específicos (Alianza, Oportunidades); y c) información administrativa de algunos programas (Procampo, Ingreso Objetivo). La encuesta nacional en hogar tiene la importante ventaja de ser representativa a nivel nacional e incluir información de calidad sobre el ingreso y otras estimaciones del bienestar, pero el tamaño de muestra no está diseñado para reflejar los programas de transferencia de recursos con precisión, especialmente cuando estos programas tienen cobertura limitada o concentran una amplia proporción de los beneficios en un grupo acotado de hogares. Las otras dos fuentes están diseñadas para reflejar con precisión las condiciones de los beneficiarios de los programas y las transferencias, pero no son representativas a nivel nacional, y por lo general incorporan información limitada sobre el nivel de ingreso, o no la incorporan en absoluto. Consecuentemente, el análisis que se obtiene de estas tres fuentes debe interpretarse cuidadosamente, y entenderse de forma complementaria.

Analizamos la distribución de beneficios usando dos criterios diferentes para ordenar la información, en correspondencia con las distintas fuentes de información disponibles. En el caso de la información administrativa, se ordenan los productores por tamaño de la propiedad de tierra registrada, ya que es la única variable disponible en estos datos que aproxima el nivel de riqueza/bienestar de los beneficiarios. En el caso de las encuestas nacionales en hogar, se analizan los beneficios recibidos por decil de población, ordenados por ingreso corriente total per capita.

Fuentes de información	
Fuente	Programa
ENIGH 2006, 2008	Procampo, Oportunidades
ENIGH-Modulo Social 2006	Programas sociales y de desarrollo rural
Base de datos de re-certificación e identificación de Oportunidades (ENCASEH 2004)	Oportunidades, Procampo
Base de datos de beneficiarios ASERCA (2005, 2006)	Procampo, Ingreso Objetivo
Base de datos para evaluación de Alianza para el Campo – Evalianza (2005, 2006), FAO-Sagarpa	Alianza para el Campo

La información disponible por hogar y productor permite analizar los principales programas ADR, incluyendo los principales programas de apoyo agrícola (Procampo, Ingreso Objetivo, y Alianza), así como los principales programas sociales con alcance rural, incluyendo Oportunidades, Adultos Mayores 70 y más, y el Programa de Empleo Temporal. También estimamos la distribución de subsidios agrícolas para electricidad y recursos hídricos (Tarifa 9), usando la distribución de tierra irrigada como variable aproximada, o *proxy* (a muy grandes rasgos). Los programas de apoyo rural que abarca el presente análisis de incidencia representan aproximadamente 75% del GPA total en México.

6.1. Productores en deciles ordenados por tamaño de la propiedad de la tierra (datos administrativos)

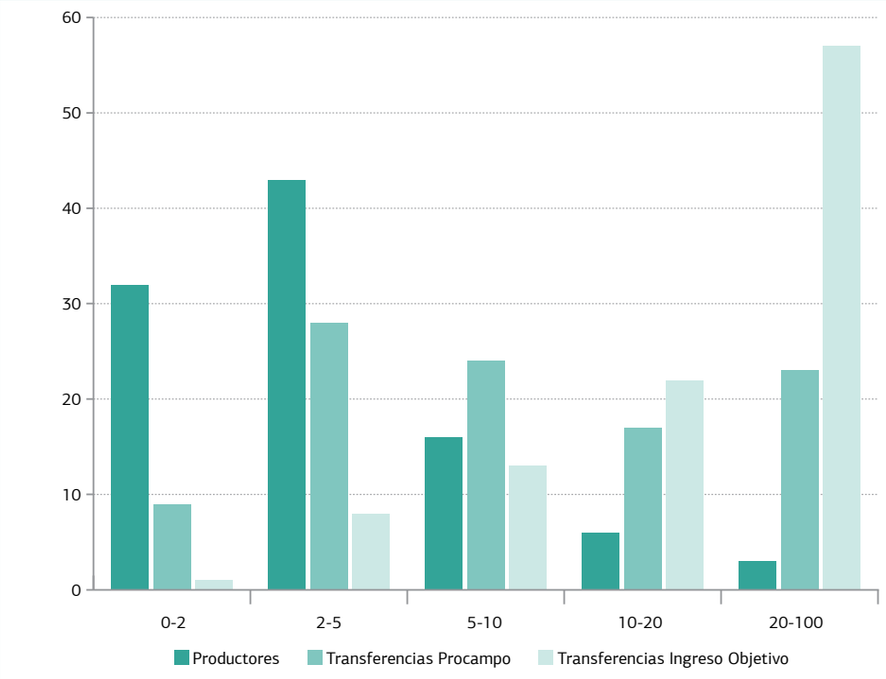
Antes de analizar la distribución de los subsidios agrícolas por decil de productores (ordenados por tamaño de propiedad), consideramos cómo se distribuyen los productores agrupados por tamaño promedio de la propiedad. Con base en la información administrativa, los productores con menos de 5 ha representan 75% de los beneficiarios de Procampo, pero reciben sólo 37% de las transferencias del programa, en correspondencia con su participación relativa en la superficie de tierra cubierta por el programa (Gráfica 30). Los productores con 5-20 ha representan el 22% de los beneficiarios y reciben 41% de los beneficios, mientras que los productores con más de 20 ha representan 3% de los beneficiarios y obtienen 23% de las transferencias.

¿Puede explicarse toda la regresividad de Procampo en función de la distribución de la tierra en México? ¿O la cobertura de productores del programa además está sesgada en contra de los pequeños productores? Una comparación global entre la información de Procampo y el Censo Agropecuario

2007 sugiere que no hay tal sesgo (ver Gráfica 21a), como tampoco lo hay en el ámbito nacional (Gráfica 5, arriba): hay mayor cobertura entre los pequeños (66%) y medianos (63%) productores. Sin embargo, la evidencia de las localidades rurales en condiciones de pobreza aporta una perspectiva algo diferente (Gráfica 31), toda vez que la cobertura declina con el tamaño de propiedad, a sólo 19% para los propietarios de 1-2 ha y 7% para quienes tienen menos de 1 ha. Éste es un tema que requiere más investigación. Una posible explicación de la diferencia entre las dos fuentes de información es que el Censo podría sub-reportar a las unidades de producción más pequeñas.

Gráfica 30

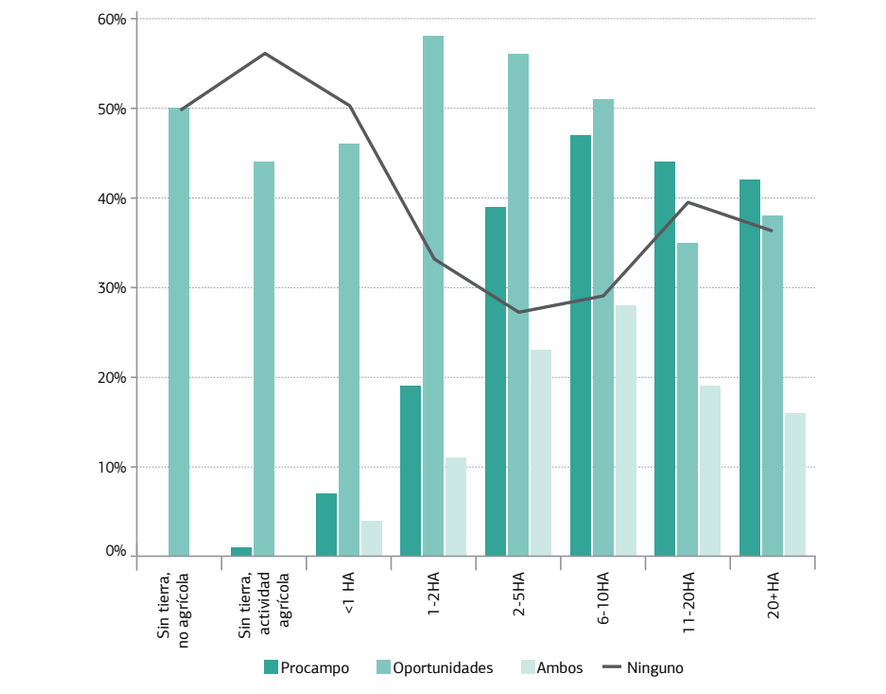
DISTRIBUCIÓN DE PRODUCTORES Y TRANSFERENCIAS DE PROCAMPO E *INGRESO OBJETIVO* ENTRE BENEFICIARIOS DE PROCAMPO (2006)



Fuente: Cálculos del autor con base en información administrativa de ASERCA.

Gráfica 31

COBERTURA DE OPORTUNIDADES Y PROCAMPO ENTRE HOGARES EN LOCALIDADES RURALES POBRES, POR TAMAÑO DE PREDIO EN PROPIEDAD, O APROVECHADO (2004).



Fuente: Cálculos del autor con base en ENCASEH 2004, encuesta Oportunidades

La información disponible también nos permite contrastar la cobertura de Procampo en comparación con la de Oportunidades. Como es de esperarse, la cobertura de Oportunidades es relativamente alta en todo el espectro de localidades rurales pobres, pero es significativamente mayor para hogares con 1-5 ha (58%) que entre trabajadores agrícolas sin tierra propia y hogares con menos de una ha (44% y 46%, respectivamente). Además es de destacar que para el grupo más pobre tanto en términos de tenencia de tierra como de ingreso (ver Cuadro 5), aquellos hogares con menos de 1 ha, sólo 4% de los hogares tiene ambos programas, mientras que 50% de los hogares no tiene ninguno de los dos.

A pesar de su alto nivel de concentración, Procampo es por mucho el programa que más apoya a los pobres de entre los tres principales programas agrícolas. Apenas 9% de los beneficios de Ingreso Objetivo llega al 75% de los productores más pequeños, mientras que 3% de los productores en el extremo superior absorben 60% de las transferencias del programa.

Más sorprendente aún, si usamos la información de productores individuales, Alianza también parece ser significativamente más regresivo que Procampo, a pesar de su distribución comparativamente más progresiva observada en el análisis a nivel estatal (Gráfica 18). Alianza incorpora un amplio conjunto de programas de apoyo a la inversión, financiados por medio de subvenciones equivalentes a la inversión realizada por el beneficiario a cargo de los gobiernos federal y estatal. Estos apoyos se clasifican en tres grupos principalmente, el Programa de Desarrollo Rural (PDR), el Programa de Fomento Agrícola, y el Programa de Fomento Ganadero. A diferencia de los dos últimos, que no tienen objetivos explícitos de equidad, el PDR está dirigido a productores de bajos ingresos. Ello requiere según sus reglas de operación que al menos 70% de sus recursos se asignen en localidad de Alta y Muy Alta marginación (de conformidad con el índice de marginación de el CONAPO). Sin embargo, los datos de evaluación de Alianza revelan que el programa ha incumplido con estos criterios de asignación. En 2004, sólo 32% del gasto asociado al PDR se ejerció en estas localidades, con menos de 2% en localidades de Muy Alta marginación.

En el contexto de una reciente evaluación del programa, la FAO (2005) usó una encuesta y una tipología de beneficiarios con base en variables socioeconómicas y productivas, para evaluar la distribución de los beneficios del PDR.[14] El estudio de la FAO encontró que 78% de los beneficiarios del PDR era de los "Tipos I y II", en contraste con 54% para todos los beneficiarios de Alianza, y con esa base concluyó que el PDR "está dirigido a productores de bajos ingresos" (p. 3). Desafortunadamente, esta conclusión no se sostiene al realizar un análisis cuidadoso de los datos de la FAO. En primer lugar, la encuesta de evaluación sólo es representativa para los beneficiarios de Alianza, de forma que el nivel de "bajos ingresos" debe definirse en relación con este conjunto de beneficiarios, y no con la población rural en el sentido más amplio. En segundo lugar, la tipología basada en activos utilizada en las evaluaciones de la FAO no es apta para identificar a los productores más pobres aún en este conjunto (ver cuadro en nota al pie, y gráfica 32 más adelante). Para dar cuenta de este problema, el cuadro 6 presenta características básicas y transferencias recibidas por quintil de productores ordenados por nivel de escolaridad, usando información de la Evalianza. Este simple reordenamiento evidencia la descomunal diferencia entre los grupos más bajo y más alto: de 1 a 14 años de escolaridad; y de 7.5 (1) a 114 (10.5) hectáreas dependientes de la lluvia (e irrigadas). Los dos estratos más bajos en este orden, que representan 40% de los beneficiarios, reciben apenas 35% de las transferencias del PDR.

Para atender el primer problema, el Banco Mundial (2006, fig. 3.24) utiliza una encuesta rural en hogar (ENHRUM 2002) y coloca los Tipos en la distribución rural nacional. Como puede verse en la gráfica 33, esto implica que casi 73% de las transferencias del PDR se concentra en el quintil más rico de la población rural, de conformidad con el índice de activos de la Evalianza (los Tipos II-IV representan el 22% de la población), mientras 35% de los beneficiarios del PDR y 45% de los beneficiarios de Alianza en conjunto se concentran en el 2% más rico de la población.

14 El siguiente cuadro presenta los valores de algunas de las principales variables de la tipología de la FAO con base en una encuesta a beneficiarios del PDR.

Tipología de beneficiarios del PDR					
Variables seleccionadas	**I**	**II**	**III**	**IV**	**V**
Educación (años)	4.8	6.3	8.9	14.3	19.0
Valor de activos (pesos mx)	1,799	56,557	208,853	662,765	512,000
No. equivalente a cabezas de ganado	5.6	8.3	13.8	28.6	71.0
Equivalente de tierra irrigada (hectáreas)	0.8	3.0	11.1	33.1	10.0

Fuente: FAO (2005)

Cuadro 6

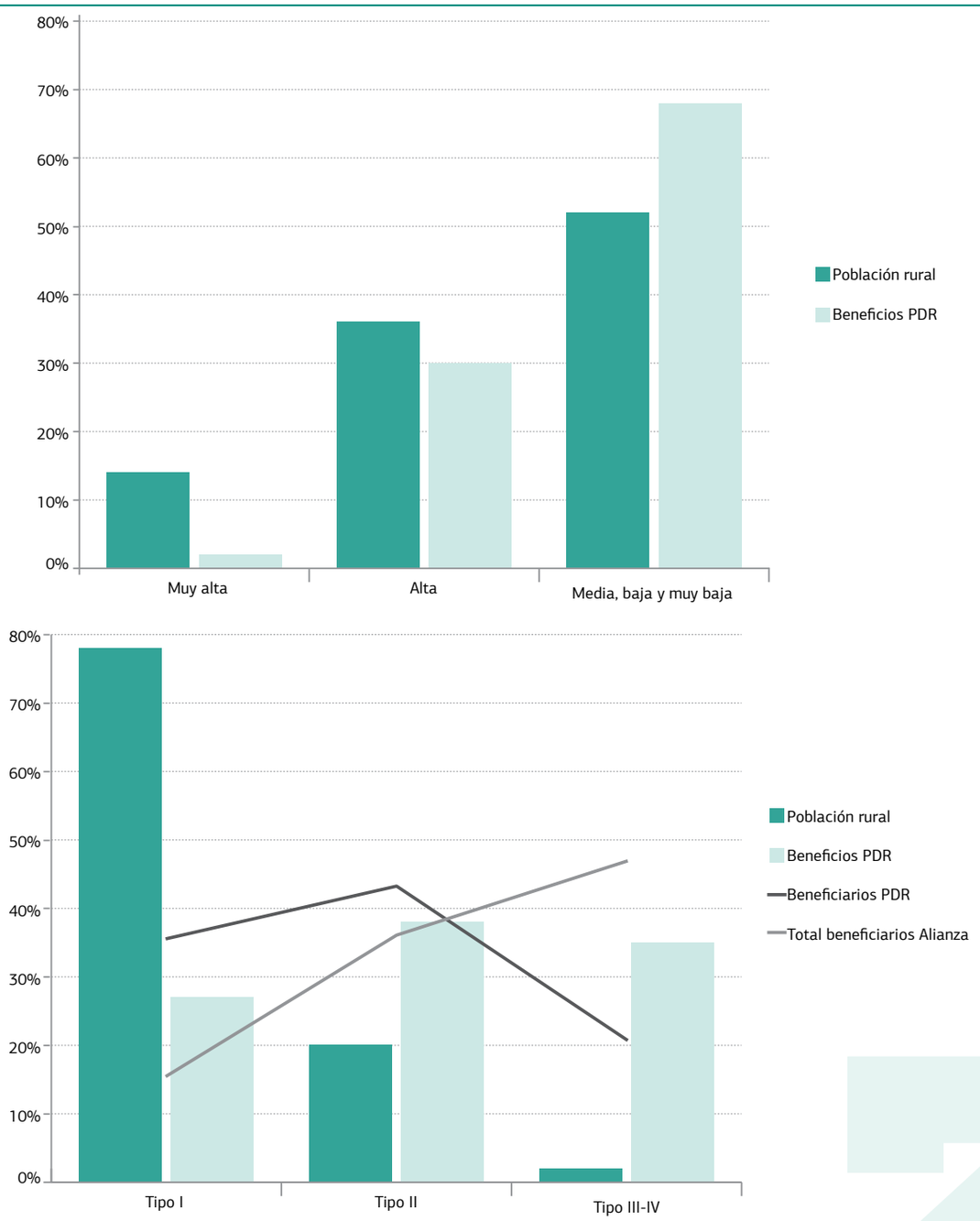
CARACTERÍSTICAS Y TRANSFERENCIAS A BENEFICIARIOS DE ALIANZA
QUINTILES DE BENEFICIARIOS ORDENADOS POR ESCOLARIDAD: (EVALIANZA 2005)

		1	2	3	4	5
Edad		58	53	48	43	42
Escolaridad		1.1	4.1	6.0	8.4	14.1
Tierra	Temporal	7.5	12.8	19.1	30.4	114.3
	Riego	1.0	1.6	1.3	3.3	10.5
Distribución de transferencias	Total	13%	18%	17%	23%	30%
	Rural	16%	19%	21%	25%	20%
	Agrícola	13%	20%	14%	20%	33%
	Ganadero	8%	11%	17%	24%	40%

Fuente: Cálculos del autor con base en Evalianza 2005 data.

Gráficas 32a y b

DISTRIBUCIÓN DE BENEFICIARIOS Y FONDOS DEL PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL POR GRADO DE MARGINACIÓN DE LOCALIDAD Y "TIPO" SOCIOECONÓMICO DEL PRODUCTOR: 2004



Fuente: FAO (2005) y Banco Mundial (2006).

Para comparar la distribución de los principales programas ADR sobre una base común, presentamos la distribución de beneficios por decil de productores, y curvas de concentración basadas con base en percentil de productores, ordenando a los productores en función de dos estimaciones alternativas de tenencia de la tierra:

1 El tamaño de la tierra en propiedad (predio), como se reporta en la información administrativa y en las encuestas de evaluación; y

2 Activos de tierra en propiedad, ajustados en función de su calidad (calidad del predio), lo cual permite una aproximación más puntual del ingreso y riqueza del productor (variable aproximada, o *proxy*). Esta aproximación al valor real de los activos de tierra en propiedad se obtiene con base en el valor estimado de la producción de cada unidad productiva, tomando en cuenta: a) si la unidad de producción es dependiente de temporal o irrigada, b) el tipo de cultivo, c) el tamaño de la tierra cultivada y d) la productividad y precio promedio del cultivo producido por estado (usando datos de SAGARPA).

El cuadro 7 presenta la distribución de Procampo e Ingreso Objetivo usando ambos conceptos, y las gráficas 34-36 presentan curvas de concentración para estos dos programas, para Alianza (ajustada a partir de las observaciones disponibles de la información de la FAO presentada arriba) y para los subsidios agrícolas a energía y recursos hídricos (aproximados con la distribución de tierra irrigada). Este análisis revela concentraciones extremas de los beneficios para todos los programas, con excepción de Procampo en el ordenamiento ajustado por calidad de la tierra. El decil de productores más pobre (en ambos ordenamientos) recibe una décima de punto porcentual de *Ingreso* Objetivo, fracciones igualmente insignificantes de subsidios de energía/irrigación, y sólo entre 2 y 3% de Procampo. En el otro extremo, los productores en el decil superior reciben una tajada de las transferencias equivalente a:

a) 42% de Procampo (33% ajustado)
b) 55% de Alianza PDR
c) 60% de los recursos de energía e hídricos
d) 85% (90%) de Ingreso Objetivo

Es evidente que estas distribuciones se refuerzan mutuamente. Aunada a los enormes subsidios asociados a la irrigación, como muestra el Gráfica 43, la distribución de Procampo e Ingreso Objetivo es más regresiva para tierra irrigada que para tierra de temporal.

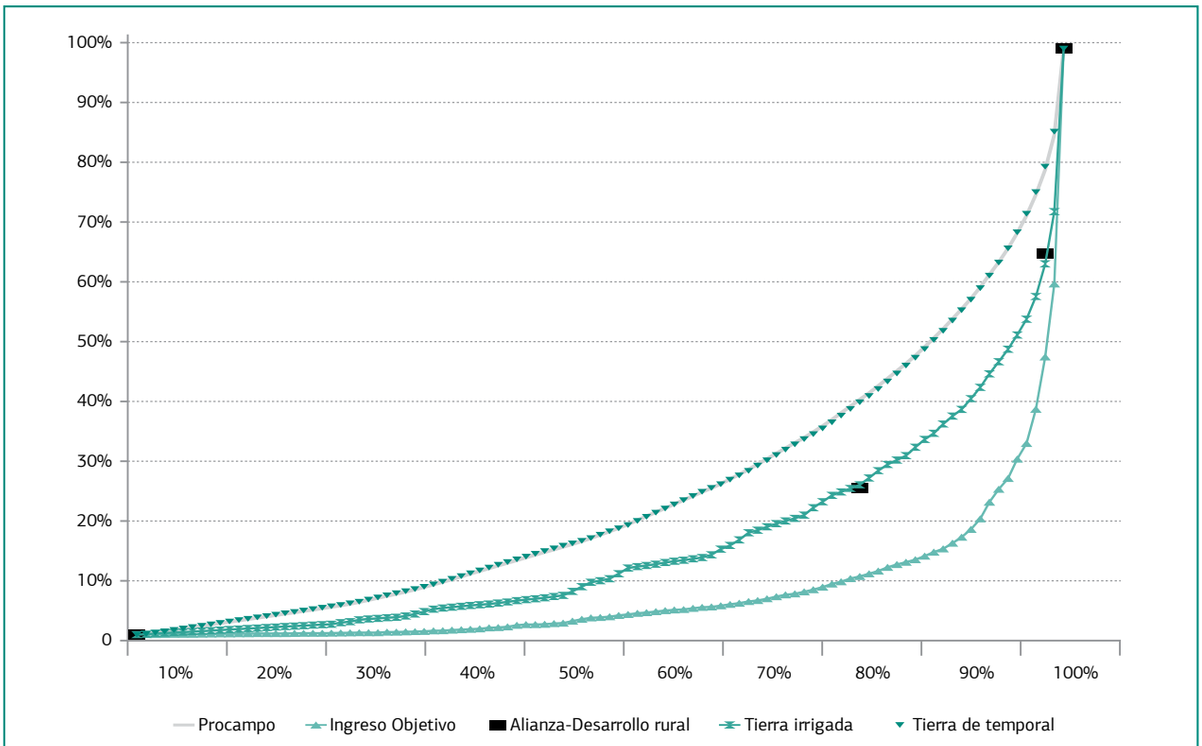
Es interesante que la medida más precisa de la riqueza de los productores atenúa el grado de regresividad en el caso de Procampo, pero lo aumenta para Ingreso Objetivo. Esto sugiere que muchos de los productores más grandes de Procampo en función del tamaño del predio en realidad son más pobres una vez que su tierra se ajusta en función de la calidad (y viceversa, para productores más pequeños); mientras que Ingreso Objetivo no sólo se concentra en los predios más grandes sino también en los más productivos.

Cuadro 7
DISTRIBUCIÓN DE TRANSFERENCIAS DE PROCAMPO E INGRESO OBJETIVO POR DECIL DE PRODUCTORES, ORDENADOS POR: TAMAÑO DE PREDIO Y (2) TAMAÑO DE PREDIO AJUSTADO POR CALIDAD (PRIMAVERA-VERANO 2006)

Deciles productores	Predio (Has)			Distribución de transferencias			
	Promedio	Rango		Procampo		Ingreso Objetivo	
		Min	Max	(1)	(2)	(1)	(2)
1	0.93	0.01	1.00	2.2%	2.9%	0.1%	0.1%
2	1.00	1.00	1.00	2.3%	3.4%	0.1%	0.3%
3	1.39	1.00	1.75	3.2%	3.9%	0.3%	0.0%
4	1.98	1.75	2.00	4.6%	5.1%	1.0%	0.2%
5	2.12	2.00	2.50	4.9%	6.4%	2.6%	0.2%
6	2.90	2.50	3.00	6.7%	7.6%	1.4%	0.9%
7	3.62	3.00	4.00	8.3%	9.9%	2.0%	0.8%
8	4.75	4.00	5.79	10.8%	12.1%	2.6%	1.3%
9	6.99	5.79	9.00	15.2%	15.8%	5.0%	6.8%
10	20.48	9.00	1957.5	41.8%	33.0%	85.0%	89.6%
Percentiles							
90-97		9	20	17%		23%	
98-100		20	1957.5	25%		62%	

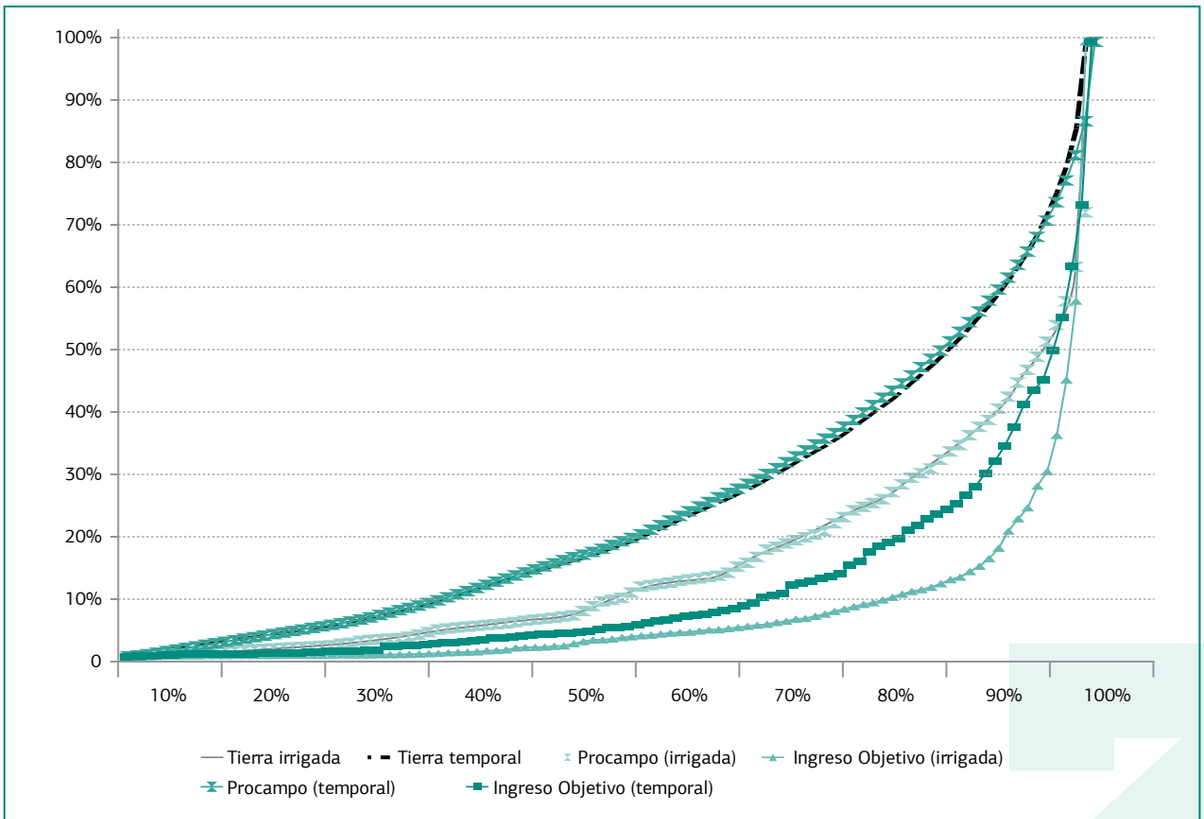
Fuente: Cálculos del autor con base en información administrativa de ASERCA

Gráfica 33
PROCAMPO, INGRESO OBJETIVO, ALIANZA (DESARROLLO RURAL),
Y CURVAS DE CONCENTRACIÓN DE TIERRA:
ORDENADOS POR TAMAÑO DE PREDIO



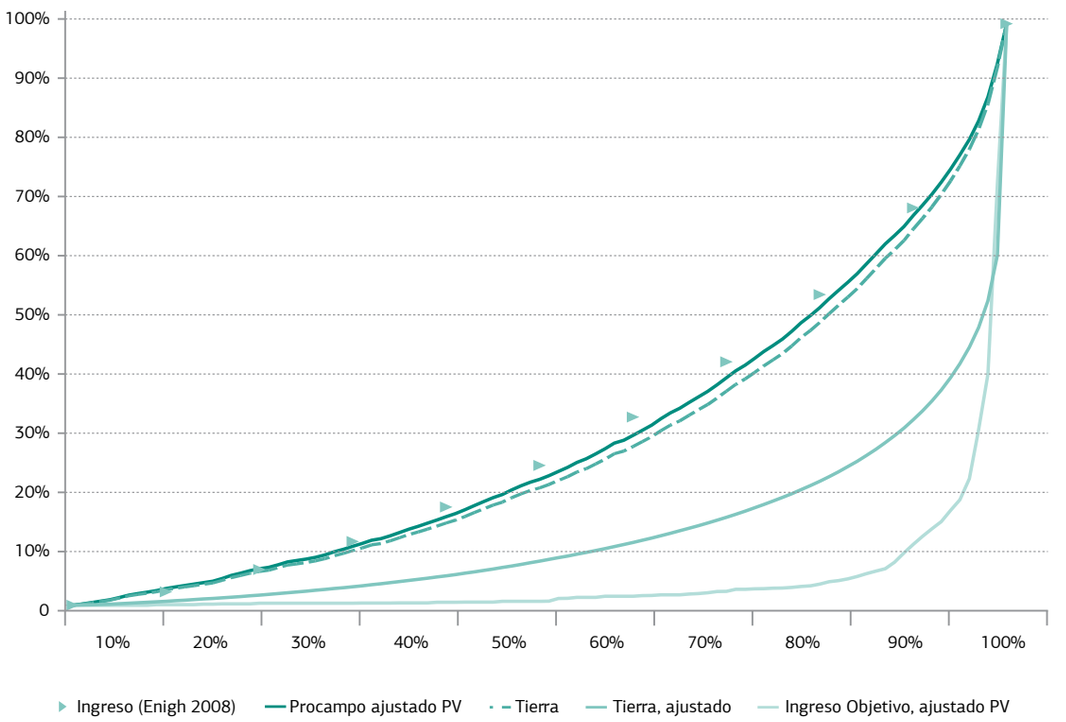
Fuente: Cálculos del autor con base en información administrativa de ASERCA, FAO (2005) y Banco Mundial (2006).

Gráfica 34
CURVAS DE CONCENTRACIÓN DE PROCAMPO E INGRESO OBJETIVO:
TIERRA DEPENDIENTE DE LLUVIA E IRRIGADA



Fuente: Cálculos del autor con base en información administrativa de ASERCA

Gráfica 35
PROCAMPO, INGRESO OBJETIVO Y TIERRA:
ORDENADOS POR VALOR ESTIMADO DEL PREDIO / INGRESO ESTIMADO DEL PRODUCTOR



Fuente: Cálculos del autor con base en información administrativa de ASERCA, FAO (2005) y Banco Mundial (2006).

6.2. Hogares en deciles, ordenados por ingreso per capita (ENIGH 2006, 2008)

Para situar estas distribuciones en el contexto del gasto público rural en programas sociales, así como desde la perspectiva de la distribución del ingreso nacional y rural, y para estimar el impacto distributivo de estos recursos, en esta sección analizaremos la distribución de Procampo y de los principales programas sociales con base en la ENIGH 2006 (y el "Módulo de Programas Sociales" levantado para SEDESOL como parte de esta). Para el caso de Procampo, el único programa agrícola reportado en esta encuesta, los resultados deben ser interpretados con cautela, ya que la encuesta no está diseñada para ser representativa para las transferencias individuales, especialmente dado que una gran parte de sus recursos se concentra en una pequeña fracción de la población en el decil más alto, como acabamos de ver para el caso de Procampo.[15] A pesar de esto, los datos de la ENIGH confirman que existe una concentración de beneficios en el decil más alto (gráfica 36), donde 4.5% de los beneficiarios de Procampo recibe 27% de las transferencias del programa, mientras que el decil de ingreso más bajo incorpora a 20% de los beneficiarios pero recibe 8.7% de los beneficios.

El contraste entre los principales programas social y agrícola, Oportunidades y Procampo, es evidente de sus curvas de concentración por ingreso, tanto a nivel nacional como en el sector rural (Gráfica 37).

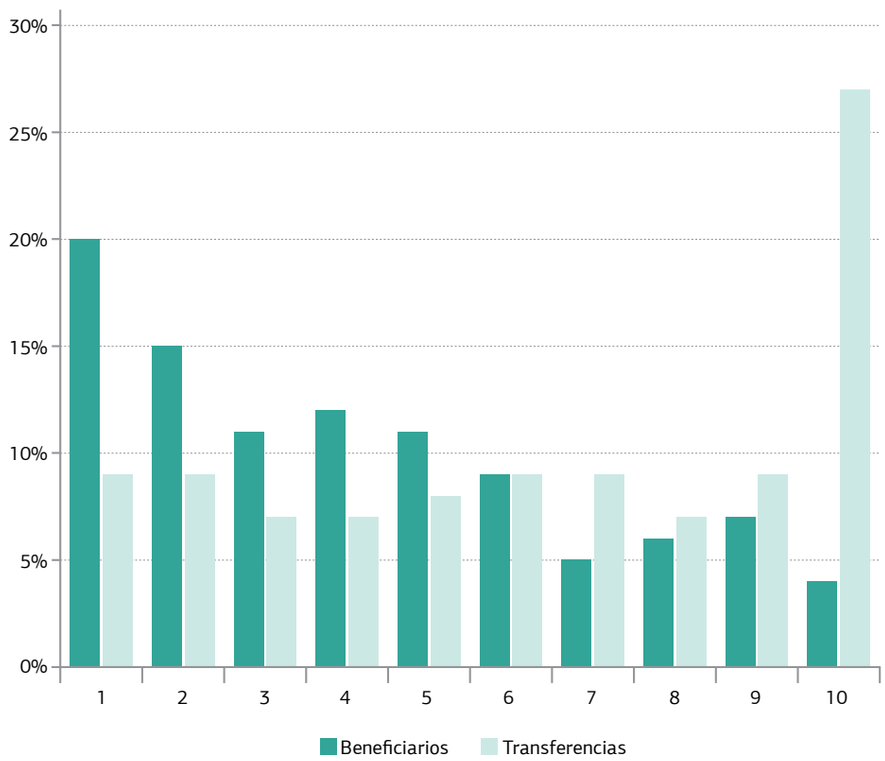
La posición de las curvas de concentración del GPA en relación con la curva de Lorenz (sin considerar transferencias) es de importancia crítica para este estudio, ya que este análisis determina si los programas son simplemente ineficaces como instrumentos de redistribución, o si de hecho contribuyen a aumentar la desigualdad en el ingreso (por debajo de la curva de Lorenz). Las ya señaladas limitaciones en los datos que aportan tanto la ENIGH como la información

15 El análisis anterior, basado en información administrativa, demuestra que una cuarta parte de las transferencias del programa se destinan al 3% más alto de los productores. Como es bien sabido, la ENIGH no refleja el ingreso por hogar en el extremo superior de la distribución del ingreso con mucha precisión, principalmente por tres razones: a) la baja probabilidad estadística de seleccionar de este reducido conjunto de hogares en la muestra, b) éstos hogares son menos propensos a participar en la encuesta en caso de ser seleccionados y c) aún cuando son seleccionados y aceptan participar, son más propensos a subreportar su ingreso. El considerable ingreso y gasto agregado subreportado y medido en la ENIGH en relación con las cuentas nacionales se atribuye en parte a estas limitaciones, y es la razón principal por la cual la metodología oficial para medir la pobreza en México no ajusta el ingreso a las cuentas nacionales. Ver Leyva-Parra (2005) y Scott (2005). Este es uno de los factores que explican la considerable diferencia en el grado estimado de regresividad de Procampo usando la ENIGH (0.12) vs. información administrativa (0.50).

administrativa hacen imposible resolver este asunto de forma directa y sin ambigüedades. Parece razonable concluir, en cualquier caso, que Procampo (y tal vez el PDR, que es parte de Alianza) son probablemente progresivos en términos relativos: su curva de concentración está muy por arriba de la curva de Lorenz generada por los datos de la ENIGH (Gráfica 37), pero se aproxima cuando usamos la información administrativa (Gráficas 35 y 38).

Gráfica 36

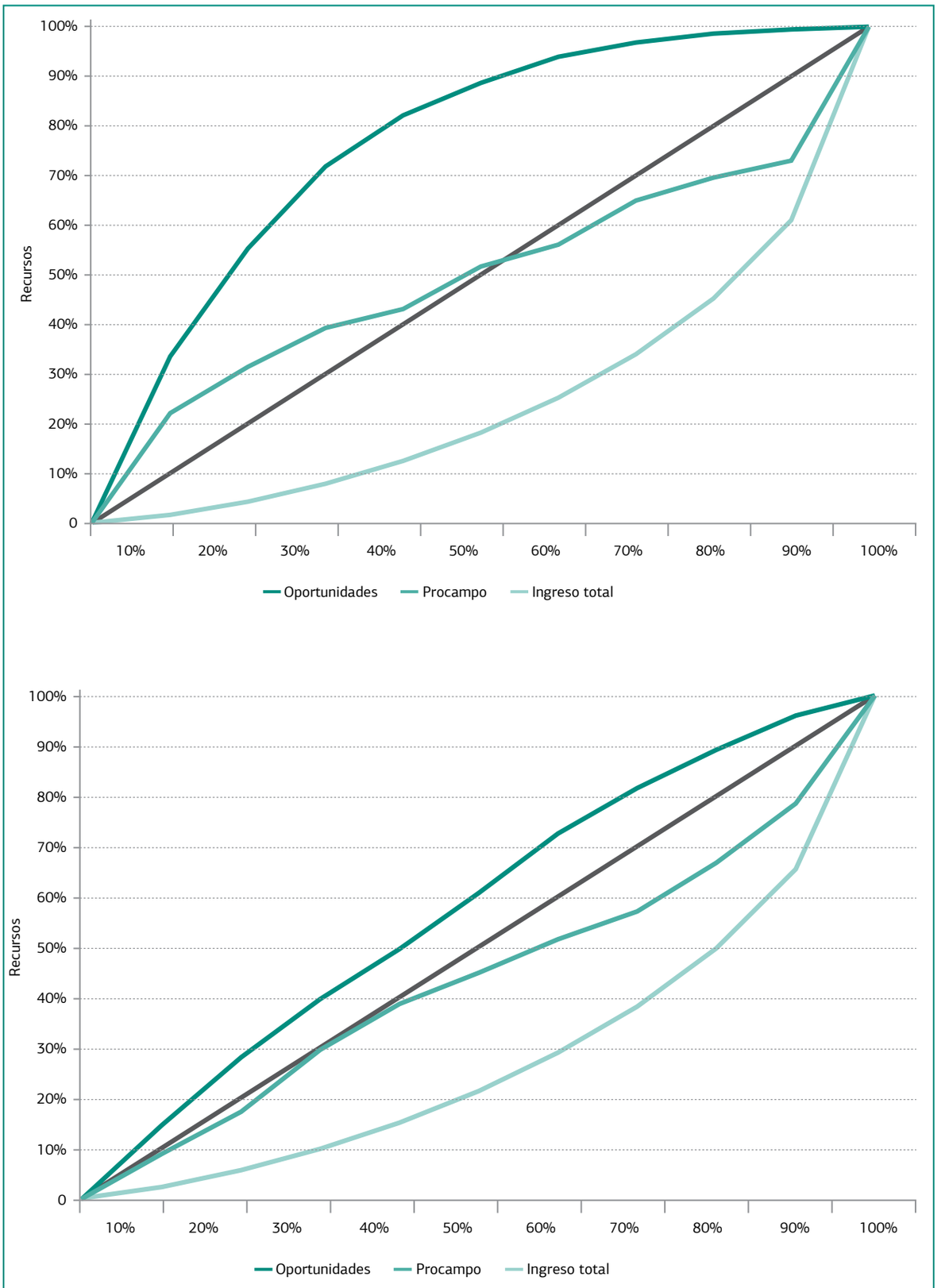
DISTRIBUCIÓN DE BENEFICIARIOS Y TRANSFERENCIAS DE PROCAMPO
POR DECILES DE POBLACIÓN NACIONAL
(ORDENADOS POR INGRESO PER CAPITA ANTES DE TRANSFERENCIAS): 2006



Fuente: Cálculos del autor con base en ENIGH 2006.

Gráficas 37a y b

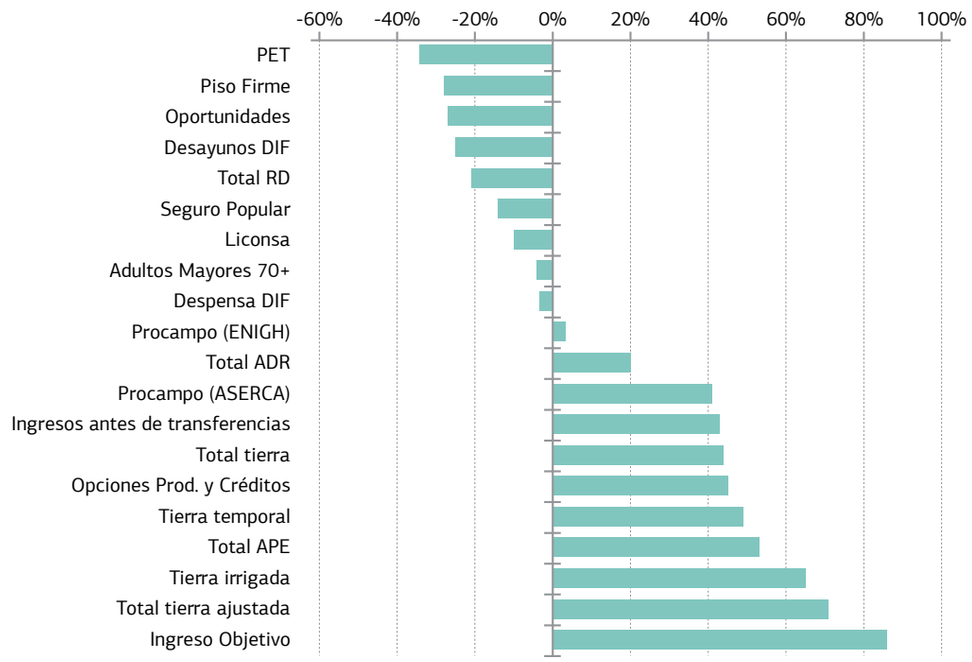
DISTRIBUCIÓN DE TRANSFERENCIAS DE OPORTUNIDADES Y PROCAMPO E INGRESO ANTES DE TRANSFERENCIAS EN HOGARES RURALES Y A NIVEL NACIONAL POR DECIL (ORDENADOS POR INGRESO PER CAPITA ANTES DE TRANSFERENCIAS): 2006



Fuente: Cálculos del autor con base en ENIGH 2006.

Gráfica 38

COEFICIENTES DE CONCENTRACIÓN DEL GASTO ADR, INGRESO Y TIERRA: 2006, 2008
(ORDENADOS POR INGRESO PER CAPITA ANTES DE TRANSFERENCIAS)



Fuente: Cálculos del autor con base en ENIGH 2006, Módulo Social de la ENIGH 2006, ENIGH 2008 (Oportunidades y Procampo); bases de datos de beneficiarios de ASERCA (Piso Firme, PET, Deasyunos and Despensas DIF, Opciones Productivas, and Crédito); y Cuenta Pública 2006.

Con todo, Procampo es probablemente la excepción entre los subsidios agrícolas no focalizados. Su curva de concentración para tierra agrícola y tal vez también para los activos ajustados en función de la calidad de la tierra pueden ser razonablemente interpretados como un límite superior para las curvas de concentración de las transferencias y subsidios no focalizados que se basen en insumos o metas de producción, en términos generales. Una gran parte de la población rural (al menos el 50% más pobre) es excluido de estos programas simplemente porque no tienen tierra, o porque sus predios son demasiado pequeños para ser incluidos en estos programas (salvo cuando se trate de un programa desvinculado a la producción, como Procampo), y en el extremo superior de la distribución de la tierra probablemente hay importantes economías de escala (y alta calidad de la tierra) en la capacidad de atraer apoyos agrícolas (a menos que se aplique un criterio de focalización explícito, como en el caso del PDR). Esto aplica claramente en el caso de programas de apoyo a la adquisición de insumos, como los subsidios energéticos (diesel agropecuario y Tarifa 9). Ello implica que la mayor parte de los programas de apoyo agrícola, y el GPA general, son regresivos en términos relativos, y consecuentemente son un factor causal de la desigualdad en el ingreso rural.

Estas estimaciones, por supuesto, sólo consideran la incidencia directa, de primer orden, de los beneficios del GPA. En un entorno de equilibrio general, los trabajadores agrícolas y pequeños propietarios pueden en principio compartir algunos de los beneficios que obtienen los grandes productores de las transferencias de apoyo agrícola, por medio de un mayor nivel de salario y precio de la tierra. Sin embargo, hay al menos dos razones para poner en duda que este efecto de filtración de los beneficios (conocido como *trickle-down*) sería suficiente para revertir el impacto de primer orden. En primer lugar, como ya hemos visto, las grandes unidades de producción comercial de granos en los estados del norte tienden a ser intensivas en uso de capital, y no de mano de obra. En segundo lugar, al incrementar aún más la ventaja comparativa del costo de producción a favor de los productores a gran escala, las transferencias socavan la capacidad de los pequeños productores (potencialmente) comerciales para competir en los mismos mercados. Nótese que el argumento a favor de apoyar a estos pequeños pero viables productores agrícolas que se deriva de esto es exactamente análogo al argumento utilizado con frecuencia para apoyar la producción comercial en gran escala a fin de compensar por la competencia "desleal" en el mercado internacional que suponen los subsidios en otros países.

Para comparar la equidad del GPA de forma más sistemática en el contexto del gasto de desarrollo rural (DR), y valorar el impacto global del gasto en ADR sobre la desigualdad en el ingreso rural, podemos comparar el GPA analizado arriba con los programas de desarrollo rural y social reportados en la ENIGH 2006 y un "Módulo de Programas Sociales" comisionado por SEDESOL

como parte de la misma encuesta. Las siguientes gráficas comparan dos indicadores de forma resumida: los coeficientes de concentración (CC) con la proporción de las transferencias que reciben el quintil más rico y más pobre.

Si bien los coeficientes obtenidos de los datos administrativos (ajustados por calidad de la tierra) no son estrictamente comparables con los indicadores basados en la ENIGH, como ya se mencionó, hay un claro contraste entre los programas sociales y rurales (Oportunidades, Piso Firme y el PET, que es el más progresivo) y los programas agrícolas (Ingreso Objetivo y programas de apoyo a la irrigación, los más regresivos). Este contraste es evidente en la brecha que existe entre los coeficientes de concentración estimados para cada grupo de programas (Gráficas 38 y 39).

Para obtener una estimación de la distribución e incidencia del gasto global en desarrollo rural (GDR) y el GPA, así como su efecto distributivo, partimos de los siguientes supuestos:

I La proporción de gasto social y de desarrollo rural (GDR) que no hemos podido estimar directamente (40% del total), se distribuye en promedio como el gasto que sí hemos podido estimar directamente. Esta premisa probablemente sobreestima la progresividad del GDR, dado el peso del gasto asociado a Oportunidades en el gasto directamente estimado.

II Para los programas de GPA cuya distribución no hemos podido estimar (37%) presuponemos una distribución equivalente a la del total de tierra cultivada (de temporal y riego), de conformidad con lo que se reporta en las bases de datos de ASERCA, con excepción del gasto agrícola para energía y recursos hídricos, que se aproximan con la distribución de tierra irrigada. Esto probablemente fija un límite inferior a la regresividad del GPA.

III Dado el importante nivel de ingreso subreportado en la ENIGH cuando se le compara con las cuentas nacionales, para obtener una estimación realista de la incidencia del gasto ADR hemos ajustado el ingreso en los hogares con el factor pertinente (1.87). Dado que es razonable suponer que es más significativo el grado de sub-reporte en el extremo superior de la distribución del ingreso que en el inferior, reportamos las estimaciones ajustadas y no ajustadas.

A pesar de los problemas de comparación ya discutidos, el GPA total parece contribuir a incrementar la desigualdad rural del ingreso en México, mientras que el gasto en DR considerado aquí es progresivo (beneficia a los pobres) en términos absolutos, con la notable excepción de los pequeños programas productivos de Sedesol, incluyendo Opciones Productivas y Apoyos a la Palabra, que se reportan aquí agrupados con otros programas de crédito. El quintil más pobre de los hogares rurales recibe 31% del GDR, y solamente 4% del GPA; mientras que el quintil más rico recibe 9% del GDR y 60.7% del GPA. El gasto en ADR en su conjunto es regresivo en términos absolutos, pero progresivo en relación con la distribución del ingreso antes de considerar transferencias.

El total de transferencias asociadas a GPA representa una quinta parte (20.7%) del ingreso ajustado promedio del decil más rico (y casi 40% si no se ajusta a cuentas nacionales), y apenas 7.6% en el decil más pobre (14% sin ajustar) (Cuadro 8). Por otra parte, el GDR aporta 53% (casi 100% sin ajustar) del ingreso del decil más pobre antes de considerar transferencias, pero apenas aporta al ingreso del decil más alto. Al sumar estas transferencias, la distribución del gasto público en ADR es plana para el 40% más pobre, en cerca de 400 pesos per capita mensuales, pero aumenta considerablemente en el décimo decil, donde los hogares rurales obtienen en promedio más de 3,000 pesos per capita mensuales.

En términos estrictamente contables, el GPA aumenta el coeficiente rural de Gini en 6.7% (11.5% sin ajustar), mientras que el GDR lo reduce en 14% (24.8% sin ajustar), con una reducción neta 6.5% asociada al gasto total en ADR. En otras palabras, el GPA anula más de la mitad del impacto redistributivo del GDR en la desigualdad relativa, medida con el coeficiente de Gini (aunque no, por supuesto, el impacto redistributivo en la reducción de la pobreza).

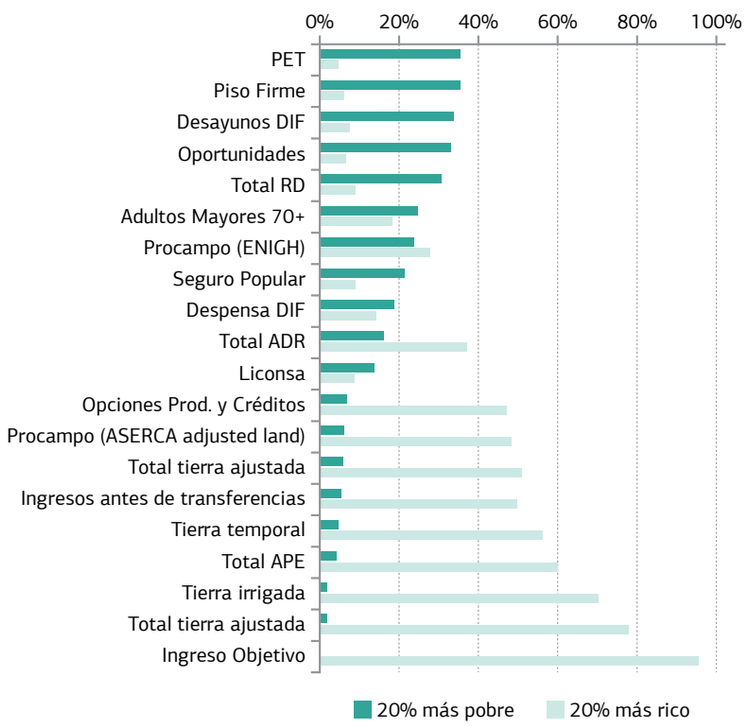
En años recientes ha aumentado el reconocimiento de que el GPA es inequitativo en México, y la preocupación por este hecho, en parte como resultado de una mayor disponibilidad del tipo de evidencia analizada en este estudio. Sin embargo, los esfuerzos de reforma para atender esta desigualdad hasta la fecha han sido tímidos, y es evidente que han sido bloqueados por grupos de interés asociados a los grandes productores en los estados agrícolas. Por ejemplo, en seguimiento de las recomendaciones de grupos de asesoría para la reforma de Procampo establecidos por la SAGARPA y la oficina del Presidente, así como de los diversos informes nacionales e internacionales ya referidos, parecía haber un interés genuino por parte del gobierno Federal para limitar las transferencias de Procampo a pequeños y medianos productores. Pero el intento fue eficazmente obstaculizado por los grupos de interés ya mencionados. El resultado fue una reforma marginal de las reglas de Procampo que resultó en un incremento de las transferencias a los pequeños productores (con predios dependientes de la lluvia), y fijó un

límite máximo a los beneficios por productor por ciclo en 100,000 pesos. La gráfica 43 muestra el resultado de una simulación de esta reforma aplicada a la base de datos de ASERCA, y revela un exiguo impacto distributivo.

Un segundo ejemplo de esto fue la propuesta en el proyecto de presupuesto federal 2010, de reducir en forma importante el presupuesto del instrumento más regresivo del GPA, Ingreso Objetivo. Esta propuesta del ejecutivo fue revertida en las negociaciones finales del presupuesto en la Cámara de Diputados, ante la amenaza explícita de vetar el presupuesto por parte de la poderosa facción de diputados priistas representativos de los intereses agrícolas. En contraste, las mismas negociaciones legislativas generaron un recorte significativo en la ambiciosa ampliación del programa Oportunidades que había propuesto el Ejecutivo ante la actual crisis económica.

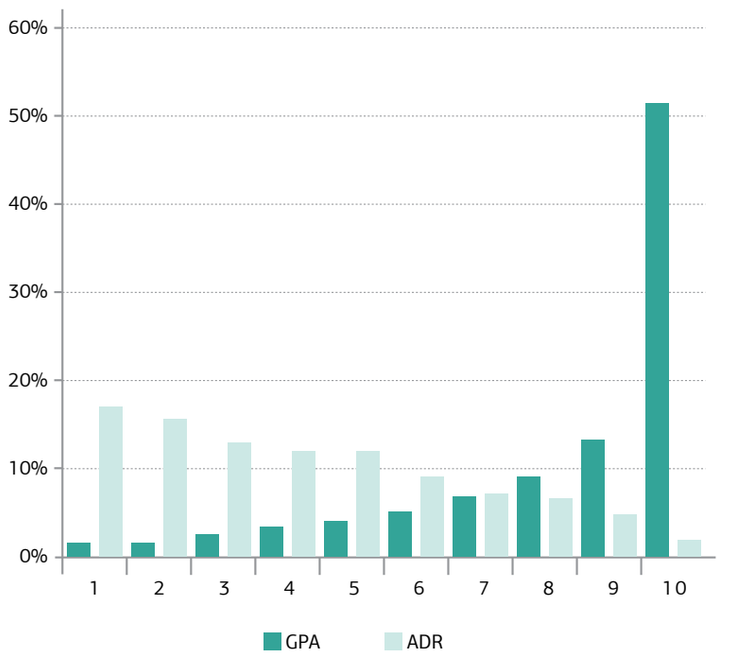
Gráfica 39

PROPORCIÓN DEL GASTO ADR DESTINADO AL 20% MÁS POBRE DE LOS HOGARES RURALES, INGRESO Y TIERRA: 2006, 2008
(ORDENADOS POR INGRESO PER CAPITA ANTES DE TRANSFERENCIAS)



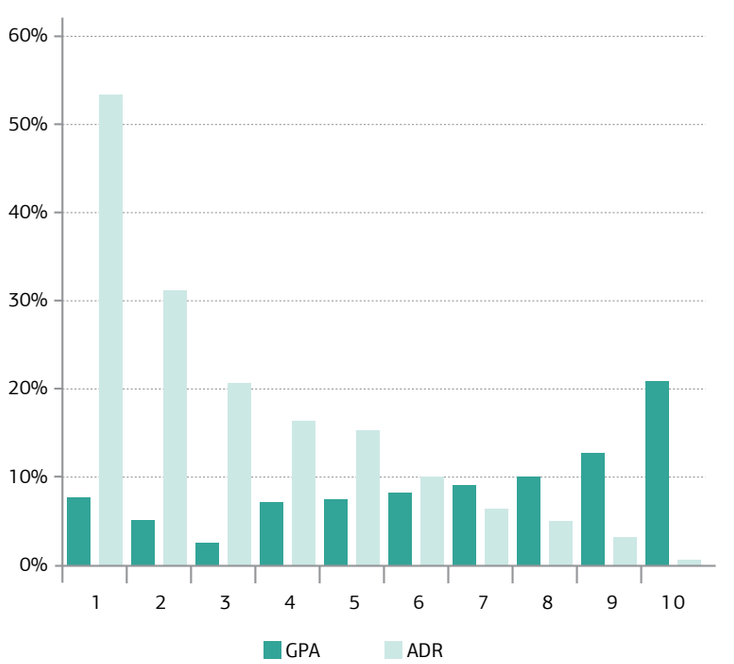
Fuente: Cálculos del autor con base en ENIGH 2006, Módulo Social de la ENIGH 2006, ENIGH 2008 (Oportunidades y Procampo); bases de datos de beneficiarios de ASERCA (Piso Firme, PET, Desayunos y Despensas DIF, Opciones Productivas, y Crédito); y Cuenta Pública 2006.

Gráfica 40
DISTRIBUCIÓN DEL GPA Y EL ADR
(HOGARES RURALES EN DECILES, ORDENADOS POR INGRESO PER CAPITA
ANTES DE TRANSFERENCIAS)



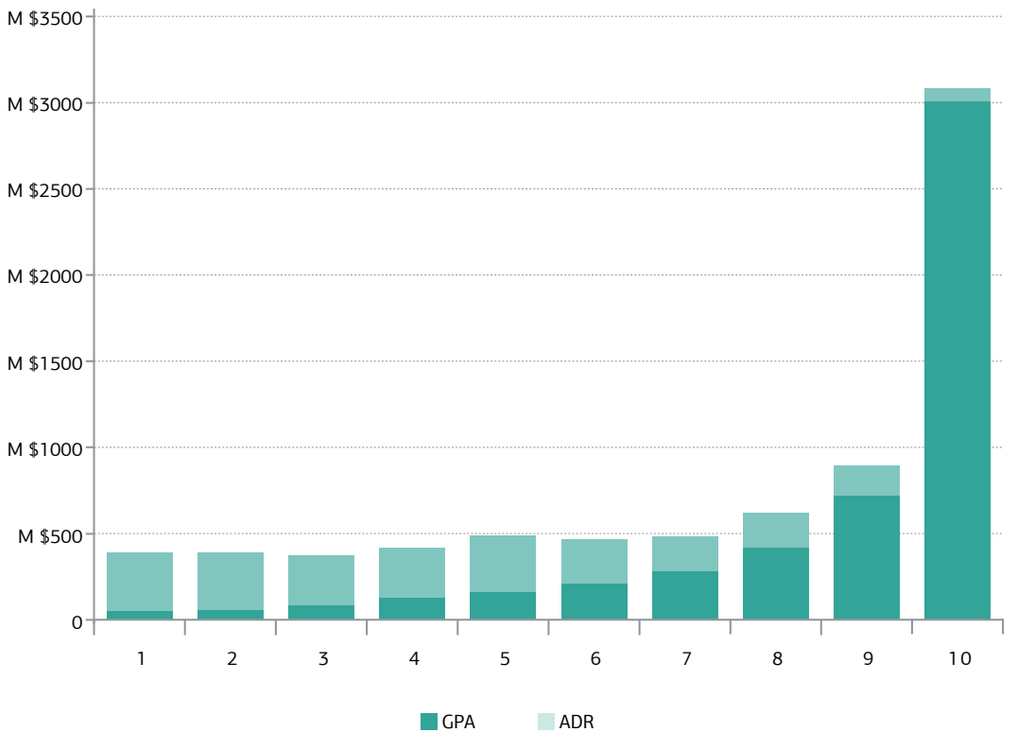
Fuente: Cálculos del autor con base en ENIGH 2006, Módulo Social de la ENIGH 2006, ENIGH 2008 (Oportunidades y Procampo); bases de datos de beneficiarios de ASERCA (Piso Firme, PET, Desayunos y Despensas DIF, Opciones Productivas, y Crédito); y Cuenta Pública 2006.

Gráfica 41
INCIDENCIA DEL GPA Y GDR EN EL INGRESO DE HOGARES RURALES: TRANSFERENCIAS COMO PORCENTAJE DE INGRESO ANTES DE TRANSFERENCIAS
(HOGARES RURALES EN DECILES, ORDENADOS POR INGRESO PER CAPITA
ANTES DE TRANSFERENCIAS)



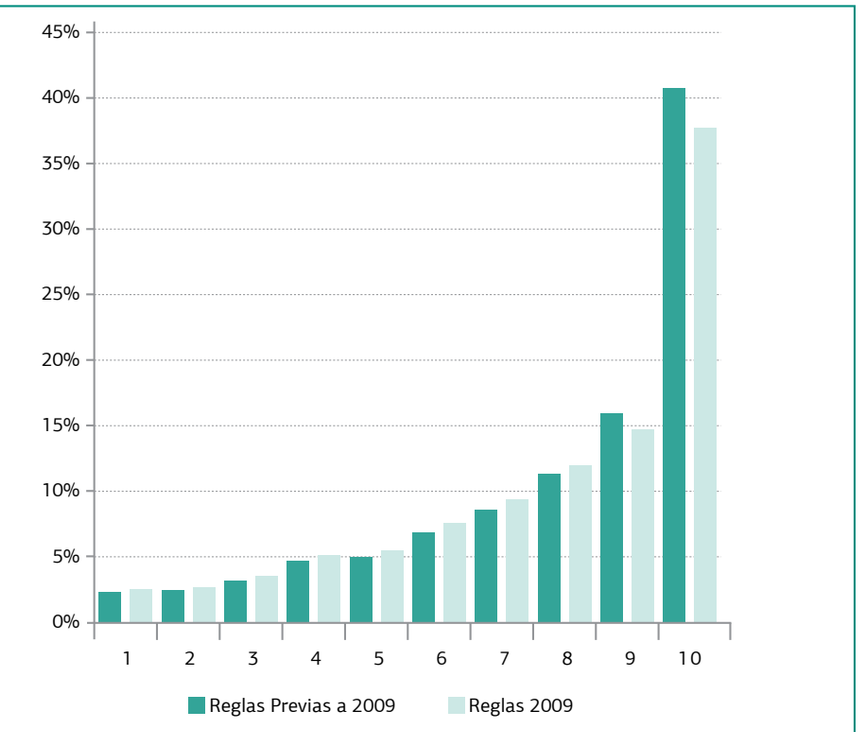
Fuente: Cálculos del autor con base en ENIGH 2006, Módulo Social de la ENIGH 2006, ENIGH 2008 (Oportunidades y Procampo); bases de datos de beneficiarios de ASERCA (Piso Firme, PET, Desayunos y Despensas DIF, Opciones Productivas, y Crédito); y Cuenta Pública 2006.

Gráfica 42
TRANSFERENCIAS MENSUALES PROMEDIO PER CAPITA DE GPA Y GDR, ESTIMADAS POR HOGARES RURALES EN DECILES, ORDENADOS POR INGRESO PER CAPITA ANTES DE TRANSFERENCIAS)



Fuente: Cálculos del autor con base en ENIGH 2006, Módulo Social de la ENIGH 2006, ENIGH 2008 (Oportunidades y Procampo); bases de datos de beneficiarios de ASERCA (Piso Firme, PET, Desayunos y Despensas DIF, Opciones Productivas, y Crédito); y Cuenta Pública 2006.

Gráfica 43
EFECTO SIMULADO DE LAS REGLAS DE PROCAMPO 2009 EN LA DISTRIBUCIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS DE PROCAMPO ENTRE PRODUCTORES (ORDENADOS POR VALOR ESTIMADO DEL VALOR DE LA TIERRA / INGRESO DEL PRODUCTOR)



Fuente: Cálculos del autor con base en datos de beneficiarios de ASERCA

7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

El presente estudio ha analizado la incidencia distributiva de los principales programas de desarrollo rural y agrícolas instrumentados en México a lo largo de las últimas dos décadas, en el contexto de un ambicioso programa para modernizar el sector agrícola y atender la pobreza rural. Esta "segunda reforma agraria" incorporó diversos esfuerzos: la reforma de 1992 al sistema ejidal, la liberalización de los mercados agrícolas por medio del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (1994-2008), y el giro a instrumentos de apoyo agrícola más eficientes y equitativos, especialmente las transferencias de Procampo, desvinculadas de la producción. Estos esfuerzos han venido acompañados de un programa de reforma de la política social en el sector rural igualmente ambicioso, que incluyó la creación de programas de ataque a la pobreza rural eficazmente focalizados, notablemente Progresa/Oportunidades, y la reasignación del gasto social mas ampliamente en beneficio del sector rural, revirtiendo un sesgo histórico a favor de las áreas urbanas en las asignación de recursos de combate a la pobreza, subsidios alimentarios, y servicios básicos de salud y educación para la población abierta.

En ausencia del contrafactual relevante, es imposible una evaluación del impacto que han tenido estas reformas en el sector agrícola y en la pobreza rural en el país, especialmente dado el contexto de inestabilidad y estancamiento económico que caracterizó a este periodo. Sin embargo, la evidencia que aporta este informe sobre los instrumentos y resultados de estas políticas sugiere que los obstáculos y retos que dieron origen a la reforma prevalecen. No trataremos de resumir aquí esta extensiva evidencia, más allá de reiterar y enfatizar algunas observaciones principales:

a) Hoy, como hace dos décadas, una tercera parte de la población rural vive en extrema pobreza (pobreza alimentaria), y a pesar del avance gradual del proceso de urbanización, la mayoría de los pobres extremos sigue viviendo en el sector rural.

b) Aunque existe evidencia del incipiente desarrollo de mercados rurales de trabajo y tierra, éstos siguen limitados por obstáculos estructurales y la falta de acceso adecuado a otros insumos para la producción, incluyendo crédito, capital humano, tecnología, transporte e infraestructura.

c) A pesar de que han habido aumentos en la productividad y en la diversificación de cultivos, de conformidad con las ventajas comparativas de México en términos geográficos y de factores de producción (frutas y vegetales intensivas en mano de obra), la estructura dual del sector agrícola y su alta concentración en la producción de maíz y otros granos se mantiene prácticamente inalterada.

d) Quizá la transformación más dramática de la economía rural a lo largo de este periodo es la reducción de la agricultura como fuente de ingreso y oportunidades de trabajo para la mayoría de los hogares rurales, dejando un vacío que ha sido ocupado por las transferencias públicas, las remesas y las actividades rurales no agrícolas.

Al analizar las implicaciones del análisis para la política pública, es importante notar que a pesar de su ambiciosa agenda, la "segunda reforma agraria" parece no haber sido suficientemente ambiciosa, al no haber apoyado el desarrollo rural donde más se necesitaba: aportando insumos críticos a los productores medianos, con potencial productivo (y de generación de empleos) considerable, pero acotado. Sobre esta base podemos identificar algunos elementos básicos indispensables de una "tercera reforma agraria", dirigida a los tres principales segmentos de productores:

a) Por cuanto toca a los productores medianos, hay una restricción práctica importante que explica la falta de programas de apoyo productivos capaces de llegar a los pequeños y medianos productores (además de la ya mencionada tensión entre eficiencia y equidad): la heterogeneidad, que dificulta la identificación, instrumentación y monitoreo de diversos paquetes de apoyo específico. Para hacer frente a este obstáculo es necesario desarrollar instrumentos de apoyo innovadores y flexibles, y crear una base de datos detallada que incorpore a todos los productores (un esfuerzo con estas características está en marcha en la SAGARPA, en colaboración con el BID y el Banco Mundial).

b) En cuanto a la precaria función de seguridad social que desempeña la agricultura de subsistencia, ésta debe ir cediendo lugar ante la construcción de esquemas institucionales de seguridad social para el sector rural eficaces, de alcance universal y no contributivos, que permitan liberar los recursos de la tierra para ser usados de la forma más productiva posible.

c) En relación con los grandes productores comerciales, con frecuencia se justifica mantener o incrementar el apoyo que se les brinda en respuesta al apoyo que reciben sus competidores

en otros países, y con base en la aspiración de la seguridad alimentaria. Pero este apoyo debe ser cuidadoso y explícitamente contrastado con otras consideraciones alternativas, incluyendo: i) el alto costo de oportunidad de los recursos fiscales en un país con baja capacidad de recaudación, alta inequidad e inversión pública históricamente baja, y ii) la disponibilidad de mejores instrumentos (que generen menos distorsiones e inequidad) para asegurar la estabilidad de la oferta y el precio de los alimentos en el país, explotando al mismo tiempo los muy considerables beneficios que brindan la alta productividad y los subsidios internacionales a los consumidores nacionales. Por último, podría argumentarse la necesidad de impulsar un cambio en los apoyos dirigidos a este grupo, al pasar de transferencias privadas a bienes públicos, aunque como ya se mostró aquí, ese tipo de apoyos también se concentra ya, de forma importante, en estos productores.

Cuadro 8
EFECTOS REDISTRIBUTIVOS DEL GASTO AGRÍCOLA Y RURAL

Hogares Deciles	Distribución						Incidencia de las transferencias		
	Transferencias		Ingreso antes de transferencias	Ingreso después de transferencias					
	GPA	GDR		+ APE	+ RDE	+ APE & RDE	APE	RDE	Total
Ingreso no ajustado (Millones de pesos)	108,572	76,925	467,957						
1	1.6%	17.2%	2.9%	2.7%	4.9%	4.4%	14.2%	99.0%	113.2%
2	1.6%	15.8%	4.4%	3.9%	6.0%	5.3%	9.5%	57.9%	67.4%
3	2.5%	13.2%	5.5%	5.0%	6.6%	5.9%	11.2%	38.3%	49.5%
4	3.4%	12.0%	6.5%	6.0%	7.3%	6.7%	13.2%	30.4%	43.7%
5	4.0%	12.1%	7.1%	6.6%	7.8%	7.2%	13.8%	28.4%	42.2%
6	5.2%	9.4%	8.5%	8.0%	8.7%	8.2%	15.1%	18.4%	33.5%
7	6.9%	7.1%	10.0%	9.5%	9.6%	9.2%	16.8%	11.8%	28.6%
8	9.2%	6.6%	11.6%	11.2%	10.9%	10.6%	19.1%	9.2%	28.3%
9	13.4%	4.8%	13.7%	13.8%	12.5%	12.7%	23.6%	5.8%	29.3%
10	52.3%	1.8%	29.7%	33.5%	25.8%	29.7%	38.7%	1.0%	39.7%
Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	23.2%	16.4%	39.6%
G/CC	**0.5839**	**-0.2652**	**0.3486**	**0.3887**	**0.2620**	**0.3118**			
Variación en G				11.5%	-24.8%	-10.6%			
Ingreso **ajustado** (Millones de pesos)			875,291						
1			2.9%	2.7%	4.0%	3.8%	7.6%	52.9%	60.5%
2			4.4%	4.1%	5.3%	5.0%	5.1%	30.9%	36.0%
3			5.5%	5.2%	6.1%	5.8%	6.0%	20.5%	26.5%
4			6.5%	6.2%	7.0%	6.6%	7.1%	16.3%	23.3%
5			7.1%	6.8%	7.5%	7.2%	7.4%	15.2%	22.6%
6			8.5%	8.2%	8.6%	8.3%	8.1%	9.8%	17.9%
7			10.0%	9.7%	9.8%	9.5%	9.0%	6.3%	15.3%
8			11.6%	11.4%	11.2%	11.0%	10.2%	4.9%	15.1%
9			13.7%	13.7%	13.0%	13.1%	12.6%	3.1%	15.7%
10			29.7%	31.9%	27.5%	29.7%	20.7%	0.5%	21.2%
Total							12.4%	8.8%	21.2%
G/CC			0.3486	0.3721	0.2990	0.3259			
Variación en G				6.7%	-14.2%	-6.5%			

BIBLIOGRAFÍA

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

Avila, Antonio Flavio y Robert E. Evenson, 2004. "Total Factor Productivity Growth in Agriculture: The Role of Technological Capital," en Robert E. Evenson, Prahbu Pingali y T. Paul Schultz (coords.) *Handbook of Agricultural Economics.* Amsterdam: Elsevier.

CEDRSSA, 2009. Apuntes sobre ejercicio del presupuesto 2007 para el sector rural, Héctor Robles, investigador responsable, CEDRSSA/DESANR/INV/009/09.

Coneval, 2008. *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2008*.

Cortés, Fernando. Felipe López Calva y Rodolfo de la Torre, 2005. "Evaluación de la pobreza en México", Seminario Universitario de la Cuestión Social, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM. 24 de agosto.

Cuecuecha, Alfredo y John Scott, 2010, en prensa "The Effect of Agricultural Subsidies on Migration and Agricultural Employment," *Rural Development Research Report*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Mexico Institute www.wilsoncenter.org/DesarrolloRuralMexicano

De Janvry, Alain, Elisabeth Sadoulet, y Gustavo Gordillo, 1995. "NAFTA and Mexico's Maize Producers," *World Development*, 23(8), pp.1349-1362.

De la Madrid, Enrique, 2009. "Retos del Sector Agropecuario y Agroalimentario en el Mundo," Presentación en Foro Global Agroalimentario, México, D.F., 17 de septiembre.

Deininger, Klaus y Pedro Olinto, 2002. "Asset Distribution, Inequality and Growth," World Bank, Land Policy Unit Working Paper.

Esquivel, Gerardo, 2008. "The Dynamics of Income Inequality in Mexico since NAFTA", study for the project *Markets, the State and the Dynamics of Inequality*, PNUD, Nora Lustig y Luis Felipe López-Calva (coord.).

Esquivel, Gerardo. Nora Lustig, y John Scott, 2009. "A Decade of Falling Inequality in Mexico: Market Forces or State Action?", Capitulo 6 en *The New Dynamics of Income Inequality in Latin America*, manuscript submitted for publication to Brookings Institution Press.

FAO, 2005, *Evaluación Alianza para el Campo 2004*. Mexico: SAGARPA, http://www.fao-evaluacion.org.mx/pagina/documentos/sistemas/eval2004/resultados2004/fao.html

Gómez Oliver, Luis y Santillanes, S., 2008. *Cuantificación y clasificación del gasto público rural en México: Informe presentado al Banco Mundial*, documento inédito.

Gordillo, Gustavo, Alain De Janvry,y Elisabeth Sadulet, 1999. *La segunda reforma agraria de México: respuestas de familias y comunidades, 1990-1994,* Mexico: Fondo de Cultura Económica.

Guevara, Ana, O. Stavridis, G. Estrada 2007, "Políticas y gasto público federal en energía eléctrica para el bombeo hidráulico en la agricultura", Estudios sobre Políticas y Gasto Público Federal para el Sector Rural en México, Banco Interamericano de Desarrollo, 28 de agosto.

IADB, 2007. *Informe consolidado: Estudios sobre políticas públicas para el sector rural en México,* J. Edward Taylor, Antonio Yúnez-Naude y Alfredo González C, 28 de julio.

Kessler Timothy, R. Quitzow y W. Reuben, 2007. "Social Impacts and Institutional Challenges of Groundwater Management in Mexico: A Poverty and Social Impact Analysis (PSIA)", Washington, D.C.: World Bank.

Levy, Santiago y Michael Walton, 2009. *No Growth without Equity?: Inequality, Interests, and Competition in Mexico*, Washington, D.C.: The World Bank.

Leyva-Parra, Gerardo, 2005. "El ajuste del ingreso de la ENIGH con la contabilidad nacional y la medición de la pobreza en México", en Miguel Székely (coord.) *Números que mueven al mundo: La medición de la pobreza en México*, Mexico: ANUIES-CIDE-SEDESOL-Miguel Ángel Porrúa.

Merino, Mauricio, 2009. "Los programas de subsidios al campo: las razones y las sinrazones de una politica mal diseñada," *Documento de Trabajo*, CIDE (DT/DAP 229, septiembre.

Muñoz, Carlos (coord.), 2005. "Agriculture Demand for Groundwater in Mexico: Impact of Water Right Enforcement and Electricity User-Fee on Groundwater Level and Quality", Background Paper, Mexico Economic Sector Work (ESW), Economic Assessment of Policy Interventions in the Water Sector, World Bank.

OECD, 2007. *Producer and Consumer Support Estimates OECD Database 1986-2006.*

———, 2007a. *Producer and Consumer Support Estimates OECD Database 1986-2006: USER'S GUIDE.*

———, 2007b. *Mexico: Estimates of Support to Agriculture, Producer and Consumer Support Estimates OECD Database 1986-2006.*

Rosenzweig, Andrés, 2008. "Apuntes para el grupo de trabajo sobre Procampo: la Política de fomento productivo en México en el sector agropecuario", Sagarpa, mimeo.

Ruiz-Castillo, Javier, 2005. Una evaluación de "El ingreso rural y la producción agropecuaria en México 1989-2002," publicado en 2004 por SIAP (Servicio de Información y Estadística Agroalimentaria y Pesquera) de SAGARPA (Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación).

Scott, John, 2005. "Transferencias públicas (y otros ingresos) en especie en la medición de la pobreza", en Miguel Székely (coord.) (2005). *Números que mueven al mundo: La medición de la pobreza en México*, Mexico: ANUIES-CIDE-SEDESOL-Miguel Ángel Porrúa.

———. 2007, "Agricultural Policies and Rural Poverty", CIDE Working Paper and Background Paper for *Agricultural and Fisheries Policies in Mexico: Recent Achievements, Continuing the Reform Agenda*, OECD.

———. 2008a, "Diagnóstico y propuesta de reforma para PROCAMPO: Política de apoyos para un crecimiento

con equidad en el campo Mexicano", ASERCA-BID proyecto de Procampo Reform, 4 de marzo.
———. 2008b, "Mexico Agriculture Public Expenditure Review: Assessment of ARD Public Expenditures", Background Paper for the Mexico Agriculture Public Expenditure Review, World Bank.
Székely, Miguel (coord.) 2005, *Números que mueven al mundo: La medición de la pobreza en México*, ANUIES-CIDE-SEDESOL-Miguel Ángel Porrúa.
Székely, Miguel y Ericka Rascón, 2004. "México 2000-2002: Reducción de la Pobreza con Estabilidad y Expansión de Programas Sociales," mayo.
Wise, Timothy, 2004. "The Paradox of Agricultural Subsidies: Measurement Issues, Agricultural Dumping, and Policy Reform". Medford, Mass., Global Development and Environment Institute: 32.
World Bank, 2004a. *Mexico Public Expenditure Review*. Washington, D.C.: World Bank.
———, 2004b. *Poverty in Mexico: An Assessment of Conditions, Trends and Government Strategy*, Washington, D.C.: World Bank.
———, 2005. *Desigualdad en América Latina y el Caribe: Rompiendo con la Historia?*. Washington, D.C.: World Bank.
———, 2006a. *Decentralization, Poverty, and Development in Mexico*. Washington, D.C.: World Bank
———, 2006b. *Poverty Reduction and Growth: Virtuous and Vicious Circles.* Washington, D.C.: World Bank.

RECUADRO 7
¿CONSIGUE PROCAMPO GENERAR ALTERNATIVAS A LA MIGRACIÓN HACIA LOS ESTADOS UNIDOS?

Alfredo Cuecuecha y John Scott (CIDE)

Aunque en la decisión de una persona rural de abandonar el campo influyen muchos factores, la disponibildad de empleo en el sector agrícola es ciertamente uno de éstos. En principio, los subsidios que se consideran suficientes para que la producción agrícola resulte económicanente viable para pequeños y medianos productores deberían tener el efecto de desalentar la migración. Es decir, los apoyos deberían generar alternativas no sólo a la migración de los mismos productores, sino también a la de trabajadores que ellos pueden dar empleo localmente. Un estudio económico reciente abordó el tema de hasta dónde Procampo impulsa alternativas a la migración, para lo cual utilizó dos estrategias prncipales de investigación. La primera analizó el impacto de Procampo en los mercados laborales locales (en el ámbito municipal), mientras que la segunda analizó su impacto en los niveles familiar e individual, a partir de datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2005-2006 (ENOE).

El estudio acerca del impacto de Procampo en los mercados laborales encontró que el nivel de la migración tendía a incrementar en aquellos lugares donde los subsidios son más bajos. Sin embargo, llama la atención que en los municipios donde los pagos de Procampo son más altos también hay altos niveles de migración. No parece haber entonces una correlacion consistente entre la cantidad de subsidios recibidos y el nivel de migración en el ámbito municipal. Por lo mismo, se requiere investigar más sobre el tema.

Por su parte, el estudio de las respuestas domésticas e individuales permite mayor precisión, centrando el análisis econométrico en el efecto de cada peso adicional del pago de Procampo en el flujo migratorio en el ámbito doméstico (considerando, a la vez, que otras variables importantes permanecen constantes). Dicho análisis encontró que hay una relación entre Procampo y la retención de empleo en los sectores de maíz y frijol y que, por el contrario, no la hay con el empleo en los sectores de frutas y verduras. Por todo, el estudio encontró que los pagos de Procampo están relacionados en un nivel modesto, pero estadísticamente significativo, con la reducción de la migración.

Fuente: Este recuadro sintetiza los amplios y numerosos hallazgos que se presentan en Cuecuecha y Scott (2010, en prensa).

¿A quién le dan pan que llore?

Percepciones de beneficiarios del programa Procampo

Mauricio Maldonado Sánchez-Aldana[1]
Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente

4

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

INTRODUCCIÓN

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

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

1. ACCESO AL PROGRAMA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. INTERACCIÓN ENTRE PRODUCTORES Y PROCAMPO

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

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

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

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

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

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

3. SUPERVISIÓN COMUNITARIA: LOS VOCALES

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

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

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

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

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

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

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

3 De acuerdo con la definición oficial de ASERCA, las vocalías supuestamente tienen un poder muy amplio: "Los productores están involucrados en la definición, ejecución de las actividades sustantivas del programa y supervisan la asignación de recursos a través del comité de control y vigilancia y de la vocalía de contraloría social del Procampo. Los representantes de éstos ratifican el destino de los apoyos después de comprobar que las solicitudes autorizadas son de quienes cumplen con los requisitos establecidos en la normatividad". Claridades agropecuarias, Núm. 121, septiembre de 2003, pp. 20.
4 En el estado de Puebla existen las "juntas auxiliares", especie de delegación municipal y cada una tiene un comité de personas nombradas como responsables o delegados gubernamentales para su atención.

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

4. PERCEPCIONES ACERCA DE LA INEQUIDAD

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

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

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

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

5. CONCLUSIONES

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

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

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

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

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

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

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

1. Es necesario explorar la manera de revitalizar y fortalecer en todo el país la figura de las vocalías, no sólo como una contraloría social formal (que es su carácter actual) sino como un vínculo comunitario debidamente asumido entre un grupo de campesinos y las dependencias gubernamentales a la manera de las comunidades indígenas. Ello permitiría establecer canales de comunicación, información y diálogo entre ambas partes y propiciar una dinámica cotidiana de flujos de información, rendición de cuentas y transparencia que tenga sentido para los productores. Esto implica, además, replantear el esquema actual, en el que la figura de la vocalía suele existir sólo en el papel, pues habría que volverla cercana, útil, cotidiana.

2. También es importante analizar la manera de estimular el trabajo conjunto entre Procampo y las organizaciones regionales, a fin de diseñar y poner en marcha alternativas en materia de flujos de información, así como de aprovechamiento del recurso, en la medida de lo posible. El diseño actual del programa tiende primordialmente a canalizar el apoyo a productores individuales. Pero las organizaciones de productores podrían generar propuestas interesantes para establecer dinámicas cotidianas de contraloría y transparencia, así como un mejor uso del recurso, adaptándolas a situaciones particulares de cada región y fortaleciendo el capital social existente.

BIBLIOGRAFÍA

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

RECUADRO 8
EL CASO DE LAS COMUNIDADES WIXARITARI (HUICHOLES) EN JALISCO

Mauricio Maldonado (ITESU)

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

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

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

Los padrones de beneficiarios de los subsidios al campo:

¿un caso de transparencia clara u opaca?

Libby Haight
University of California, Santa Cruz
International Budget Partnership

Jonathan Fox
University of California, Santa Cruz

5

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

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

La página de Internet, junto con el análisis de Mauricio Merino (que forma parte de este volumen) despertaron el interés de los medios de comunicación por conocer en mayor profundidad el destino de estos recursos públicos. La discusión estuvo encabezada por el periódico capitalino de circulación nacional, *El Universal*, y fue retomada por varios medios tanto nacionales como locales en julio de 2009 y luego en febrero de 2010.[2] Así, se empezó a cuestionar y a evaluar en forma independiente la actual distribución de los subsidios de Procampo e Ingreso Objetivo, el primero de los cuales lleva 15 años de funcionamiento. A partir de un análisis de las actuales listas de beneficiarios de estos dos programas, se logró plantear si realmente estaban cumpliendo con los objetivos para los cuales habían sido creados.

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

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

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

1 En su Artículo 7, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIPG) indica en forma clara y detallada la información que las dependencias federales estan obligadas a poner a disposición del público y menciona especifícamente que las listas de beneficiarios de los programas de subsidios federales deben darse a conocer habitualmente. Esto es, deben aparecer en el portal de internet de la dependencia respectiva, sin que se requiera cursar una solicitud de información para conocerlas.
2 En particular por los periodistas Evangelina Hernández e Ignacio Alvarado, de la Unidad de Investigación de *El Universal*.
3 Véase la cobertura en *El Universal* disponible en http://www.eluniversal.com.mx/graficos/especial/EU_procampo/historico.html (para la cobertura de julio del 2009), y http://www.eluniversal.com.mx/graficos/especial/EU_procampo (para la cobertura de febrero del 2010).

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

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

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

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

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

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

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

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

1. EL ACCESO PÚBLICO A LA INFORMACIÓN SOBRE SUBSIDIOS AGRÍCOLAS

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

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

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

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

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

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

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

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

- **Procampo, el mayor programa de subsidios agrícolas de pago directo en México y que representa más de 60% del presupuesto de ASERCA y más de 20% del presupuesto de la SAGARPA, dispone (y por mucho) de la información más exhaustiva entre todos los programas de su tipo.** Hoy en día, ASERCA dispone en línea del padrón completo de Procampo, el cual actualiza frecuentemente. Este padrón incluye información que data de los inicios del programa en 1994 y actualmente se encuentran enlistados allí más de dos millones de beneficiarios.[7] La información puede descargarse fácilmente en formato Excel y contiene información detallada acerca de cada beneficiario, tal como: su nombre, la entidad federativa y el municipio en que se ubica el predio, la superficie financiada y el producto que está cultivando. Los archivos se presentan por año, ciclo agrícola y entidad. En la base de datos de Procampo, a cada beneficiario se le asigna una clave de productor permanente para lo relativo a la recepción de pagos. Sin embargo, y como se verá más adelante en detalle, dicha forma de identificación no permite distinguir entre productores homónimos y permite registros múltiples.

- **Ingreso Objetivo, el tercer mayor programa de subsidios agrícolas, y que forma parte de los Programas de Apoyo a la Comercialización de ASERCA, representa poco menos de 10% del presupuesto de SAGARPA y también cuenta con información exhaustiva sobre sus beneficiarios.** Inicialmente, para poder solicitar pagos de este programa, se requería que el posible beneficiario ya estuviese registrado en la base de datos de Procampo. Por ende, la información relativa a los beneficiarios de Ingreso Objetivo es muy similar a la base de datos que Procampo tiene a disposición del público. De ahí que, a veces (no siempre) utilice la misma identificación del productor para dejar sentados los pagos. Asimismo, las bases de datos que están disponibles en el sitio de internet de ASERCA son fáciles de descargar en Excel y proporcionan información igualmente desagregada acerca de cada pago, incluyendo (entre otros) el nombre del productor, su clave, el cultivo apoyado, el tonelaje correspondiente y los montos recibidos.

- **Los listados de beneficiarios del segundo mayor programa de subsidios (e inversión) agropecuarias, el Programa para la Adquisición de Activos Productivos (antes Alianza para el Campo), que representa cerca de 18% del presupuesto de SAGARPA, son mucho más difíciles de obtener y son muy inconsistentes.** Administrado conjuntamente por la SAGARPA y los gobiernos estatales y municipales, este amplio programa de inversiones, antes conocido como Alianza para el Campo, no ha elaborado una base de datos única para todo el país sobre los beneficiarios de sus distintos subprogramas. Aunque existen ciertos lineamientos nacionales que se establecen cada año en el ámbito federal, en última instancia los gobiernos estatales y municipales son los encargados de definir quiénes recibirán apoyos de los programas que operan en su respectiva entidad. Por ende, cada estado elabora y conserva sus propios padrones, y la organización y disponibilidad de los mismos varía según el caso. Como resultado de ello, es muy difícil verificar en los hechos hasta dónde se acatan las normas en materia de elegibilidad.

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

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

6 Reunión que tuvo lugar en las oficinas de Sagarpa con Graciela Aguilar, entonces Directora de ASERCA y Alberto Cárdenas, entonces Secretario de Agricultura, 11 de agosto de 2009. Véase también solicitudes de acceso a la información pública remitidas por parte de Fundar, Centro de Análisis e Investigación, AC, folios: 0810000022907, 0810000022807, 0810000022707, 0810000022607, 0810000022507, 0810000022407, 0810000022307, 0810000022207, 0810000022107, 0810000021907, 0810000021807, 0810000021707, 0810000021607, 0810000021507, 0810000009609, 0810000009509, 0810000009409, entre otros. Asimismo, véase los recursos de revisión que también interpuso Fundar por considerar que las respuestas iniciales eran incompletas, , entre los cuales figuran 2007003420, 2007003419, 2007003392, 2007003390, 2007003389, 2007003327 y 2007003210. Las resoluciones correspondientes del IFAI se pueden encontrar a través del buscador *Zoom* en http://buscador.ifai.org.mx/buscador, y se pueden idenficar por sus folios de resolución: (3965/07, 3734/07, 3926/07, 3927/07, 3929/07, entre otros).
7 Disponible en http://www.aserca.gob.mx/artman/publish/article_1424.asp

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

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

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

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

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

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

8 Para mayor información sobre la complejidad de los presupuestos estatales y sus problemas de opacidad, incluyendo sus rubros de gasto agropecuario, véase el proyecto de transparencia presupuestaria estatal del Instituto Mexicano de la Competitividad (IMCO) encabezado por Juan Pardinas, disponible en http://www.imco.org.mx/finanzaspublicas/.
9 Para un análisis acerca de cómo estos programas asignan recursos, véase el texto de Palmer-Rubin en este informe.
10 Los archivos se encuentran dispersos a lo largo y ancho de la información disponible en la sección "Nuestros programas", en http://www.ASERCA.gob.mx/subhomes/NuestrosProgramas.asp.
11 Las afirmaciones relativas a la organización y presentación de la información de los programas de Apoyo a la Comercialización de ASERCA no son extensivas al programa Ingreso Objetivo, que en este respecto es diferente.
12 Ver el recuadro de Haight (en Fox y Haight, en este informe) para casos de empresas transnacionales que reciben millones de pesos en pagos por medio de los subprogramas de Apoyos a la Comercialización.
13 Hasta el 14 de diciembre de 2009, el subprograma Apoyo a la Inducción de Patrones de Producción de Oleaginosas no había divulgado en línea la información sobre sus beneficiarios.
14 Por ejemplo, la información sobre distintos ciclos agrícolas, así como sobre subprogramas relacionados con subsidios al transporte y a las exportaciones a menudo aparecen insertos en archivos que se refieren a subsidios para almacenamiento.

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

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

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

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

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

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

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

15 Véase las solicitudes de acceso a la información y sus respetivos recursos de revisión citados anteriormente.
16 Disponibles en http://www.aserca.gob.mx/artman/publish/article_1234.asp.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- **Los padrones de beneficiarios de Procampo informan acerca de pagos específicos, no de pagos a individuos específicos.** Técnicamente, los pagos de Procampo están literalmente atados al predio que recibe el apoyo, no al productor que lo cultiva. Cuando el predio se registra en Procampo, se le asigna un folio de predio que lo identifica, el cual no aparece (y por ende no está disponible) en los padrones de beneficiarios divulgados. En éstos sí aparece una "clave de productor" que identifica al receptor del pago. Pero, por otra parte, un mismo productor puede tener una multiplicidad de claves dentro del padrón de Procampo, incluso en el curso de un mismo ciclo agrícola. Básicamente, cada vez que Procampo efectúa un pago a un beneficiario, este movimiento se registra con la respectiva clave del productor, que no necesariamente es la única que éste tiene asignada. Por ende, un mismo productor puede aparecer varias veces en el padrón del programa. Si bien la información sobre el pago incluye el municipio en el que está ubicado el predio y la cantidad de hectáreas apoyadas, esa información no aparece vinculada al folio del predio.

- **Por motivos que no están claros, numerosos productores cuentan con muchas y distintas claves en el padrón de Procampo.** No sólo es posible sino también legal que un agricultor registre más de un predio al inscribirse en Procampo. Por ende, es comprensible que también esté relacionado con varios folios de predios registrados en el programa. Sin embargo, en la información no se establece una relación clara entre su clave de productor y cada predio por el cual está recibiendo apoyo.

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

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

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

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

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

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

Como se verá a continuación, este problema tiene serias implicaciones, tal como quedó demostrado en el debate en los medios de comunicación. Para empezar, por sí solos, los padrones de beneficiarios de Procampo Tradicional disponibles al público revelan que con el tiempo se han asignado más de 5.3 millones de claves.[19] Sin embargo, en los primeros años del programa, la información oficial sobre el número de "productores beneficiados" en 1995 eran 2.9 millones, según el "Informe de Gobierno" (aparentemente referiéndose a individuos distintos). El número de "productores beneficiados" era 2.8 milliones todavía en 2002, pero cayó a 2.4 milliones en 2008.[20] En otras palabras, la cantidad de claves asignadas con el tiempo es considerablemente mayor al total anual de pagos a productores inscritos para cualquier año (sobre todo en años recientes).

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

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

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

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

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

19 www.subsidiosalcampo.org.mx
20 Gobierno Federal (2009: 196) y solicitud de información Núm. 0810000025509, disponible para consulta pública por medio del buscador electrónico Zoom del IFAI en http://buscador.ifai.org.mx/buscador/bienvenido.do
21 Reunión que tuvo lugar en las oficinas de SAGARPA con Graciela Aguilar, entonces Directora de ASERCA y Alberto Cárdenas, entonces Secretario de Agricultura, 11 de agosto de 2009.

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

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

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

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

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

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

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

22 Reunión que tuvo lugar en las oficinas de SAGARPA con Graciela Aguilar, Directora de ASERCA y Alberto Cárdenas, entonces Secretario de Agricultura, 11 de agosto de 2009.
23 Gobierno Federal (2009: 196) (en el archivo correspondiente a "Economía competitiva").
24 Véase solicitud de acceso a la información con folio 0810000025509.
25 Solicitud de información num. 0810000025509, disponible para consulta pública por medio del buscador zoom del IFAI en: http://buscador.ifai.org.mx/buscador/bienvenido.do. El texto exacto de la respuesta a dicha solicitud expresa lo siguiente: "Nota: Debido a que un productor puede tener más de una clave de productor, para realizar el conteo de productores únicos hace una agrupacion por apellido paterno, apellido materno, nombre, fecha de nacimiento, estado de nacimiento, CURP y RFC para el caso de las personas fisicas, para el caso de las personas morales se cuentan únicamente por clave de productor." (sic).

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

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

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

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

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

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

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

26 www.subsidiosalcampo.org.mx
27 *Idem.*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. CONCLUSIONES

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

29 Nombre oficial: Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos.
30 Véase www.iadb.org y www.worldbank.org
31 Reunión que tuvo lugar en las oficinas de SAGARPA con Graciela Aguilar, entonces Directora de ASERCA y Alberto Cárdenas, entonces Secretario de Agricultura, 11 de agosto de 2009.

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

BIBLIOGRAFÍA

Arvizu, Juan (2010) "Mayorga: Ni por ética dejo de recibir mi subvención," *El Universal*, 18 de febrero, http://www.eluniversal.com.mx/graficos/especial/EU_procampo/mayorga.html

ASF (Auditoría Superior de la Federación) (2008). *Informe del resultado de la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública, Sector Defensa Nacional, Sector Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación*, Tomo IV, Vol. I. http://www.asf.gob.mx/trans/informes/IR2008i/Indice/sectoriales.htm

DOF (Diario Oficial de la Federación) (2009) "Acuerdo por el que se emiten los lineamientos del Progama de Actualización de Datos y Expedientes del Directorio del Procampo," Diario Oficial de la Federación, 1 de septiembre, http://www.aserca.gob.mx/artman/uploads/actualizaci_n_expedientes_procampo_09.pdf

Gobierno Federal (2009) *Tercer Informe de Gobierno, Anexo Estadístico*, México: Gobierno Federal, http://www.informe.gob.mx/anexo_estadistico/

Hernández, Evangelina (2010) "Los Guzamán Loera y titular de Sagarpa cobran Procampo," *El Universal*, 15 de febrero, http://www.eluniversal.com.mx/graficos/especial/EU_procampo/procampo.html

Merino, Mauricio (2010) "Defectos de fontanería," *El Universal*, 17 de febrero, http://www.eluniversal.com.mx/editoriales/47407.html

RECUADRO 9
INCUMPLIMIENTO DE LAS REGLAS DE OPERACIÓN DE PROCAMPO. PERSONAS FÍSICAS QUE RECIBIERON MÁS DE 100 MIL PESOS (P-V 2009)

Ana Joaquina Ruíz (Fundar)

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

A continuación una tabla donde se muestran por estado, los beneficiarios que recibieron arriba de 100,001 pesos en el ciclo agrícola primavera-verano 2009.[32]

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

ASERCA
Padrones de beneficiarios con más de 100 mil pesos por ciclo agrícola
Procampo Tradicional
Ciclo primavera-verano 2009

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

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

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

Vigilancia y control en el campo.

Mecanismos, procesos y dinámicas de contraloría social en los programas dependientes de Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria, ASERCA

Felipe Hevia[1]
Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social

6

1 Este informe resume un estudio mucho más detallado, del mismo nombre y basado en trabajo de campo, editado como Mexican Rural Development Research Report, por el Woodrow Wilson International Center for Scholars, Mexico Institute, 2010, www.wilsoncenter.org/DesarrolloRuralMexicano, por aparecer.

Los subsidios al campo representan millones de pesos que se asignan y manejan en procesos poco transparentes, donde los productores, los ciudadanos y sus organizaciones tienen limitados espacios de participación. Las reglas de operación de 2009 obligan a los programas de ASERCA a implementar mecanismos de contraloría social por medio de la difusión del padrón de beneficiarios; la integración de mecanismos de atención ciudadana; la creación de comités de control y vigilancia; la creación de espacios de concertación entre las autoridades y los beneficiarios; y por medio de alianzas con organizaciones civiles para la vigilancia y monitoreo. Sin embargo, esta investigación concluye que, hasta mediados de 2009, estas instancias no se han implementado en los programas de ASERCA.

La contraloría social se define como los mecanismos de participación ciudadana institucionalizada orientados hacia la rendición de cuentas. A diferencia de otros mecanismos de encaminados a la planeación, ejecución o evaluación de las políticas, la contraloría social centra sus acciones en la vigilancia, monitoreo y control de todo el ciclo de la política pública por medio de diversos instrumentos como son la creación de comités por parte de beneficiarios, sistemas de atención ciudadana, o participación de ciudadanos en órganos colegiados de decisión gubernamental. Los efectos de los diseños y desempeños institucionales de estos dispositivos podrán generar sistemas débiles o fuertes de contraloría social (Hevia, 2009). Así, para que sean sistemas fuertes, son necesarias la autonomía de los grupos que ejercerán la vigilancia, y recursos de poder –tanto directos como indirectos– que permitan a estos grupos ejercer acciones de control que, por su misma naturaleza, son de carácter político, es decir, pretenden incidir en el espacio público (Cunill 2009).

Sólo tomando en consideración lo que dicen las reglas de operación, es posible afirmar que los déficits institucionales de los programas de ASERCA en términos de contraloría social son serios. Como muestra la Tabla 1, si bien todos los programas cumplen con los mínimos de transparencia –como la publicación de los padrones de beneficiarios en su sitio de Internet–, y la presencia formal de sistemas de atención ciudadana comunes para todo ASERCA, operados por el órgano interno de control, los instrumentos de contraloría social más específicos según la normatividad federal, como los comités de contraloría social, sólo los posee, en el papel, Procampo y Capitaliza. El estudio más amplio revisa cada uno de estos instrumentos en mayor detalle.

Tabla 1
ACCIONES DE CONTRALORÍA SOCIAL EN LOS PROGRAMAS DE ASERCA.

	PROGRAMAS ASERCA	Transparencia	Contraloría social limitada		Contraloría social ampliada	
		Padrones públicos beneficiarios	Sistemas de atención ciudadana/1	Comités contraloría social	Vinculación con OSC para vigilancia	Espacios institucionales de comunicación
PROCAMPO	CAPITALIZA	+	+	+/-/2	+/-/3	-
	PROCAMPO	+	+	+	-	-
	REGISTRO ALTERNO	+	+	-	-	-
	COBERTURA PRECIOS	+	+	-	-	-
APOYOS COMPENSATORIOS	APOYO A COBERTURAS	+	+	-	-	-
	INGRESO OBJETIVO	+	+	-	+/-/4	-
	CONVENIO CONCERTACIÓN	+	+	-	-	-
	ORDENAMIENTO MERCADO GRANOS OLEAGINOSAS	+	+	-	-	-
	ESQUEMAS DE COMERCIALIZACIÓN ESPECÍFICOS	+	+	-	-	-
	DIESEL AGROPECUARIO	+	+	-	-	-
PROMO-AGRO	PROMOAGRO	+	+	-	-	-

NOTAS: 1/Sistema de Atención Ciudadana se refiere al Organo interno de control de ASERCA según sus reglas de operación (SAGARPA, 2008). /2 La única mención sobre contraloría social en CAPITALIZA está en el procedimiento simplificado de Capitaliza donde se limita la función de los comités al acuse de recibo de los "listados de beneficiarios" (ASERCA, 2005). /3 Teóricamente el Comité Estatal de Desarrollo Rural Sustentable tiene representación no gubernamental y está facultado para dictaminar la viabilidad técnica de los proyectos económicos y vigilar su ejecución (ASERCA, 2009a). 4/Se refiere a las acciones de monitoreo ciudadano a las cartas compromiso ciudadano (ASERCA, 2009b). Fuente: elaboración propia.

Hasta 2008, sólo Procampo –y su programa derivado Capitaliza– incluían esquemas de contraloría social en su diseño y operación. No fue hasta la modificación de las reglas de operación de 2009 donde se obligó, por vez primera, que los programas de Promoagro y Apoyos Compensatorios, generaran esquemas de contraloría social.

Para el caso de Procampo, se operó un esquema de contraloría social desde sus inicios. El Artículo 9 de su Decreto de creación especifica:

> La Secretaría, en coordinación con la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, *bajo el esquema de contraloría social, dará participación a los productores en la vigilancia de la aplicación de los recursos y acciones que se desarrollen en Procampo*, para lo cual los Comités Directivos de los Distritos de Desarrollo Rural promoverán la constitución de Subcomités de Control y Vigilancia en su circunscripción territorial, así como la elección y capacitación de vocales de contraloría social entre los productores (Gobierno de México, 1994. Art. 9, cursivas añadidas).

Los subcomités de Control y Vigilancia se integran con representantes gubernamentales y con productores y tienen las siguientes funciones: recepción y revisión de los formatos de reinscripción; verificación física y documental de las solicitudes de reinscripción; proporcionar recomendación de estas solicitudes al Distrito de Desarrollo Rural y remitir la documentación al Distrito de Desarrollo Rural (ASERCA, 2009a). Según la función pública, hasta el año 2000 se encontraban en operación 192 subcomités de Contraloría Social (uno por cada Distrito de Desarrollo Rural), con la participación de 712 Vocales de Contraloría Social (uno por cada Cader) (SFP 2006:18).

Al analizar a estos comités sobre su autonomía y recursos de poder se encontró que los productores están subrepresentados en desmedro de las autoridades estatales, y sus funciones son más administrativas que de control social. Al tener que elegir cientos de núcleos agrarios a un solo representante para el subcomité del Cader, estos mecanismos de representación dificultan la creación de liderazgos independientes y favorecen a las centrales campesinas, que a su vez

son las que participaron en la creación del padrón de beneficiarios original de Procampo. La falta de autonomía se expresa en limitaciones sobre la operación de estos subcomités, como son el poder elegir a su presidente (se designa por el poder gubernamental); implementar procedimientos propios para seleccionar a los integrantes de los Comités y renovar sus liderazgos (las elecciones y modificaciones de estos comités las decide ASERCA); poder asociarse "verticalmente" con organizaciones u otros subcomités para controlar la cadena de política pública (no existen instrumentos para agrupar subcomités de control en un mismo territorio o región); o modificar la operación de los comités (como es la obligación de crear subcomités por Cader y no por agrupaciones de núcleos agrarios, o poder crear comisiones de trabajo independientes).

En términos de recursos de poder, a pesar de que poseen poder de veto, por medio de las "recomendaciones" que son vitales para acceder a los recursos, debido a la desigual representación de los productores frente a los funcionarios de gobierno, en la práctica los productores no usan estos mecanismos para vigilar y controlar a Procampo. La baja autonomía y pocos recursos de poder favorecen la orientación que tienen estos subcomités de vigilar más a los mismos productores que a los funcionarios del programa. Así, como en otros programas de transferencia condicionada, estos comités no poseen los niveles de autonomía y recursos de poder mínimos para convertirse en contrapartes ciudadanas de control. Informar a las autoridades, por medio de sistemas internos de quejas y/o por el órgano interno de control, sigue siendo el único medio para controlar las áreas opacas de los procesos en los programas de ASERCA.

En términos de la difusión de los padrones de beneficiarios, si bien todos los programas de ASERCA publican los listados de beneficiarios, estos no se entregan con una homoclave, lo que no permite agregar los subsidios que recibe un productor específico. Para el caso de Procampo se usa además "tecnología poco amigable" que dificulta acceder a los padrones. También se documentan dificultades para acceder a información esencial sobre los procesos para solicitar apoyos de los programas de Apoyos Compensatorios, en especial sobre las fechas de apertura y cierre de las mesas de atención.

Sobre la existencia de sistemas de atención ciudadana, ASERCA desarrolló un sistema interno de información y quejas que ha resultado útil como un mecanismo de apoyo e información, pero no existe información suficiente para saber los impactos de este mecanismo para activar instancias horizontales de control. Como otros instrumentos de recepción telefónica, este sistema de atención tiene limitaciones legales para poder hacerse cargo de las quejas y denuncias que lleguen por este medio.

Por otro lado, se pudo constatar que en ninguno de los programas de ASERCA se reportan espacios de vinculación con organizaciones civiles para el control y vigilancia (con la excepción de monitoreo ciudadano de las cartas compromiso ciudadano del subprograma de Ingreso Objetivo) ni tampoco se reportan espacios de comunicación y concertación entre el programa y los beneficiarios, a pesar que es obligatorio a partir de 2009. Si bien es importante el seguimiento de las cartas compromiso, su falta de sistematicidad en el tiempo, el poco rango de acción impuesto por el poder gubernamental, y sus limitados impactos para modificar procedimientos de atención, hacen de este ejercicio una acción muy circunscrita de vigilancia ciudadana, con pocas posibilidades de impacto a corto o mediano plazo.

Del análisis se desprende que el principal mecanismo de monitoreo y vigilancia que poseen (y utilizan) los ciudadanos es el acceso a la información, por medio de las crecientes solicitudes de información. Como se muestra a partir de un análisis estadístico de solicitudes de información, su uso resulta ser un mecanismo necesario, pero no suficiente, para monitorear la operación de estos programas.

Por medio del análisis de las solicitudes de información y las respuestas institucionales, sobre una muestra estadísticamente representativa, se concluye que sólo 61.7% de las respuestas pueden considerarse "positivas"; que la dimensión que más tiende a responder con información es Procampo (quien posee mayores porcentajes de respuestas positivas); y que en general han aumentado en los últimos años el porcentaje de respuestas positivas. También se muestra que 25% de las solicitudes de información se relacionan con Procampo, siendo que 40% preguntan por las oficinas centrales de ASERCA y 25% por los programas de Apoyos Compensatorios. Con la información disponible, no se puede saber si la información entregada se transforma en acciones específicas de vigilancia y control, con la excepción de la experiencia del proyecto "Subsidios al Campo en México" de Fundar, quienes usaron las solicitudes de información como herramienta para construir su sistema de información sobre subsidios que ha tenido alto impacto en la prensa nacional (www.subsidiosalcampo.org.mx).

RECOMENDACIONES

Sobre estos hallazgos, se establecen las siguientes recomendaciones a ASERCA para mejorar sus sistemas de contraloría social:

1 Para implementar sistemas y mecanismos de contraloría social en ASERCA se recomienda coordinar las acciones de Contraloría Social de ASERCA con la Dirección General Adjunta de Contraloría Social de la Secretaría de la Función Pública. Esto permitiría acceder a capacitación, mejores prácticas, un sistema integrado de información y coordinación que facilitaría la implementación de comités en localidades rurales, y coordinación con los programas Municipios por la Transparencia y los órganos estatales de control.

2 Implementar Comités de Contraloría Social especificando las funciones contenidas en el Art. 20 de los Lineamientos de contraloría social.[2] Esto implica que posean recursos de poder directos, además de los sistemas de atención ciudadana, y se asegure la autonomía en la integración y funcionamiento de estos comités, expedir manuales de operación y capacitación para los vocales y establecer procedimientos claros de selección, recambio, funciones y atribuciones de los comités.

3 Establecer programas de fomento a las organizaciones de la sociedad civil orientadas al monitoreo ciudadano. Fomentar el control y la vigilancia de las organizaciones de la sociedad civil en los programas de ASERCA, puede ser de manera directa, por medio del programa de coinversión social Indesol (en la creación de vertientes específicas), y/o del programa de fomento al asociativismo de SAGARPA. Se recomienda que estos programas de fomento, obligatorios por la Ley Federal de Fomento a las OSC, sean llevados a cabo en concursos públicos, con calificación mixta –sociedad estado– y con reglas claras de funcionamiento.

4 Implementar comités mixtos de calificación de las solicitudes de apoyo. Como ya existe en varios programas de SEDESOL y SAGARPA, que los consejos técnicos con representación no gubernamental puedan participar en los procesos de calificación para transparentar la asignación de recursos.

5 Modificar la presentación de los listados de beneficiarios tomando como referencia el trabajo de Fundar. Con el objeto de entregar información confiable sobre los padrones de beneficiarios por municipio y estado, se recomienda utilizar la metodología del proyecto “subsidios al campo” para entregar la información por productor, con el objeto de transparentar la información y actualizar el padrón de beneficiarios.

6 Utilizar una única clave por productor para todos los programas de ASERCA y SAGARPA, con el fin de conocer información agregada sobre los subsidios federales que cada productor recibe.

7 Actualizar el registro de Procampo de tal forma que se permita su renovación en tiempo real y la inscripción abierta y permanente al programa. Tal y como se hace en otros programas de transferencia de renta, como el caso del Catastro Único de Brasil, o del SIBSEN de Colombia, donde la actualización del padrón es automática y se puede actualizar sin necesidad de procesos limitados de apertura. Los censos agrarios u otros mecanismos podrían servir para verificar la información y establecer sistemas de contrapesos.

Para organizaciones civiles locales y núcleos agrarios interesados en la vigilancia y control de los programas de ASERCA se recomienda:

1 Incentivar la articulación horizontal de vocales de control y vigilancia entre los núcleos agrarios de un mismo Cader y la articulación vertical entre los vocales de los Cader y los DDR, con el objetivo de controlar las cadenas de decisión de la política de subsidios al campo que genera ASERCA.

2 Realizar seguimientos específicos al desempeño de los subcomités de control y vigilancia, sobretodo en los procesos de *recomendación*, solicitando la publicidad de estos procesos, participando como observadores en las reuniones y haciendo seguimiento a las inconformidades expresadas en estas instancias.

3 Difundir por medio de radios comunitarias y otros medios locales la información sobre apertura y cierre de las ventanillas y requisitos para la inscripción a los programas de Apoyos Compensatorios.

2 Véase: Secretaría de la Función Pública, “ACUERDO por el que se establecen los Lineamientos para la promoción y operación de la Contraloría Social en los programas federales de desarrollo social,” DOF. 11 abril, 2008.

4 Participar en los procesos de generación y capacitación de los comités de contraloría social de los programas de ASERCA

5 Participar en procesos de monitoreo ciudadano dentro de los procesos de operación de los programas de ASERCA.

6 Realizar seguimientos sobre las quejas y denuncias presentadas al órgano interno de control y/o al sistema interno de información y quejas.

BIBLIOGRAFÍA

ASERCA (2005) *Procedimiento operativo simplificado integral del PROCAMPO capitaliza (POSIK) de los ciclos agrícolas primavera-verano 2005 al otoño invierno 2008-2009*. ASERCA, México.

——— (2009ª) Sitio Internet. http://www.aserca.gob.mx/ última revisión 20 abril.

——— (2009b) Respuesta a la solicitud de información No. 0810000018409. Infomex, México.

CITCC (2006) *Reporte a la sociedad, 2006*. México: Secretaría de la Función Pública, Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/logros_2006.html#SAGARPA

Cunill, Nuria (2009) "Contraloría social y derechos sociales. El desafío de la integralidad". *Gestión y política pública.* 18(1) I Semestre 2009. pp.3-37.

Hevia de la Jara, Felipe (2009) "Contraloría social y protección de Programas sociales" En: David Gómez Álvarez (coord.) *Candados y contrapesos. La protección de programas, políticas y derechos sociales en México y América Latina.* Guadalajara: ITESO/PNUD.

Gobierno de México (1994) *Decreto que regula el programa de apoyos directos al campo denominado PROCAMPO*. DOF 25 julio.

Pérez, Matilde (2001) "Mantendrá Procampo subsidios a funcionarios". *La Jornada*, 7 de diciembre.

SAGARPA, (2008) *Acuerdo por el que se dan a conocer las Reglas de Operación de los programas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, que se indican*. DOF 31 de diciembre.

SFP (2006) *Informe de rendición de cuentas de la administración 2000-2006*. Mexico: Secretaría de la Función Pública.

RECUADRO 10
LA VIGILANCIA DE LOS PRODUCTORES "DESDE ARRIBA"

Felipe Hevia de la Jara

Para recibir los apoyos de PROCAMPO no basta estar inscrito en el padrón. Cada ciclo agrícola, los productores tienen que solicitar los apoyos en los periodos de apertura de las ventanillas de atención en CADER de su localidad. De esta acción depende que el productor pueda recibir o no apoyos. El procedimiento administrativo implica llenar una solicitud en un formato universal y entregarla en los CADER, especificando el monto total de hectáreas que serán sembradas del monto total de terreno disponible. En caso que se haya modificado el expediente del productor -como la cesión de derechos de algún terreno-, tiene que actualizar sus datos en el CADER en los tiempos establecidos.

En estos procesos, un área crítica de corrupción es la diferencia entre lo que se dice se va a sembrar y lo que se siembra en realidad. Las principales acciones "anticorrupción" reportadas por ASERCA se relacionan con este punto, introduciendo fotografías satelitales para el control de los campos sembrados. Según la Comisión Intersecretarial de Transparencia y Combate a la Corrupción (CITCC, 2006): Para la verificación de predios ejidales, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, alcanzó al cierre de 2004 el 100 por ciento de cobertura de predios en imágenes de satélite, lo cual permite identificar si un predio está o no sembrado y si cumple con la normatividad [en este caso, si está sembrando productos lícitos], determinar los avances de siembra o cosecha con definición a nivel predio, propietario y productor. Con este sistema, se brinda certeza y transparencia en el otorgamiento de recursos del Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo).

Las imágenes satelitales permiten saber la superficie efectivamente sembrada y si el producto es lícito o no. Por ejemplo, según Juan Antonio Fernández Solís, director de Procampo, "durante 2001 se dieron de baja 300 mil hectáreas, la mayoría porque la superficie se había destinado al cultivo de estupefacientes; la supervisión ahora será más estricta, ya que se utilizarán las imágenes de satélite con las que cuentan la Defensa Nacional, Marina, Gobernación y Medio Ambiente, entre otras 26 dependencias"(Perez 2001).

Este procedimiento de control horizontal de imágines satelitales se complementa con revisiones de los expedientes y con visitas al campo de los CADER con el fin de inhibir esta práctica. Sin embargo, las visitas al campo han ido disminuyendo en el tiempo. Según nuestros informantes, en la actualidad sólo se pueden realizar inspecciones físicas a los predios por cuatro causas: que se solicite un incremento de superficie mayor a media hectárea; que la tierra sea de uso común; que sean tierras no operadas en ciclos anteriores; y por denuncias ciudadanas canalizadas en el Subcomité de Control y Vigilancia y/o en el Órgano Interno de Control. Las visitas físicas a los predios dependen de la capacidad operativa y los recursos humanos disponibles en cada CADER.

¿Es la descentralización la solución?

Enseñanzas de Alianza para el Campo

Brian Palmer-Rubin[1]
University of California, Berkeley

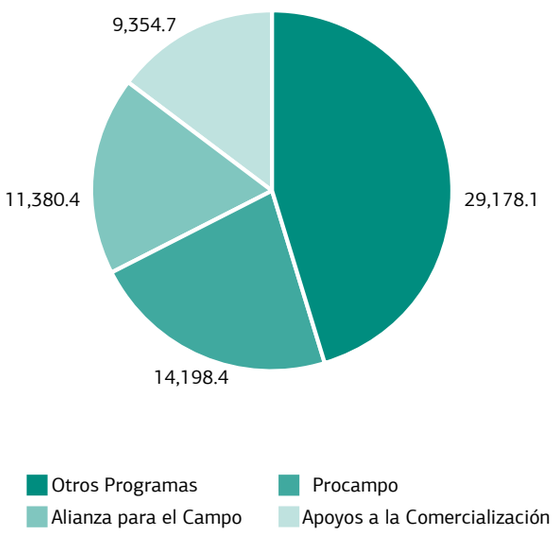
7

1 Traducción: Pilar Islas.

"Alianza para el Campo" (Alianza) es el nombre del segundo programa federal más grande de México para la agricultura. Las metas establecidas en los diversos subprogramas de Alianza son ayudar a los agricultores, ganaderos, pescadores y a otras poblaciones rurales a hacer inversiones de capital para mejorar el valor agregado de su producción. En contraste con Procampo, el programa para la agricultura más grande de México, Alianza está descentralizado; muchas de las decisiones sobre el diseño y la puesta en marcha del programa se toman en el ámbito estatal. Sin embargo, aproximadamente dos terceras partes de los fondos que se asignan desde el estado provienen del gobierno federal. Los funcionarios de la secretaría de agricultura estatal y los representantes de SAGARPA, (la Secretaría de Agricultura federal), llevan a cabo conjuntamente la planificación y puesta en marcha del programa.[2]

Los supuestos beneficios de los programas descentralizados de apoyo a la agricultura, comparados con los programas que se administran en el ámbito federal, se refieren a que es posible que se asignen los recursos de una forma más eficiente, con base en las necesidades económicas de la población y en las condiciones ambientales para la agricultura. Sin embargo, los inconvenientes potenciales son que los programas descentralizados son más propensos a desviarse por influencias políticas o a emplearse mal debido a la falta de capacidad administrativa y al proceso de elaboración de políticas de los gobiernos estatales que con frecuencia no es transparente. Además, la participación de funcionarios, tanto federales como estatales, en el diseño de las políticas y en la elaboración de los presupuestos presenta mayores oportunidades para que haya demoras y malversación.

Gráfica 1
LOS PROGRAMAS DE APOYO A LA AGRICULTURA MÁS GRANDES DE 2008
(EN MILLONES DE PESOS MEXICANOS)



Fuente: SAGARPA información sobre el presupuesto del sitio de Internet de la Secretaría de Hacienda: <www.apartados.hacienda.gob.mx>, última consulta el 10 de diciembre de 2009.

Los programas de Alianza apoyan a los agricultores por medio de subsidios de contrapartida para realizar inversiones que apunten a mejorar la productividad del campo, que incluyen: maquinaria como tractores o sistemas de riego; instalaciones para almacenamiento o procesamiento; insumos como semillas, productos químicos o sementales; o consultores para mejorar los métodos de producción. Los beneficiarios deben aportar entre diez y noventa por ciento del costo de un gasto que apoye Alianza, dependiendo del tipo de inversión que se realiza y del nivel de marginación del productor. Se exige que cada estado reserve cierto porcentaje de los fondos para los productores de pequeña, mediana y gran escala. El subprograma de Desarrollo Rural es el único dentro de Alianza que está diseñado específicamente para concentrarse en los productores pobres y representa aproximadamente entre diez y cuarenta por ciento del presupuesto de Alianza en cada estado. Durante 2009, en el ámbito nacional cerca del 17.4 por ciento de los fondos de Alianza fueron para Desarrollo Rural (Secretaría de Hacienda de México, Presupuesto de Egresos de la Federación, 2009).

2 En el año 2008, mediante una reorganización administrativa de los programas de SAGARPA, los subprogramas de Alianza se dividieron y recibieron nombres nuevos como: Adquisición de Activos Productivos y Programa Soporte. Esta reforma no ha tenido un impacto significativo en el diseño de programas o en la puesta en marcha a nivel federal o estatal. Para evitar confusiones, en este informe hago referencia a estos programas como "Alianza".

Este capítulo resume los hallazgos de un estudio más amplio basado en trabajo de campo (Palmer-Rubin 2010). El informe combina tres métodos para la recopilación de datos: el análisis institucional de SAGARPA y de la Secretaría de Agricultura del estado de Chiapas; la evaluación estadística de cifras presupuestarias y tendencias en las solicitudes para los subprogramas de Alianza; y entrevistas con productores de maíz y cafetaleros pobres en Chiapas. Este informe hace un resumen de los hallazgos en cuatro áreas: la asignación federal de los fondos de Alianza a los estados, la asignación de fondos dentro de los estados, el acceso de los productores al programa en la práctica y el proceso de evaluación del programa realizado por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).

1. ASIGNACIÓN DE FONDOS FEDERALES A LOS ESTADOS

- **El sistema de SAGARPA para la asignación de fondos de Alianza a los estados ha sido incongruente y cambia con frecuencia.** La asignación de fondos federales a los estados ha seguido una diversidad de fórmulas desde el inicio de Alianza, lo que ha llevado a niveles incongruentes de financiamiento para cada estado, debilitando con ello la planificación del desarrollo rural a largo plazo en el ámbito estatal. Aún más, como muestra el Cuadro 1, el presupuesto de Alianza en el ámbito nacional varía drásticamente, dando una mayor variabilidad en torno a los fondos que recibe cada estado.

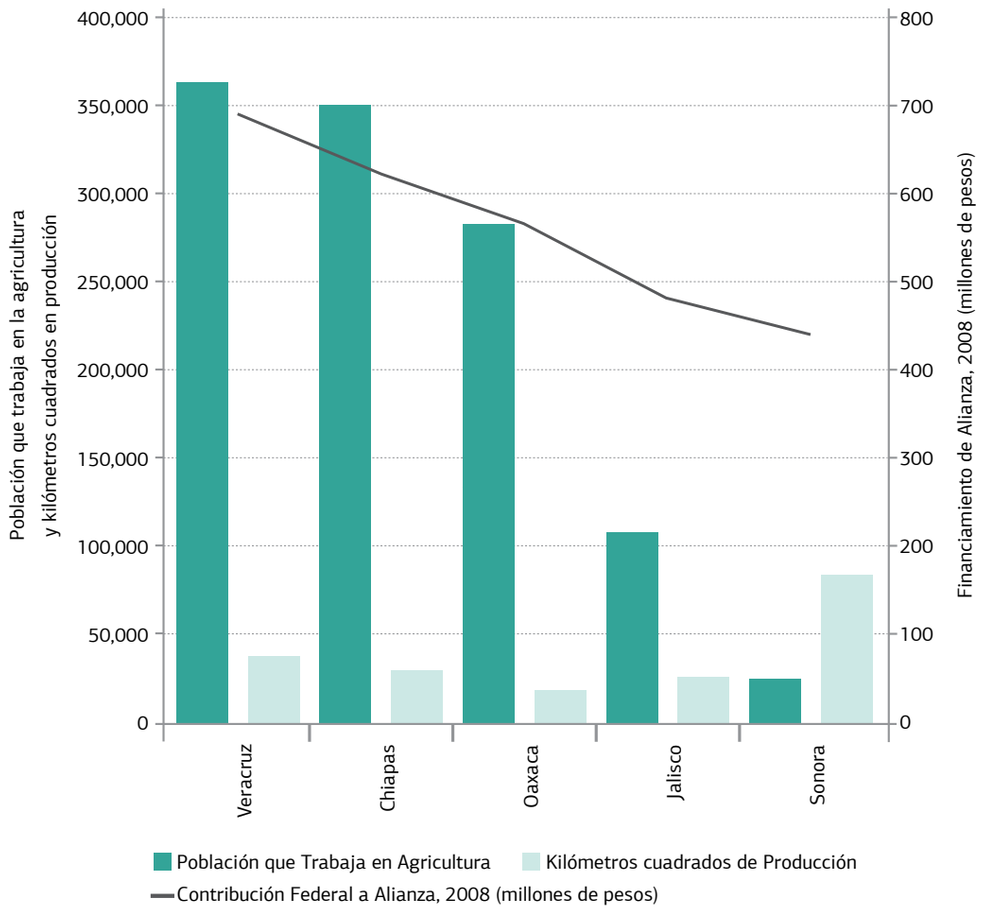
Cuadro 1
PRESUPUESTO NACIONAL DE ALIANZA

Año	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Monto asignado a Alianza (millones de pesos mexicanos)*	7,234.0	6,269.7	8,729.3	11,380.4	16,042.2	7,500.0
Porcentaje del Presupuesto Total de SAGARPA	15.6%	12.8%	15.3%	17.8%	22.6%	12.3%

Fuente: Información sobre el presupuesto de SAGARPA en el sitio de Internet de la Secretaría de Hacienda: www.apartados.hacienda.gob.mx, última consulta el 10 de diciembre de 2009.
* Las cifras de 2005 a 2009 reflejan los presupuestos ejercidos en el Programa Especial Concurrente (PEC). La cifra para el año 2010 es el presupuesto aprobado de la Propuesta de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF), de fecha 8 de septiembre de 2009.

- **Los criterios federales para la asignación de los fondos de Alianza a los estados son regresivos y favorecen a estados con más productores con menos pobreza.** Mientras que los estados con grandes poblaciones rurales pobres están entre los mayores beneficiarios, los estados donde prolifera una agricultura más eficiente a gran escala (típicamente en el norte) reciben más dinero de Alianza en base per capita rural. Los fondos federales de Alianza se distribuyen entre los estados con base en indicadores que miden la producción agrícola y la pobreza. Los factores que recompensan a los estados con una mayor producción tienden a "anular" los factores que recompensan a los estados más pobres, lo que tiene como resultado una asignación de fondos regresiva. La Gráfica 2 muestra esta disparidad con datos de los cinco estados que más recibieron durante 2008. Sonora ocupa el quinto lugar; recibe cerca de 65% del dinero que recibe Veracruz, el estado que más recibe (444.7 contra 688.1 millones de pesos) teniendo sólo cerca de 7% de los productores agrícolas que tiene Veracruz (25,694 contra 363,443 agricultores).

Gráfica 2
LOS CINCO ESTADOS QUE MÁS RECIBIERON DE ALIANZA DURANTE 2008, CON ASPECTOS SOBRE SU PRODUCCIÓN



Fuente: Las cifras del presupuesto se extrajeron de: Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Agropecuario (AMSDA) *"Cuadro de Participaciones Federales de Alianza para el Campo por Entidad-Estado, 2002-2009"*. Las cifras sobre el empleo y la tierra se tomaron del censo agrícola del gobierno mexicano de 2007, en: <http://www.inegi.org.mx/inegi/default.aspx?s=est&c=14581>, última consulta el 10 de diciembre de 2009.

2. ASIGNACIÓN DE FONDOS DENTRO DE LOS ESTADOS

- **Las decisiones relativas a la asignación de los fondos de Alianza a distintos proyectos se toman de una manera no transparente usando criterios desiguales.** Dentro de los estados, el proceso que determina la asignación de fondos entre y dentro de los subprogramas de Alianza varía ampliamente de un estado a otro. Las decisiones con respecto a qué tipos de programas y a qué solicitantes darle prioridad se toman a puerta cerrada en comités constituidos por representantes federales y estatales. Tanto los funcionarios de SAGARPA como los funcionarios de la Secretaría de Agricultura estatal que fueron entrevistados explicaron que las alianzas partidistas entre políticos estatales y federales son un factor importante en la determinación del nivel de autonomía de los funcionarios de una secretaría del estado al designar los fondos de Alianza. Esta discrecionalidad, en combinación con la falta de transparencia en la elaboración de los presupuestos presenta la oportunidad para que los fondos de Alianza se usen para fines clientelistas.

- **Existen pocos indicios de que los productores de bajos ingresos reciban una parte significativa de los fondos de Alianza.** Esto aplica incluso a Desarrollo Rural, el subprograma de Alianza que supuestamente favorece a los pobres. Un análisis reciente del Banco Mundial y John Scott encuentran que en el año 2004, en el ámbito nacional, 55% de los fondos de Desarrollo Rural fueron para el decil de productores más ricos, a pesar del hecho de que las reglas presupuestarias exigen que por lo menos 50% de los fondos se destine a los productores con menores ingresos (Banco Mundial 2010: 59, Scott 2009: 56). Este hallazgo sugiere que, en la práctica, no se respetan los criterios oficiales de distribución que están

diseñados para orientar una parte mínima del financiamiento del programa a los productores con menores ingresos. La investigación de SAGARPA y de la Secretaría de Agricultura del estado de Chiapas, que se llevó a cabo para este informe, no reveló ningún mecanismo oficial que enfrente estas contravenciones generalizadas a los criterios de selección.

- **El criterio del programa para definir a los agricultores de pequeña escala (propietarios de menos de 20 ha de tierra cultivable) es amplio y, por lo tanto, incluye dentro de esta categoría a productores de ingresos medios.**[3] Este aspecto del diseño de la política evita que los datos oficiales revelen el grado en el que el programa llega a los agricultores con un bajo nivel de ingresos. Por ejemplo, en el año 2008 en Chiapas, casi 95% de los solicitantes encajaba en la categoría de "capital escaso", definido como los que tienen menos de 20 ha de tierra (SAGARPA 2009).[4] Solamente se requiere que los estados asignen 50% de los fondos a productores de capital escaso, aunque en estados como Chiapas constituyen la inmensa mayoría de los solicitantes.

- **El proceso de evaluación de las solicitudes no es transparente y es muy subjetivo.** Los comités estatales que reciben y revisan las solicitudes de Alianza deciden qué solicitudes financiar mediante el uso de criterios que no son transparentes. Las reglas de operación incluyen un sistema de calificación de las solicitudes que se basa en el diseño del proyecto y en las características demográficas de los solicitantes (SAGARPA 2008). Sin embargo, los funcionarios de SAGARPA que se entrevistaron, incluyendo a Miguel Ángel López, Jefe de Inversión y Capitalización para la Subsecretaría de Agricultura de SAGARPA, explicaron que en muchos estados la calificación de las solicitudes no es un factor decisivo para las decisiones de financiamiento y que algunos estados no ponen en práctica un sistema de calificación en absoluto. La evaluación, que este estudio llevó a cabo, de una lista de solicitantes en Chiapas confirmó este hecho: las solicitudes que se aprueban para financiamiento con frecuencia reciben calificaciones más bajas para esos criterios que otras solicitudes que se rechazan. Además, en general no se da una explicación sobre la negativa a los solicitantes rechazados.

3. ACCESO DE LOS PRODUCTORES A FONDOS DE ALIANZA EN LA PRÁCTICA

- **Con pocas excepciones, para los agricultores a pequeña escala, la pertenencia a una organización de productores es una condición necesaria, aunque no suficiente para tener acceso a apoyos de Alianza.** Por ejemplo, durante 2008 en Chiapas, más de 95% de los solicitantes del subprograma de Fomento Agrícola presentaron la solicitud como integrantes de grupos (SAGARPA 2008). Solicitar en grupo en vez de individualmente ayuda a los solicitantes pobres a enfrentar los siguientes retos:

    - Muchos productores están excluidos de recibir fondos de Alianza porque los fondos se pagan como reembolso de inversiones que ya realizaron, lo que representa una carga financiera significativa. Esta característica, fundamental al diseño del programa, es un obstáculo especialmente desalentador para los productores que deben adquirir capital costoso como sistemas de riego o tractores para competir en los mercados agrícolas. Las organizaciones de productores pueden tener acceso más fácilmente a un crédito para cubrir estos gastos iniciales, sin embargo, muchos integrantes de tales organizaciones, que se entrevistaron, indicaron que este es el principal factor que evita que ellos tengan acceso a fondos de Alianza.

    - El proceso de solicitud es burocrático, lo que hace al programa inaccesible para los agricultores que tienen una educación formal limitada. Con frecuencia los grupos de productores contratan a consultores, a un costo elevado, para que les ayuden a recopilar los documentos requeridos y a llenar la compleja solicitud.

    - Los ejidatarios y comuneros, incluyendo a la mayoría de los solicitantes indígenas, enfrentan aún mayores obstáculos que otros agricultores por dos razones: a menudo no hablan español, con lo que el proceso de solicitud se vuelve aún menos claro; y se requieren títulos de propiedad individuales para presentar solicitudes para muchos subprogramas de Alianza o para utilizarse como garantía de créditos bancarios. Aun cuando los grupos

3 Las más recientes Reglas de Operación de Alianza, establecidas en el año 2008, permiten que las Secretarías de Agricultura estatales decidan qué productores se clasifican como de pequeña, mediana y gran escala con base en la composición demográfica de sus estados. Pero las secretarías aún están en proceso de realizar "Estudios de Estratificación de Productores," paso que se requiere para obtener la aprobación de SAGARPA para cambiar estas categorías.
4 Dado que los productores de bajos ingresos enfrentan mayores obstáculos para presentar las solicitudes para obtener apoyos de Alianza que los productores con mayores ingresos, el porcentaje de productores elegibles, que tiene menos de 20 hectáreas es aún mayor que el porcentaje de solicitantes.

de productores que están constituidos legalmente pueden presentar solicitudes para programas de Alianza y tener acceso al crédito con un certificado de terreno ejidal, el proceso burocrático para la constitución legal y el trámite para solicitar este certificado son difíciles.

4. EVALUACIONES DE ALIANZA PARA EL CAMPO REALIZADAS POR LA FAO

- **A pesar de que existen puntos débiles en el proceso de evaluación, las evaluaciones oficiales de Alianza han criticado el programa por ser demasiado burocrático y por una asignación de recursos poco eficiente.** Desde 1999, la delegación de México ante la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) ha llevado a cabo evaluaciones anuales de Alianza. Estas evaluaciones abordan el diseño del programa y el éxito de Alianza para cumplir con sus objetivos establecidos. Las conclusiones principales de este informe con respecto al proceso de evaluación de la FAO son las siguientes:

  - A pesar de que SAGARPA contrata a la FAO para realizar las evaluaciones de Alianza, el proceso de evaluación está dificultado por la falta de acceso a estadísticas, a personal y a documentación de la propia Secretaría. Muchos de los indicadores que se usan en las evaluaciones de la FAO provienen de fuentes menos precisas, incluyendo datos globales sobre el desarrollo rural o estudios de los beneficiarios potenciales. Además, las evaluaciones de la FAO sobre la puesta en marcha anual de Alianza comienzan en agosto de cada año, lo que no permite que transcurra tiempo para poder observar los resultados de los programas.[5]

  - Varios informes de la FAO han criticado a Alianza por no contar con una planificación a largo plazo, por la coordinación insuficiente entre SAGARPA y las secretarías de agricultura estatales y por un diseño demasiado burocrático.[6] Estos aspectos del diseño del programa tienen como resultado una asignación poco eficiente de los recursos, demoras en la puesta en marcha del programa y un acceso reducido a Alianza, especialmente por parte de los productores pobres.

  - Las evaluaciones de la FAO también han recomendado que Alianza podría contribuir al desarrollo rural de una forma más eficiente al asignar una mayor parte de los fondos a los agricultores de pequeña escala. También señalan que los criterios estándar de la SAGARPA para distinguir entre los agricultores pequeños, medianos y de gran escala son poco adecuados para las poblaciones agrícolas de varios estados (FAO 2007: 29).

  - Los evaluadores de la FAO han sugerido en repetidas ocasiones que deben asignarse más fondos de Alianza a bienes públicos que mejoren la infraestructura agrícola rural y que faciliten una rentabilidad mejorada por medio de una integración vertical en vez de bienes privados excluyentes. 76% de los fondos de los programas entre 1996-2007 se gastó en bienes privados (capital) para los productores, 95% de los cuales se usó en producción primaria, como tractores, sistemas de riego y materiales genéticos (Grupo Interagencial de Desarrollo, 2009: 21-22).

5. CONCLUSIONES

El presente estudio ha abordado algunos de los principales obstáculos que impiden que Alianza para el Campo beneficie adecuadamente a pequeños productores rurales. Muchos de los problemas mencionados que tienen que ver con el acceso al programa son similares a los detectados en otros programas administrados por el gobierno federal, como Procampo. Otros, sin embargo, están directamente relacionados con cómo gravita en Alianza el hecho de que los gobiernos estatales distribuyan los recursos y el modo en que lo hacen. Supuestamente, la descentralización de los programas de apoyo agrícola es benéfica porque la distribución misma de los recursos está a cargo de tomadores de decisiones en las respectivas dependencias estatales que conocen más de cerca tanto las necesidades económicas de la población como las condiciones ambientales de los respectivos cultivos. Aún cuando seguramente algunos de estos beneficios sí se logran plasmar, este trabajo encontró que ciertos aspectos en el diseño y la instrumentación del programa conducen, más bien, a tendencias regresivas en materia de la asignación de presupuesto y el (bajo) acceso por parte de pequeños productores. Pero además,

5 Para un resumen y crítica del proceso de evaluación de Alianza por parte de la FAO, vea el informe que realizó el Grupo Interagencial de Desarrollo (2009: 22-25).
6 Vea, por ejemplo, SAGARPA (2008).

el diseño del programa permite tanta discresionalidad y se efectúa con tan poca transparencia que la distribución de fondos se convierte en una oportunidad para desviar dinero o usarlo para fines clientelares. Los hallazgos de este informe sugieren que estas deficiencias hacen que la distribución de la inversión en recursos agrícolas termine desfavoreciendo a los solicitantes de bajos ingresos.

BIBLIOGRAFÍA

Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Agropecuario, A.C. (AMSDA) (2009). "Tabla de Participaciones Federales de Alianza para el Campo-por Entidad Estado. 2002-2009".

Banco Mundial (2010) *Agriculture and Rural Development Public Expenditure Review*, Washington: World Bank, Report No. 51902-MX.

Diario Oficial de la Federación (2008) "Quinta Sección: Secretaría de Agricultura, Ganadería.

Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación Reglas de Operación" México.

FAO (2007) *Informe de Evaluación y Consistencia: Diseño, Alianza para el Campo*. México: SAGARPA/FAO, octubre, http://www.fao-evaluacion.org.mx/pagina/informe-evaluacion-programas

Grupo Interagencial de Desarrollo (2009). *México: Evaluación de políticas rurales. Tendencias teóricas y lecciones de la experiencia*. México: CEPAL, FAO, IICA y el Banco Mundial, marzo.

Palmer-Rubin, Brian (2010, en prensa) "Decentralized Agricultural Support Programs in Mexico: Resource Allocation and Obstacles to Access for Low-Income Producers," *Mexican Rural Development Research Reports*, Woodrow Wilson Center, Mexico Institute.

SAGARPA (2008), *Alianza para el Campo: hacia una nueva etapa y Evaluación de Diseño del Programa para la Adquisición de Activos Productivos, http://www.fao-evaluacion.org.mx/pagina/informe-evaluacion-programas*

——— (2009), Alianza para el Campo program Budget, 2009, accessed through <http://www.siser-alianzacontigo.gob.mx>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP website). <www.apartados.hacienda.gob.mx>

Scott, John (2010, en prensa) "The Incidence of Agricultural Subsidies in Mexico," *Mexican Rural Development Research Report*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Mexico Institute, www.wilsoncenter.org/DesarrolloRuralMexicano

RECUADRO 11
PODADORAS *VERSUS* TRACTORES

Brian Palmer-Rubin (UCB)

Buena parte de los fondos de Alianza para el Campo que reciben los productores se destinan para apoyar una amplia gama de inversiones de capital, incluyendo herramientas de bajo costo como podadoras de setos o bastante caras como tractores. A fin de realizar dichas inversiones, las organizaciones de pequeños productores despliegan diversas estrategias para acceder a apoyos de Alianza. Un agricultor de bajos ingresos que busca obtener dichos apoyos suele enfrentar obstáculos de distintos tipos, los cuales varían según el monto solicitado y las características mismas del solicitante. Los hallazgos del presente estudio sugieren que para un productor pobre, el hecho de pertenecer a una organización de productores es una condición necesaria, pero no suficiente, para acceder al programa.

Dos casos, ambos de Chiapas, permiten ilustrar los distintos tipos de experiencias por las que puede pasar una organización de pequeños productores: la compra de cientos de herramientas manuales para Majomut, una organización de cafeticultores de los altos del municipio de Chenalhó y la compra de tractores por parte de una organización de productores de maíz denominada Totikes, ubicada en el municipio de Venustiano Carranza. Estos pequeños productores jamás hubieran podido acceder a fondos Alianza sin el apoyo proporcionado por sus propias organizaciones, que se encargaron de realizar el proceso de solicitud (sumamente burocrático), facilitar acceso a crédito y mover sus influencias políticas con funcionarios de la Secretaría del Campo del estado. Muchos otros pequeños productores no son tan recursivos y enfrentan impedimentos casi imposibles de remontar, por lo cual no pueden acceder a fondos de alianza de aportes compartidos.

Majomut es una organización integrada por cerca de mil cafeticultores de la etnia tzeltal que viven en los altos del municipio de Chenalhó. El productor promedio de esta organización cultiva alrededor de 1.5 ha de café empleando mano de obra intensiva y pocos bienes de capital. Los miembros de Majomut dependen de su organización de varias maneras, entre otras, para acceder a programas de apoyo agrícola como Alianza. El presidente de Majomut, Lorenzo Sántiz Gómez, sostiene que, gracias al éxito obtenido realizando protestas en el pasado, los miembros de la organización ahora ven a los apoyos gubernamentales como un derecho, no como un obsequio (entrevista, 3 de julio de 2009). Si en cierto año la SAGARPA o la Secretaría del Campo de Chiapas no incluyen a Majomut entre los receptores de apoyos, ésta se encuentra más que dispuesta a protestar contra tal decisión. Sántiz Gómez y los demás dirigentes de Majomut desempeñan el importante papel de negociar con los funcionarios oficiales, llenar el papeleo y apoyar a los miembros en reunir la documentación requerida (tal como el registro de nacimiento, la credencial de elector y el título de propiedad).

Debido a que los miembros de Majomut son personas de recursos financieros muy limitados, prácticamente no pueden invertir en maquinaria a gran escala. Se benefician de los recursos de Alianza comprando herramientas manuales básicas que facilitan el cultivo y la cosecha del café, tales como podadoras, palas y barras. Por ejemplo, en 2008 Majomut presentó una solicitud a Alianza para financiar la compra de este tipo de herramientas para todos sus integrantes. Pero el programa aprobó aproximadamente la mitad de lo solicitado. Debido a que en la clasificación de SAGARPA, los productores de Majomut figuran en la categoría correspondiente a los más pobres y a que viven en aldeas muy marginadas, Alianza aportó 90 por ciento del costo de las herramientas, que a su vez se sortearon entre los miembros. Dado su tamaño y antigüedad (Majomut se fundó en 1983), es una de las organizaciones de pequeños cafeticultores más influyentes en el estado, a decir de Ramón Martínez Coria, director del Foro para el Desarrollo Sustentable, AC, una organización civil con base en Chiapas especializada en desarrollo rural (entrevistado en San Cristóbal de las Casas, el 6 de julio de 2009). En contraste con la experiencia de Majomut, la mayoría de los cafeticultores en Chiapas no tiene acceso a Alianza porque no pertenecen a una organización que navega con tanta efectividad las aguas administrativas y políticas.

La situación es aún más difícil para agricultores de bajos ingresos que se ganan la vida produciendo cultivos que requieren mayor inyección de capital, cuando intentan acceder a apoyos de Alianza para costear una inversión considerable. Las dificultades que se enfrentan en este caso quedan bien ilustradas en el proceso por el cual se solicita un apoyo para comprar un tractor. Un alto porcentaje de los recursos del subprograma de Soporte Agrícola se destina a la compra de tractores, lo cual indica que hay cierto sesgo a favor de sectores agrícolas que operan con capital intensivo. Sin embargo, los agricultores de pequeña escala que cultivan de esta manera enfrentan muchos problemas, tanto formales

como informales, para acceder a dicho apoyo. Así, por ejemplo, varios productores de maíz que se entrevistaron en Chiapas se quejaron de que el tractor de menor precio que se podía conseguir mediante una solicitud costaba más de 300 mil pesos, de lo cual el programa sólo cubría 120 mil pesos. No queda del todo claro por qué el gobierno del estado no incluía el financiamiento de tractores más pequeños y asequibles en el programa, ya que formalmente Alianza puede apoyar la compra de tractores que cuestan la mitad del precio arriba señalado (para una lista de las inversiones que éste puede cubrir véase http://www.sagarpa.gob.mx/agricultura/PreciosJustos/Paginas/default.aspx). Parte de la explicación puede ser que durante los últimos dos años el programa para tractores requería que el solicitante (fuese individual o colectivo) tuviese al menos 14 ha de tierra arable con maquinaria.

La experiencia de Totikes, una organización de pequeños productores de maíz ubicada en el municipio de Venustiano Carranza es particularmente ilustrativa del caso. Totikes se fundó en el año 2000 y representa a cerca de 5,000 productores de maíz, muchos de los cuales son indígenas tzotziles con menos de cinco hectáreas. En forma muy similar a Majomut, Totikes cuenta con una estructura de liderazgo vertical, que apoya a sus miembros con el proceso administrativo de solicitar apoyos agrícolas de programas como Alianza. En cierta medida, Totikes también tiene acceso a capital político en el estado, gracias a que pertenece a la Empresa Integradora Campesina (EICSA), una cooperativa de alcance estatal adscrita a la Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras de Productores del Campo (ANEC), que es una red de comercialización agrícola que opera en el ámbito nacional.

Sin embargo, aún con la ayuda de su dirigencia y de la EICSA, los miembros de Totikes enfrentan obstáculos formidables para obtener apoyos Alianza que les permitan comprar un tractor. Según el presidente de la organización, Ruly de Jesús Coello Gómez, hay grupos de productores afiliados que presentan solicitudes año tras año sin ningún éxito (entrevistado en Tuxtla Gutiérrez, el 2 de julio de 2009). Algunas solicitudes no proceden porque los miembros pertenecen a comunidades territoriales y, por ende, no cuentan con un título de propiedad individual, el cual se requiere para que la solicitud prospere. Otros simplemente no pueden reunir el monto mínimo para adquirir un tractor, que es alrededor de 350 mil pesos (unos 27 mil dólares estadounidenses), y que más tarde SAGARPA deberá rembolsar. Sólo en contadas ocasiones, ha habido miembros que han logrado aprovechar la segura línea de capital de Totikes y el apoyo administrativo y la influencia política que presta la EICSA. Aún así, y tras superar este arduo proceso, los productores de maíz todavía tienen que invertir grandes sumas de su propio dinero, ya que el tope del apoyo Alianza para tractores en Chiapas es de 120 mil pesos.

Al comparar estos dos casos, podemos sacar tres conclusiones centrales. Primero, el acceso a apoyos de Alianza es sumamente difícil para pequeños productores, debido a la cantidad de impedimentos logísticos, administrativos y financieros. Segundo, la interpretación que hace el gobierno del estado de este programa federal está sesgado a favor de realizar altas inversiones de capital, como grandes tractores, lo cual es desventajoso de entrada para productores de bajos y medianos ingresos. Y por último, el apoyo político, administrativo y financiero proporcionado por las organizaciones de productores es una condición previa fundamental para que los productores pobres puedan tener acceso a Alianza.

El impacto de las políticas agropecuarias de los Estados Unidos sobre los productores mexicanos

Timothy A. Wise[1]
Global Development and Enviroment Institute, Tufts University

1 Timothy A. Wise es el Director del Programa de Investigación y Políticas Públicas en el *Global Development and Enviroment Institute, Tufts University* (www.gdae.org). Este capítulo resume un trabajo de investigación más amplio, que se presenta en toda su extensión en el documento de trabajo "El costo de las políticas agrícolas de los Estados Unidos para los productores mexicanos." Este documento puede consultarse en http://www.ase.tufts.edu/gdae/policy_research/AgNAFTA.html. El autor expresa su agradecimiento a Betsy Rakocy por su invaluable apoyo y asistencia en la investigación de este proyecto.

El gobierno mexicano ha dado forma a sus políticas agropecuarias en el contexto de un severo ajuste, resultado de la apertura de la economía mexicana que representó el Tratado de Libre Comercio para America del Norte (TLCAN). Al comenzar el TLCAN, era comúnmente aceptado que México tenía ventajas comparativas, por su geografía, para abastecer de frutas y vegetales de temporada al hambriento mercado de los Estados Unidos. Los productores estadounidenses seguían teniendo ventajas claras sobre sus vecinos del sur en diversos cultivos básicos y productos cárnicos, con cosechas mucho más productivas que las de sus contrapartes mexicanas y amplios excedentes para la exportación. Esto representaba riesgos claros para el amplio sector de pequeños productores en México, muchos de los cuales dependían de cultivos que competían con los productos que se proponía importar de Estados Unidos con la liberalización. La liberalización del mercado agrícola con el TLCAN produjo los resultados esperados, con más cultivos básicos y carnes fluyendo al sur, y frutas y vegetales de temporada fluyendo al norte (para antecedentes y contexto ver de Ita 2008; Romero 2009; Zahniser y Crago 2009).

El TLCAN redujo los aranceles y límites de importación a un amplio rango de productos, otorgando periodos de transición más largos, en algunos casos de hasta 15 años, antes de eliminar la protección a algunos productos sensibles. No en todos los casos se acataron los periodos de transición –en el caso de México destaca el incumplimiento para el maíz–, pero el último de los periodos de transición concluyó el primer día de enero de 2008. En agricultura, se han eliminado prácticamente todos los aranceles y límites a la importación, pero no es éste el caso de los subsidios agrícolas. El TLCAN no impuso límites a los subsidios, en contraste con las negociaciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC), que dan cuenta de los subsidios al campo como uno de los tres 'pilares' de la protección agrícola que distorsionan el libre comercio, siendo los otros dos los apoyos a la exportación y aranceles. Los subsidios al campo en los Estados Unidos desde la entrada en vigor del TLCAN han sido mucho más grandes que en México, y muchos de esos subsidios se destinan a cultivos que Estados Unidos exporta a México (Wise 2007). Ello ha dado pie a acusaciones que subrayan que la cancha *a nivel* que debería haber creado el TLCAN en realidad está inclinada considerablemente en favor de los Estados Unidos.

¿Cómo han afectado las políticas agropecuarias de los EU a los productores mexicanos, en un contexto económico de comercio liberalizado? Hemos analizado ocho productos cuantiosamente apoyados –maíz, soya, trigo, algodón, arroz, carne, cerdo y pollo– que compiten con productos mexicanos y cuyos niveles de exportación a México han crecido entre 159 y 707% desde principios de los noventa. Juntos, estos productos representan 52% del valor de las exportaciones agropecuarias a México. Examinamos en qué medida estos productos se exportaron a México a precios por debajo del costo de producción entre 1997 y 2005. Nos concentramos en este periodo porque es posterior a la mayor parte de la liberalización que supuso el TLCAN, así como a la entrada en vigor en los EU de la Ley de Apoyo al Campo (*Farm Bill*), en 1996. Esta Ley generó importantes cambios en la producción y precios agropecuarios en Estados Unidos, al rehabilitar grandes cantidades de tierra para la producción agrícola que anteriormente ya no se utilizaban con ese fin. El periodo bajo estudio no considera el reciente aumento en el precio de los productos agrícolas.

Nuestro objetivo era estimar el costo que han pagado los productores mexicanos al reducirse los precios de productos agrícolas en el mercado interno como resultado de la importación de productos estadounidenses por debajo del costo de producción. Para el periodo 1997-2005, estimamos el costo para los ocho productos en 12, 800 millones de dólares (a precios constantes, en dólares de 2000); ello equivale a 10% del valor de todas las exportaciones agropecuarias de México a los Estados Unidos. Los productores de maíz fueron, por mucho, los más afectados, con pérdidas por 6, 600 millones de dólares, un promedio de 38 dólares por tonelada métrica ó 99 dólares por hectárea. Esto es más que el pago por hectárea promedio a pequeños productores bajo el esquema de subsidios de Procampo.

1. ESTIMANDO EL VALOR DEL *DUMPING*[2]

Los ocho productos bajo estudio han sido cuantiosamente apoyados por las políticas agropecuarias en los EU, no sólo los subsidios, y en conjunto estas políticas han aumentado la competitividad de las exportaciones de los EU. Según información del gobierno de los EU, los subsidios agrícolas para estos productos promediaron 11, 500 millones de dólares por año entre 1997 y 2005, mientras que el maíz recibió 4, 500 millones de dólares por año por

2 Nota del traductor. El término dumping hace referencia a estrategias y prácticas de competencia desleal en el comercio internacional, como exportar un producto con un precio distinto al precio del mismo producto en el mercado interno, e incluso por debajo del costo de producción. No existe un término específico en español para traducir dumping, pero el término ha sido ampliamente adoptado en la práctica en español. Optamos por mantener el término dumping para facilitar la lectura del documento, que hace amplia referencia del término con la segunda connotación: exportación a precios por debajo del costo de producción.

concepto de un programa de apoyos a la producción. Los créditos o apoyos directos a la exportación otorgaron impulso adicional a exportadores, si bien los recursos asociados a esta estrategia han decrecido considerablemente en años recientes.

Si estudiamos el impacto por hectárea, los subsidios en los Estados Unidos son significativamente mayores que en México, con excepción del trigo. Mientras que los subsidios agrícolas en los EU aumentaron tras la entrada en vigor de la Ley de Apoyo al Campo de 1996, el efecto más importante de la ley fue eliminar instrumentos previos, como los precios mínimos, requisitos para el manejo de reservas y disposición de tierras para otros fines, lo cual habilitó nuevamente para la producción predios que habían dejado de utilizarse con estos fines antes de la vigencia de la ley. Los excedentes, resultado de esta combinación de políticas, bajaron los precios muy por debajo del costo de producción. Los precios bajos impulsaron mayores subsidios, ya que algunos de los subsidios estaban asociados al precio, pero no es claro que los subsidios mismos hayan causado los precios bajos (Ray, de la Torre Ugarte *et al.* 2003). De hecho, los modelos económicos que proyectan una eliminación de los subsidios por lo general encuentran un impacto limitado de la medida sobre el precios en el largo plazo.

La mejor estimación del impacto de las políticas de EU para apoyar exportaciones es una razón llamada "margen de *dumping*", que considera el porcentaje en que los precios de exportación están por debajo de los costos de producción. Esta razón da cuenta del impacto de todos los cambios en las políticas agropecuarias en relación con las exportaciones, al definir *dumping* como exportar cualquier producto a un precio por debajo del costo (es decir, no considera sólo los subsidios directos). Esta es una de las definiciones de *dumping* en el acuerdo de la OMC (Richie, Murphy *et al.* 2003). El "margen" es una estimación más confiable que el ampliamente referido Equivalente de Subsidio al Productor (ESP), que estima los apoyos de forma poco consistente, especialmente para países en desarrollo (ver Wise 2004 para un análisis más detallado).

Para los cinco cultivos y tres sectores pecuarios analizados, los resultados demuestran un impacto diverso pero significativo sobre los productores mexicanos, como se presenta en el Cuadro 1. Como ya se mencionó, la exportación de los ocho productos creció considerablemente desde principios de los noventa, con un mínimo de 159% de aumento en la exportación de soya y un máximo de 707% de aumento en las exportaciones de cerdo. Los ocho productos tienen un margen de *dumping* positivo para el periodo analizado (1997-2005), con un estimado para los productos pecuarios (5%-10%) menor que el de los cultivos (17%-38%). Las tendencias en México también son significativas. Los precios reales al productor se redujeron drásticamente para todos los productos al comparar los precios de 2005 con los de principios de los noventa (en términos reales), y son de 44 a 67% más bajos.

Cuadro 1

IMPACTO DEL *DUMPING* DE ESTADOS UNIDOS SOBRE PRODUCTORES MEXICANOS

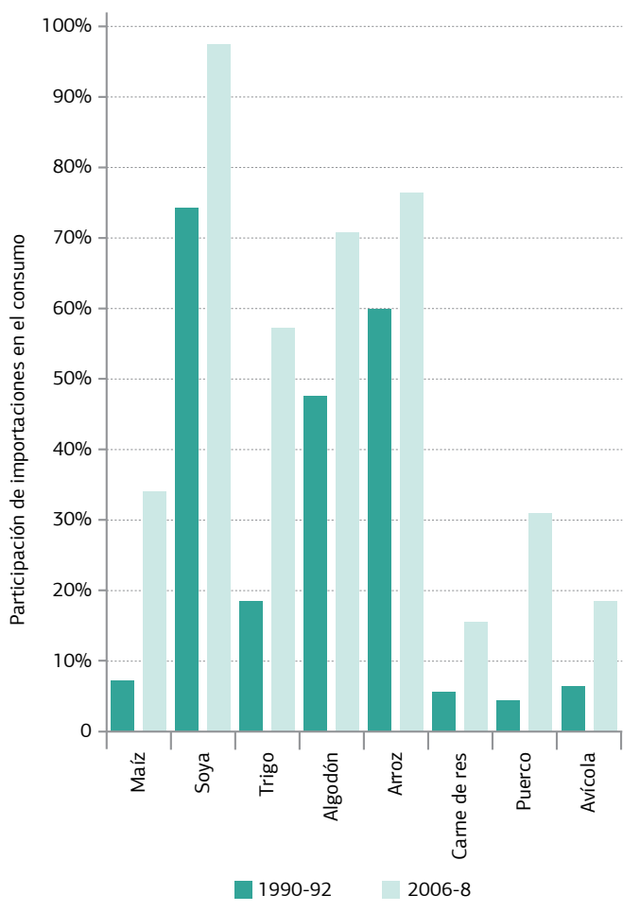
	Estados Unidos				México						
					Productor				Dependencia total en importaciones		Pérdidas
	Exportaciones a México (1000 tm)			Margen *dumping*	Baja de precios	Producción Mex (1000 tm)					1997-2005
	1990-92	2006-8	crecimiento %	promedio 97-05	2005/90-2	1990-92	2006-8	crecimiento	1990-92	2006-8	2000US$
					pesos reales						millones
Maíz - Todo	2,014	10,330	413%	19%	-66%	5,807	23,650	50%	7%	34%	6,571
excluyendo quebrado	1,982	8,385	323%						7%	28%	
Soya	1,410	3,653	159%	12%	-67%	619	105	-83%	74%	97%	31
Trigo	360	2,515	599%	34%	-58%	3,871	3,611	-7%	18%	57%	2,176
Algodón	49	312	531%	38%	-65%	138	134	-3%	48%	70%	805
Arroz	129	806	524%	16%	-51%	197	197	8%	60%	76%	67
Subtotal											9,650
Carne de res	54	204	278%	5%	-45%	1,677	2,191	31%	6%	16%	1,566
Cerdo	27	218	707%	10%	-56%	814	1,140	40%	4%	31%	1,161
Avícola	85	396	363%	10%	-44%	1,156	2,693	133%	7%	19%	455
Subtotal											3,182
Pérdidas totales											12,832

Fuentes: USDA-FATUS; IATP; Starmer *et al.* (2006); SAGARPA.

Hay una variación significativa en el impacto observado del aumento en las importaciones y reducción en los precios sobre la producción mexicana. Destaca el maíz, con un aumento de 50% en la producción, contrario a lo que podría esperarse. Esto hace a México prácticamente autosuficiente en la producción de maíz blanco para consumo humano, pero muy dependiente de importaciones en el sector pecuario, que crece velozmente. Para el resto de los cultivos hubo una disminución en la producción en México, con pequeños decrementos en trigo (-7%), algodón (-3%) y arroz (-8%); y una considerable caída en la producción de soya (-83%) que México casi ha dejado de producir. Para los productos pecuarios hay un robusto incremento en la producción (33%-133%), lo cual refleja el dinamismo en la demanda de proteína en productos cárnicos en la dieta mexicana y la persistente capacidad de los productores basados en México para satisfacer al menos una parte de esta creciente demanda.

La dependencia de las importaciones en México aumentó significativamente para los ocho productos (ver Gráfica 1). En el sector pecuario, la dependencia pasó de niveles de 4%-7% a principios de los noventa a niveles de 16-31% en 2006-2008. Por cuanto toca a los cultivos, los niveles de dependencia iniciales ya eran altos a principios de los noventa (7-74%), pero eran mucho más altos hacia 2006-2008, cuando alcanzaron niveles de 34% para maíz y 97% para soya. La vasta mayoría de las importaciones provino de los Estados Unidos.

Gráfica 1
LA CRECIENTE DEPENDENCIA DE LAS IMPORTACIONES EN MÉXICO



Fuente: USDA FAS Production, Supply and Distribution Online, 2009.

2. ESTIMANDO EL COSTO PARA LOS PRODUCTORES MEXICANOS

El costo que le representan al productor mexicano exportaciones que ingresan al país por debajo del costo de producción, es de dos tipos:

- Los precios agropecuarios en el mercado interno son menores, disminuyendo la renta de los agricultores.
- La demanda de productos nacionales en el mercado interno se ve reemplazada por importaciones.

Para este proyecto, intentaremos estimar sólo el costo directo, en la reducción de precios. Se requerirían modelos más complejos para estimar con precisión de qué forma un aumento en los precios de diversos productos agropecuarios en los Estados Unidos reduciría la demanda de exportaciones de los EU en México e impulsaría la demanda de productos mexicanos, aumentando aún más los precios (ver Dyer 2008 para una discusión de estos impactos).

Como muestra el Cuadro 1, de 1997 a 2005 EU exportó los cinco cultivos aquí analizados con márgenes de *dumping* de entre 12% para soya y 38% para el algodón. Suponiendo que los precios de los productos en México se contrajeron en la misma proporción que el margen de *dumping*, la exportación por debajo del costo de producción habría costado a los productores mexicanos de maíz, soya, trigo, algodón y arroz un total estimado de 9, 700 millones de dólares de 1997 a 2005, más de mil millones de dólares anuales.

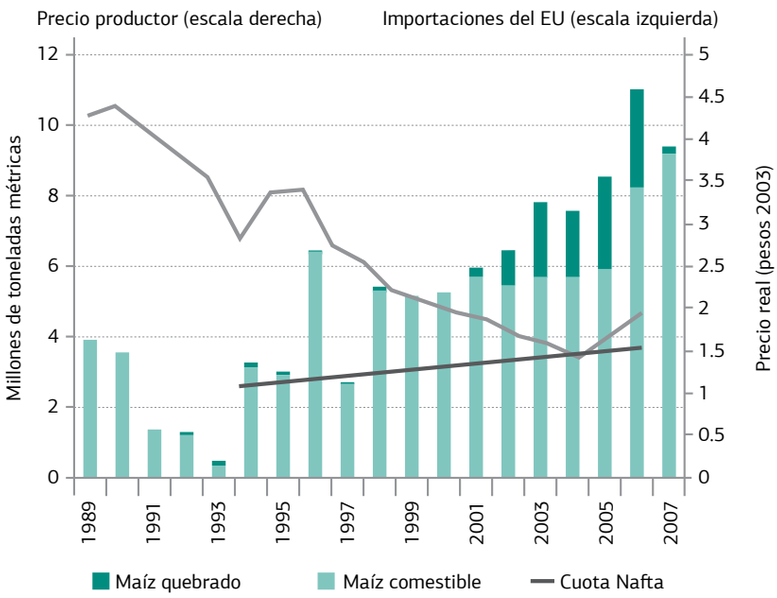
La carne se exportó a precios por debajo del costo porque los productores en los EU se beneficiaron con la reducción en el precio de la soya y el maíz, componentes claves del alimento de animales en el sector pecuario, y que representa por mucho su costo de producción más alto. Este subsidio implícito a los productores de carne a escala industrial generó márgenes de *dumping* de 5 a 10% (Starmer, Witteman *et al.* 2006; Starmer y Wise 2007). Ello costó a los productores del sector pecuario mexicano, ya que muchos de ellos no se beneficiaron de alimento importado a precios reducidos. El costo para este grupo fue de alrededor de 3, 200 millones de dólares. Las pérdidas más grandes se dieron en el ganado, con un costo total de 1, 600 millones, ó 175 millones de dólares cada año.

El costo global de las pérdidas para los ocho productos se estima en 12, 800 millones de dólares para el periodo de nueve años, ó 1, 400 millones de dólares cada año. Para contextualizar estas cifras, podemos señalar que las perdidas anuales equivalen a más de 10% del valor de todas las exportaciones agropecuarias de México hacia los Estados Unidos (incluyendo cerveza, producto clasificado, extrañamente, como el producto de exportación agrícola más importante del país). Las pérdidas que ha costado el *dumping* de los Estados Unidos rebasan el valor total de las exportaciones de jitomate a los Estados Unidos, que aumentaron vertiginosamente tras el TLCAN.

3. EL CASO DEL MAÍZ

No es de sorprender que el maíz tuviera las mayores pérdidas, con márgenes de *dumping* de 19% en promedio. Ello contribuyó a un aumento de 413% en las exportaciones de los EU (tomando en cuenta las exportaciones de maíz quebrado, no regulado por el TLCAN), y un decremento real de 66% en los precios al productor de principios de los noventa a 2005. Al menos en parte, por supuesto, estas pérdidas se deben también a la decisión del gobierno de México de no hacer exigibles la mayoría de los aranceles y límites a la importación de maíz que había previsto el TLCAN (el límite por encima del cual se aplicaban aranceles se conoce en inglés como *Tariff Rate Quota* o TRQ). Aunque algunos autores se han enfocado en la pérdida de ingresos por alrededor de 3, 800 millones de dólares por aranceles no cobrados al no hacer exigible el TRQ, éste no es el costo más importante de la acelerada liberalización de México. Las prohibitivas tarifas asociadas al TRQ habrían reducido o incluso detenido las importaciones, de forma que los ingresos por el arancel no cobrado son completamente hipotéticos. El verdadero impacto se dio en los precios en el mercado interno, en la medida en que el gobierno decidió no aplicar el límite o TRQ para aminorar el volumen de importaciones. Con productos importados inundando el mercado a precios de *dumping*, el impacto sobre los productores fue dramático.

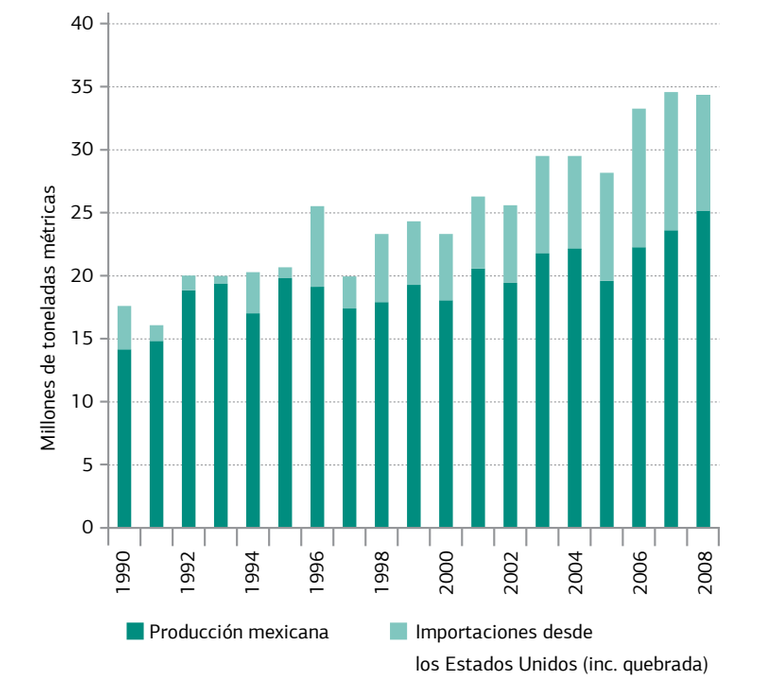
Gráfica 2
EL MAÍZ MEXICANO: VOLUMEN DE IMPORTACIONES Y PRECIOS REALES AL PRODUCTOR, 1989-2008.



Fuente: USDA/FAS, SAGARPA/SIAP 2009.

Es de notar que la producción de maíz mexicano aumentó 50% a pesar de la competencia que supuso la importación y la caída en los precios (ver Gráfica 3).

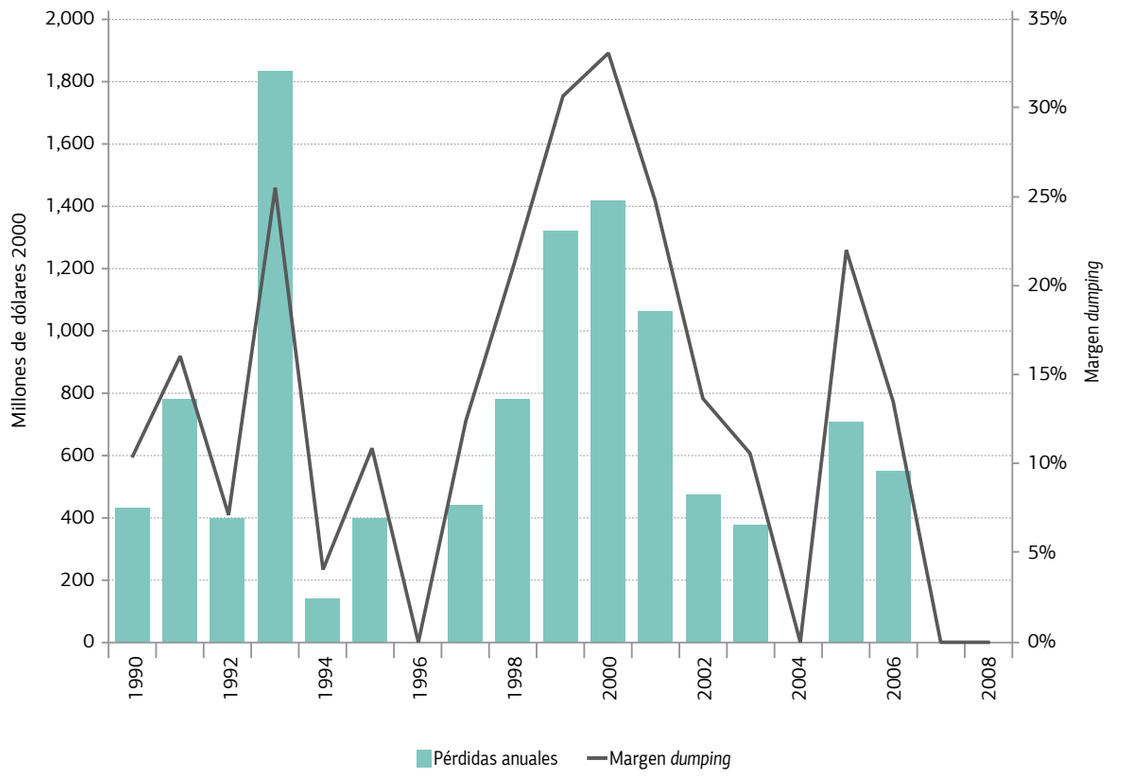
Gráfica 3
EL MAÍZ MEXICANO: PRODUCCIÓN E IMPORTACIONES 1990-2008



Fuente: USDA/FAS, SAGARPA/SIAP 2009.

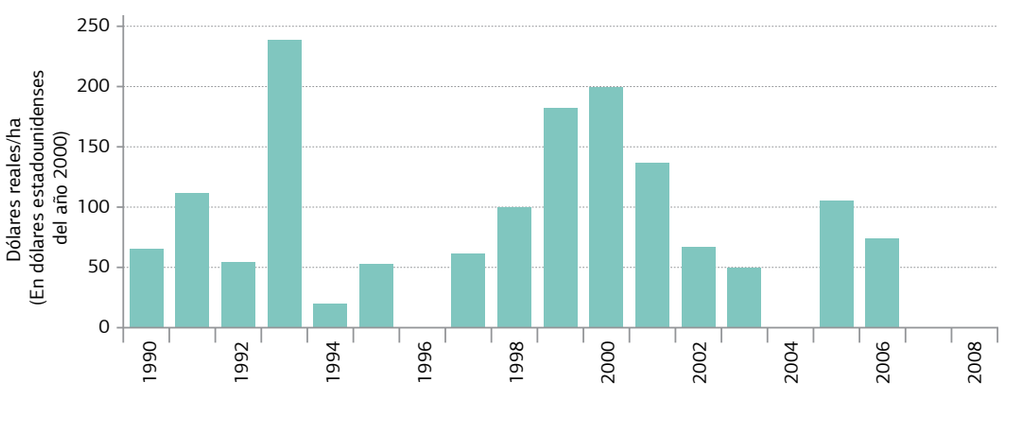
El costo estimado para los productores mexicanos de los precios de *dumping* fue de más de 6 mil millones de dólares a lo largo de los nueve años en el período analizado, ó 730 millones de dólares por año (a precios constantes, en dólares de 2000). Las pérdidas excedieron los 11 mil millones de dólares desde 1990, con las pérdidas más altas registradas en 1993, así como en 1999 y 2000, años en que los márgenes de *dumping* excedieron el 30% (ver Gráfica 4).

Gráfica 4
MAÍZ: MÁRGENES DE DUMPING Y PÉRDIDAS ANUALES 1990-2008.



Fuente: USDA, OECD, IATP, SAGARPA, computación del autor.

Gráfica 5
MAÍZ: PÉRDIDAS DE PRODUCTORES MEXICANOS POR *DUMPING* POR HECTÁREA, 1990-2008



Fuente: USDA/FAS 2009, computación del autor.

¿Qué significó todo esto para los productores mexicanos? Entre 1997 y 2005, cada año los productores perdieron un estimado de 38 dólares por tonelada de maíz, ó 99 dólares por hectárea. Casi todos los años, la pérdida por hectárea fue de entre 50 y 100 dólares. En 1993, 1999 y 2000, las pérdidas excedieron los 175 dólares por hectárea (ver Gráfica 5).

Esta evidencia acentúa el costo humano del *dumping* agropecuario. En pesos reales (2000), representa una pérdida promedio de 958 pesos/ha entre 1997 y 2005, ó 367 pesos por tonelada. Para los pequeños propietarios, con la productividad más baja, esto eliminó la perspectiva de ingreso por la venta de maíz en el mercado. Lo cual ilustra una de las principales causas del ampliamente observado fenómeno de la "vuelta a la agricultura de subsistencia" entre los pequeños propietarios mexicanos: cuando no tiene ningún valor vender tu maíz, mejor usarlo sólo para alimentar a tu familia.

Las pérdidas también acentúan la importancia de los pagos por concepto de Procampo a los agricultores mexicanos, y la ironía de que los subsidios han compensado pérdidas por *dumping* desde EU, en lugar de ayudar a los agricultores a aumentar su productividad. Procampo se instrumentó durante el periodo de transición del TLCAN como programa de apoyo al ingreso, para ayudar a los agricultores a ser más competitivos o cambiar cultivos y formas de sustento. En sus propios términos, Procampo buscaba atajar las asimetrías entre la agricultura en México y los Estados Unidos. Como programa de apoyo al ingreso, Procampo demostró ser un salvavidas fundamental, pero su aportación como estímulo a la producción competitiva de maíz fue adversamente afectada por el *dumping* en los EU. Entre 1994 y 2005, el valor real de los pagos de Procampo declinó 39%. En pesos de 2000, el pago a los productores más pequeños promedió 858 pesos/ha. Esto era insuficiente incluso para compensar a los agricultores de maíz por el impacto del *dumping* sobre el precio, que promedió 958 pesos/ha. No se dispuso de recurso adicional alguno para ayudar a los agricultores a atender las verdaderas causas de la asimetría en el desarrollo de los agricultores de maíz en México y EU.

4. ¿ES EL *DUMPING* UNA COSA DEL PASADO?

Si bien las tendencias de largo plazo proyectan precios nominales para algunos productos agrícolas ligeramente por encima de sus mínimos anteriores al *boom*, sería un error concluir que los productores mexicanos han visto el final de las prácticas de *dumping* desde los Estados Unidos (OECD-FAO 2009). Los costos de producción, asociados de forma importante al precio de insumos petrolíferos, también están muy por encima de los niveles anteriores a la escalada de precios. En 2009, los costos de producción del maíz en los EU están 17% por encima de los niveles de 2007, mientras los precios siguen a la baja. Información preliminar de precios sugiere que en 2009 los Estados Unidos ya exportan tanto trigo como algodón a precios por debajo del costo de producción.

Desafortunadamente, el TLCAN ha eliminado los instrumentos de política más efectivos para que México haga frente a los precios de *dumping*. Bajo el esquema de aranceles sobre los límites a la importación (TRQ), el gobierno mexicano podría haber aplicado aranceles para compensar por el *dumping*. Ya no es posible. Ahora, el gobierno necesitaría presentar una queja ante la OMC para intentar ganar el derecho a imponer gravámenes de contrapeso que compensen los altos subsidios en los EU. El costo político de una estrategia como ésta es alto, y México tiene malos precedentes en disputas de este tipo.

En tanto no se logre una renegociación del TLCAN, sólo una mayor cooperación de Estados Unidos para limitar las exportaciones de los productos más sensibles –maíz blanco, frijol y leche descremada en polvo, entre otros– podrá ayudar a proteger a los pequeños agricultores mexicanos del *dumping* en el futuro.

BIBLIOGRAFÍA

de Ita, Ana (2008). "Fourteen Years of NAFTA and the Tortilla Crisis," *Americas Program Special Report*. Washington, DC, Americas Program, Center for International Policy (CIP).

Dyer, George (2008). "Implicaciones de los cambios en el precio del maíz sobre el uso del suelo en Mexico," *Proyecto de Cooperación Técnica ATN/NP-9677-ME*. Washington, D.C.: Interamerican Development Bank**:** 66.

OECD-FAO (2009). *OECD-FAO Agricultural Outlook 2009-2018*. Paris, OECD-FAO.

Ray, Darell, Daniel De La Torre Ugarte, and Kelly Tiller. (2003). "Rethinking US Agricultural Policy: Changing Course to Secure Farmer Livelihoods Worldwide," Knoxville, Tenn., Agricultural Policy Analysis Center, University of Tennessee**:** 59.

Ritchie, Mark, Sophia Murphy, and Mary Beth Lake (2003). "United States Dumping on World Agricultural Markets," *Cancun Series Paper* No. 1, Minneapolis, MN, Institute for Agriculture and Trade Policy.

Romero, José (2009). "Medicion del Impacto de los Acuerdos de Libre Comercio en America Latina: El Caso de Mexico," *Estudios y Perspectivas*. Mexico City, CEPAL**:** 57.

Starmer, Elanor and Tim A. Wise (2007). "Feeding at the Trough: Industrial Livestock Firms Saved $35 Billion from Low Feed Prices," GDAE Policy Brief No. 07-03. Medford, MA, Global Development and Environment Institute.

Starmer, Elanor, Aimee Witteman, et al. (2006). "Feeding the Factory Farm: Implicit Subsidies to the Broiler Chicken Industry," *GDAE Working Paper,* No. 06-03. Medford, MA, Global Development and Environment Institute.

Wise, Tim A. (2004). "The Paradox of Agricultural Subsidies: Measurement Issues, Agricultural Dumping, and Policy Reform," Medford, Mass., Global Development and Environment Institute**:** 32.

——— (2007). "Policy Space for Mexican Maize: Protecting Agro-biodiversity by Promoting Rural Livelihoods," *GDAE Working Paper,* No. 07-01. Medford, MA, Global Development and Environment Institute.

Zahniser, Steven and Zachary Crago (2009). "NAFTA at 15: Building on Free Trade." Washington, DC, USDA Economic Research Service.

Una visión de largo plazo:

Comparativo resultados del VII y VIII Censo Agrícola Ganadero 1991-2007

Héctor Robles Berlanga
Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco

9

RESUMEN

Comparar los resultados del Censo Agrícola Ganadero 1991-2007 permite ver en el transcurso de 16 años cuáles fueron los cambios más significativos en el campo mexicano, en un período en donde se dieron varias transformaciones estructurales: las reformas de 1992 al Artículo 27 Constitucional, la firma del tratado de libre comercio con los Estados Unidos y Canadá, la reestructuración del Estado mexicano al dejar de intervenir en muchas actividades relacionadas con el campo mexicano, la intensificación del proceso migratorio y la promulgación de la ley de Desarrollo Rural Sustentable en 2001, entre otros.

Muchas de las transformaciones que se dieron en el país y de manera particular en el campo mexicano se dieron sin contar con información actualizada de la situación que guardaba el sector agropecuario y forestal en los ámbitos nacional, estatal y municipal, pues el levantamiento del VIII Censo Agrícola Ganadero 2001 no se llevó a cabo en el tiempo previsto.

Este ejercicio comparativo nos permite ver: modificaciones en los usos del suelo; cambios en el número de unidades de producción y la actividad a la que se dedican; la disponibilidad de mayor o menor infraestructura de riego y maquinaria agrícola; el número de cabezas de ganado, incremento o no en los rendimientos de los principales cultivos; y cambios en los tipos de tracción que se utiliza para las labores agrícolas.

La información permite un primer balance del efecto de las reformas estructurales en el campo mexicano y los problemas estructurales presentes en el sector rural en 2007.

1. CONSIDERACIONES GENERALES

El campo mexicano ha sufrido una serie de transformaciones en las últimas décadas que pueden identificarse con el llamado proceso de globalización. Cambios que se expresan en términos de una especialidad distinta, donde se relevan las prácticas territoriales; así como en relaciones técnico económicas producto de la apertura comercial; en diferentes formas de autoridad y poder que se expresan en variadas estructuras e instituciones, y en la presencia cada vez más activa de una gran diversidad de actores rurales.

Estos cambios difícilmente se podían dimensionar pues no se contaba con información estadística actualizada. La falta de información de carácter nacional y por entidad federativa se supera con la decisión impulsada por los diputados de los distintos partidos políticos ligados al sector rural de la LX Legislatura y respaldada por el pleno de la Cámara de Diputados, de destinar recursos dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación 2007 para que el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) levantara en el ámbito nacional el VIII Censo Agrícola y Ganadero, que se llevó a cabo durante los meses de octubre a diciembre de ese año.

En el segundo trimestre de 2009, el INEGI presentó los resultados en el ámbito nacional y estatal del VIII Censo Agrícola Ganadero[1], con lo que se puede realizar un estudio comparativo con el VII Censo. Es importante aclarar que los resultados presentados hasta ahora sólo permiten la compulsa en grandes agregados relacionado con la Unidad de Producción (UP), sin poder distinguir por cultivo, tamaño de UP, disponibilidad de agua, etcétera –a pesar de que han pasado dos años desde que terminaron el levantamiento de los datos. La virtud de la información es que procede de la instancia responsable de generar información estadística en nuestro país e incluye a todas las UP, el INEGI la cual aplicó una metodología muy similar en el levantamiento de la información.

Las variables que se comparan son: unidades de producción, superficie censada de acuerdo a los usos de la tierra y a la tenencia de la tierra, disponibilidad de agua para riego, tamaño de predio y superficies promedios y superficie sembrada y cosechada de los principales cultivos, número de tractores y camiones, tipo de tracción, tipo y número de cabezas de ganado y disponibilidad de crédito. Como puede verse, todavía es muy poca la información que se puede cruzar pues los resultados definitivos aún no son publicados.

Si bien ya contamos con los resultados más generales del Censo, es necesario que el INEGI publique todos los tabulados desagregados en el ámbito municipal; no es posible que haya concluido 2009 y no se cuente con esta información. Las razones para manifestar esta preocupación es que la información censal es un principio de transparencia al que no podemos renunciar.

La falta de resultados desagregados, no permite realizar análisis regionales o por tipo de unidad de producción o cultivo; realizar compulsas para ver modificaciones de patrones en estos 16 años, y constatar qué regiones o actividades resultaron ganadoras o perdedoras con los cambios estructurales que se dieron en las últimas dos décadas.

1 Para mayores detalles sobre los resultados del VIII Censo Agrícola Ganadero ver la página del inegi: www.inegi.gob.mx

La preocupación sobre la falta de resultados aumenta por la experiencia vivida con anterioridad al no levantarse el VIII Censo Agrícola Ganadero en 2001 como correspondía. Recordemos que el IX Censo debe levantarse en 2011 y los preparativos deben iniciar un año antes, si no tenemos resultados de manera inmediata y se entregan en el segundo semestre de 2010 se puede argumentar que no es necesario levantar información sobre el sector agropecuario y forestal.

2. COMPARATIVO DE PRINCIPALES VARIABLES

1. Entre 1991 y 2007, el número de unidades de producción se incrementó en 25.9%, sin embargo, no fueron las UP con actividad agropecuaria, que registran un crecimiento de 6.5%, las que más crecieron, sino las que no tienen este tipo de actividad. Incluso, llama la atención de manera central, la pérdida de 24.7% de superficie con actividad agropecuaria, lo que da como resultado la disminución de las UP en 7 ha. Es decir, menor actividad primaria en superficies más pequeñas, en momentos en que estamos atravesando por una crisis mundial de alimentos. En este escenario, tendríamos que preguntarnos qué está sucediendo en los 43 millones de hectáreas que reportaron no tener actividad agropecuaria, lo que representó un crecimiento de 159.3% de este tipo de superficie.

Conocer las razones de la disminución de la superficie agropecuaria y el número tan alto de superficie sin actividad agropecuaria es de suma importancia para la formulación de políticas públicas. No sería la misma respuesta si estas disminuciones se deben a procesos migratorios, o si los cambios se dieron porque las unidades de producción decidieron cambiar a una actividad más rentable. Algunas luces sobre las razones que llevaron a 971 mil UP a no sembrar en 2007, se reportan en el tabulado 14 del VIII Censo: 33.2% de las UP no cultivó por falta de dinero o apoyo; 25.9% porque sus tierras se encontraban en descanso, y 10.1% por mal temporal.

Cuadro 1
UNIDADES DE PRODUCCIÓN CON Y SIN ACTIVIDAD AGROPECUARIA

Año	Unidades de producción		Con actividad agropecuaria		Promedio predio	Sin actividad agropecuaria	
	Número	Superficie	Número	Superficie	Superficie	Número	Superficie
1990	4,407,880	108,346,084	3,823,063	91,413,395	23.9	584,817	16,932,688
2007	5,548,845	112,743,247	4,069,957	68,829,752	16.9	1,478,888	43,913,494
Incremento	25.9	4.1	6.5	-24.7		152.9	159.3

2. En los últimos 16 años se mantuvo prácticamente constante la superficie en unidades de producción censada y en las tierras de labor. Por el contrario, las tierras con bosques disminuyeron 55.4%, posiblemente desmontadas para la introducción de pastos, que se incrementaron en alrededor de 8 millones de hectáreas. Por su parte, el aumento de 900 mil hectáreas improductivas no explica el incremento exponencial de la superficie sin actividad agropecuaria que se observa en el Cuadro 1.

3. Es importante señalar que en los últimos 50 años, la superficie de labor se incrementó en 7 millones de hectáreas y que el dato registrado en 2007 es el tope máximo de este tipo de superficie. Es decir, los 31 millones de hectáreas son el máximo de superficie agrícola que dispone el país y por lo tanto es nuestra frontera agrícola. También, se puede concluir que en México, del total de tierras rústicas, sólo se dispone de 18% para la agricultura, por lo tanto, no somos una nación que deba enfocar sus políticas dirigidas al sector rural, fundamentalmente en el fomento de las actividades agrícolas.

Cuadro 2
SUPERFICIES DE ACUERDO AL USO DEL SUELO

Año	Superficie total censada	Tierras de labor	Pastos	Bosques	Improductivas
1990	108,346,084	31,104,451	67,232,593	8,793,066	1,215,973
2007	112,743,247	31,512,323	75,187,612	3,919,415	2,123,896
Incremento	4.1	1.3	11.8	- 55.4	74.7

4. En México, distintos actores que se opusieron a las reformas de 1992 al Artículo 27 Constitucional por considerar que se privatizarían las tierras sociales, señalaron que los ejidos y comunidades perderían tierras a costa de la propiedad privada. A la luz de los datos del Censo de 2007 se observa que no sucedió tal vaticinio y que las tierras que diminuyeron de propiedad comunal, ahora forman parte de tierras ejidales, mientras que la propiedad privada se mantuvo constante. El incremento de las tierras ejidales puede darse por dos motivos. Primero, por las resoluciones de los expedientes conocidos como rezago agrario por los tribunales agrarios y segundo, por la posibilidad que otorga la Ley Agraria para modificar por asamblea el régimen de propiedad.

Cuadro 3
SUPERFICIES DE ACUERDO AL USO DEL SUELO

Año	Superficie total	Ejidal	Comunal	Privada	Colonia	Pública
1990	108,346,082	30,032,643	4,338,099	70,493,493	2,166,650	1,315,197
2007	112,743,247	37,057,776	3,783,888	70,014,723	1,393,803	493,054
Incremento	4.1	23.4	-12.8	-0.7	-35.7	- 62.5

5. Al analizar los datos censales 1991-2007 se concluye que se mantuvo constante la suma de las hectáreas de riego y humedad. El único cambio es que en 1991 se clasificaron 1.7 millones de hectáreas de humedad que en 2007 ya no se reportan y que pueden estar consideradas en la superficie de riego, pues las tierras de temporal no disminuyeron. En síntesis, en los últimos 16 años no se han incorporado tierras de temporal al riego, situación que debe preocupar porque se considera que el contar con agua permite planificar las actividades agrícolas y mejorar las condiciones productivas para la UP.

Cuadro 4
SUPERFICIES DE ACUERDO A LA DISPONIBILIDAD DE RIEGO

Año	Riego	%	Humedad	%	Temporal	%	Total
1990	3,824,366	13.6	1,792,390	4.0	23,170,409	82.4	28,113,852
2007	5,563,492	18.4		-	24,657,753	81.6	30,221,245
Incremento	45.5		-100.0		6.4		7.5

6. Las UP con menos de 5 ha, que representan 71.6% del total, se han multiplicado. Su crecimiento en 80 años es de 708.7%, al pasar de 332 mil que existían en 1930, a 2.6 millones de unidades en 2007, lo que convierte al minifundio en la UP predominante en nuestro país.

En los últimos quince años el minifundio, en lugar de revertirse como pretendían las reformas al Artículo 27 Constitucional de 1992, se acentuó y mantiene una tendencia creciente. De 1991 a 2001 la superficie parcelada de los ejidatarios pasó de 9.1 a 8.5 ha y para 2007 había disminuido a 7.5 ha.[2] En 16 años los predios de ejidatarios y comuneros perdieron 21% de su tamaño. Si el análisis se realiza de la superficie de labor del total de las unidades de producción, se tiene que pasó de 8.9 a 8.4 ha. Es decir, el predominio de las UP menores a 5 ha existe en ambos regímenes de propiedad.[3] Este fenómeno se encuentra más acentuado en la propiedad privada, representa 62% de las UP mientras que en tierras ejidales es de 50%. El predominio de las unidades pequeñas va más allá del tipo de propiedad.

Cuadro 5
UP CON TIERRAS DE LABOR Y MENORES A 5 HECTÁREAS

Año	Tierras de labor	UP	Superficie promedio de labor	Menos de 5 ha	%
1990	31,104,451	3,504,510	8.9	2,114,622	60.3
2007	31,512,323	3,755,043	8.4	2,688,611	71.6
Incremento	1.3	7.1	-5.4	27.1	

2 INEGI, VIII y IX Censo Ejidal. México.
3 Dado que la información publicada del VIII Censo son los grandes agregados no permite ver cuánto de la superficie de este tipo de UP se trabaja, si se encuentra en descanso y qué cultivo se siembra. Esta caracterización se podrá hacer una vez que se publiquen los resultados definitivos.

7. Respecto a la superficie cosechada encontramos dos comportamientos: los cultivos en donde en los últimos 16 años este tipo de superficie se mantuvo constante (maíz y caña de azúcar), y donde se cosecha menor superficie (frijol, trigo, café, algodón y sorgo). Llama la atención que en ningún otro caso se reportan incrementos de superficies significativos.

En el caso del maíz y caña de azúcar se observan aumentos en la producción, lo que tiene que ver con mayores rendimientos respecto a los que se registraban en 1991, especialmente en el maíz. Sucede todo lo contrario con el café, único cultivo que disminuyó su producción y sus rendimientos. Por su parte, el trigo, frijol y algodón disminuyen su producción por el decremento de superficie sembrada al no poder competir con los precios más bajos de estos productos en el comercio internacional. A pesar de mayores producciones de maíz, el país sigue siendo deficitario en este cultivo; en trigo y arroz, cuando en décadas pasadas fue autosuficiente.

Cuadro 6

SUPERFICIE COSECHADA, PRODUCCIÓN Y RENDIMIENTOS: PRINCIPALES CULTIVOS[4]

Cultivo	1990	2007	Incremento %
Maíz			
Superficie cosechada (ha)	7,705,163	7,329,283	- 4.9
Producción (KG)	10,228,262,250	20,662,158,310	102.0
Rendimiento (KG)	1,327	2,819	112.4
Frijol			
Superficie cosechada (ha)	2,371,836	1,522,494	- 35.8
Producción (KG)	1,279,556,270	882,275,730	- 31.0
Rendimiento (KG)	539	579	7.4
Trigo			
Superficie cosechada (ha)	958,847	275,364	- 71.3
Producción (KG)	3,475,725,829	1,258,816,300	- 63.8
Rendimiento (KG)	3,625	4,571	26.1
Caña de azúcar			
Superficie en producción (ha)	600,538	617,855	2.9
Producción (KG)	35,541,199,386	45,862,653,740	29.0
Rendimiento (KG)	59,182	74,229	25.4
Café			
Superficie en producción (ha)	731,524	681,288	- 6.9
Producción (KG)	1,947,046,832	1,154,729,660	- 40.7
Rendimiento (KG)	2,662	1,695	- 36.3
Algodón			
Superficie en producción (ha)	253,097	116,828	- 53.8
Producción (KG)	534,539,000	326,050,100	-39.0
Rendimiento (KG)	2,112	2,791	32.1
Sorgo grano			
Superficie en producción (ha)	1,542,161	1,117,130	-27.6
Producción (KG)	3,690,554,062	3,996,792,300	8.3
Rendimiento (KG)	2,393	3,578	49.5

8. Respecto al tipo de tracción, en el periodo 1991-2007, se tiene un incremento de las UP que utiliza sólo tracción mecánica para las labores productivas y una disminución de aquellas UP que usan sólo animales de trabajo o tracción mixta. Es decir, cada vez se utilizan menos los animales de trabajo en el campo. También llama la atención el número tan alto de UP que para las labores agrícolas utilizan sólo herramientas manuales. Además, este tipo de UP se mantuvo constante en el mismo periodo.

Si bien la tracción sólo mecánica se incrementó 45.9%, el número de tractores y camiones disminuyó 24.7 y 30.8% respectivamente, lo que puede deberse a la disminución de las UP habilitadas con crédito refaccionario, al menor número de UP con actividades agropecuarias y al incremento de los insumos y precios de los servicios que obligaron a los productores a cambiar las estrategias productivas. Por ejemplo, los fertilizantes nitrogenados, donde somos deficitarios, se incrementaron en más de 50%, al pasar de 2,200 pesos la tonelada en 2005 a 3,300

4 Al igual que en el tamaño de las UP, todavía no se tiene datos que permitan caracterizar a las unidades de producción por tipo de cultivo.

pesos en 2008; y 200% en los potásicos, de 4,151 a 12,857 pesos la tonelada en el mismo periodo;[5] y el costo del barril de petróleo, que incide directamente en el precio de los agroquímicos, es superior alrededor de 25% al registrado en 2005.

Cuadro 7
TIPO DE TRACCIÓN Y NÚMERO DE TRACTORES Y CAMIONES: PRINCIPALES CULTIVOS

Año	Total UP	Sólo Mecánica	Sólo animales de trabajo	Mecánica y animales de trabajo	Utiliza sólo herramientas manuales	Tractores	Camiones**
1990	2,564,814	843,509	1,130,095	591,210	1,236,519	317,312	198,200
2007*	3,741,438	1,111,885	631,715	374,659	1,251,204	238,830	137,238
Incremento	45.9	31.8	- 44.1	- 36.6	1.2	-24.7	-30.8

* La suma de las UP por tipo de tracción no dan el total de UP.
** Se refiere a todos aquellos camiones mayores a 2 toneladas.

El aumento en los combustibles incide directamente en el costo de las labores agrícolas, lo que puede explicar la disminución en la existencia de tractores en 2007. También se puede deber a la existencia de tractores de mayor capacidad que permite trabajar mayores superficies. Estaríamos ante un menor número de prestadores de servicios que rentan la maquinaria para preparar la tierra. Recordemos que en el Censo 2007, 99.5% de las UP que utilizaron tractor reportaron haber rentado este servicio.

9. Uno de los problemas centrales en el campo mexicano es la falta de financiamiento a las actividades productivas, situación que se agravó en los últimos 16 años, al pasar de 744 mil a sólo 172 mil UP que reportaron recibir crédito, lo que representó una disminución de 76.8%. Actualmente, de acuerdo al Censo, sólo 4% del total de las UP reciben financiamiento. Si consideramos que el financiamiento es una palanca para la capitalización de las unidades de producción, con estos datos se puede decir que casi la totalidad de los productores agropecuarios en México no pueden mejorar las condiciones productivas de sus predios y competir en el mercado internacional.

Cuadro 8
UNIDADES DE PRODUCCIÓN CON CRÉDITO

Año	UP	Con crédito
1990	3,867,495	744,400
2007	4,067,633	172,585
Incremento	5.2	-76.8

10. La predominancia de las unidades pequeñas, que no haya aumentado la superficie de riego, la disminución del número de UP habilitadas con crédito y la baja de maquinaria agrícola explican en gran parte la baja comercialización de la producción agrícola en el mercado internacional. Según el tabulado 26 del censo, "UP con superficie agrícola, vivero o invernadero según destino de la producción", de las 3.7 millones de UP, sólo 3,312 reportaron ventas al extranjero, lo que representa apenas 0.08% de las UP. Por su parte, el tabulado 27 del censo, "UP con superficie agrícola, vivero o invernadero y venta de la producción según tipo de comprador", reporta que 1.52 millones UP no vendieron su producción agrícola. En síntesis, son muy pocas las UP que se insertaron en la economía global.

11. En la producción pecuaria encontramos que sólo la producción de aves de corral tuvo un crecimiento (53.4%) entre 1991 y 2007. Por su parte el número de cabezas de ganado bovino se mantuvo prácticamente constante mientras que las de ovinos, caprinos, porcinos y equinos registraron bajas importantes. El aumento en aves de corral se debe al incremento en el número de granjas tecnificadas para la producción de carne y huevo de origen extranjero; la disminución en equinos es porque este animal fue desplazado como animal de carga y trabajo, y en el resto de las especies, el incremento en los costos de los alimentos (aumento de 60% en los dos últimos años) obligó a muchos ganaderos, especialmente de unidades familiares, a disminuir el hato ganadero o retirarse de la actividad.

5 Guzmán (2008).

Cuadro 9
NÚMERO DE CABEZAS POR TIPO DE GANADO

Año	Bovinos	Equinos	Ovinos	Caprinos	Porcinos	Aves de corral
1990	23,865,899	5,180,721	4,010,610	6,882,767	10,581,242	232,560,043
2007	23,316,942	2,143,934	7,305,578	4,124,201	9,021,192	356,824,337
Incremento	- 2.3	- 58.6	82.2	- 40.1	- 14.7	53.4

Producto del comparativo de los Censos Agrícola Ganadero 1991-2007, el saldo es negativo respecto de:

- El número de unidades de producción sin actividad agropecuaria se incrementó significativamente, lo que indica abandono de tierras para la producción de alimentos;
- No aumentó la superficie de riego, insumo central para planificar las actividades agrícolas, mejorar rendimientos y obtener mayores ingresos;
- Caída del financiamiento, lo que no permite la capitalización de las unidades de producción y que sean más competitivas;
- No se supera la fragmentación y pulverización de la tierra y por lo tanto no se generaron economías de mayor escala;
- Disminuyeron los activos fijos como son el número de tractores y camiones y todavía siguen siendo más las UP que no utilizan maquinaria;
- Disminuyó o se mantuvo constante el número de cabezas de ganado mayor, contrario a lo que sucedió con la población nacional, por lo que el número de cabezas por hogar ahora es menor que en 1991; y
- En el marco de la apertura comercial, son muy pocas las UP que participan del comercio internacional.

El saldo fue positivo respecto de:

- Incremento de la producción y los rendimientos de los principales cultivos, permitiendo que las UP sean más competitivas en esta materia;
- Aumentó la producción de huevo y carne de ave, lo que permite mayor disponibilidad de este alimento básico en la dieta del mexicano;
- En 2009, a pesar de la falta de financiamiento, son más las UP que utilizan tracción mecánica para la realización de sus labores agrícolas que las que existían en 1991; y
- No se modificaron los regímenes de propiedad, lo que habla de una estabilidad en los tipos de propiedad.

4. A MANERA DE RECOMENDACIÓN

Los resultados comparados del censo permiten apuntar líneas de política pública para el sector agrícola, ganadero y forestal que se deberían de impulsar, especialmente cuando los datos que arrojó el VIII Censo Agrícola y Ganadero y el IX Censo Ejidal, se puede inferir que los propósitos de revertir el minifundio, capitalizar el campo, modificar patrones de cultivo, promover nuevos esquemas de organización y generar certidumbre en la tenencia de la tierra no se alcanzaron. Es momento de pensar en implementar cambios que apunten en otra dirección:

1. Se debe impulsar una política que responda al minifundio y fraccionamiento de la tierra como unidad predominante en el campo mexicano. Reconocer el problema de la pulverización de la tierra conlleva a buscar, como solución, formas de organización de los productores que descansen en los lazos de solidaridad que existen en las localidades y a su vez permitan mejorar algunas etapas del proceso productivo. Además, se deben destinar mayores recursos a la investigación que genere tecnología apropiada a este tipo de UP.

2. Los resultados del Censo reflejan el gran potencial que tienen las tierras no agrícolas: 75 millones con pastos naturales, agostadero o enmontadas (sin consderar las registradas en tierras de uso común en ejidos y comunidades) y alrededor de 50 millones de hectáreas con bosques o vegetación diversa. Su importancia no sólo radica en el valor de los recursos naturales que ahí se asientan sino en la posibilidad de generar nuevas alternativas productivas –servicios ambientales, proyectos turísticos, aprovechamiento de materiales metálicos y no metálicos, etcétera– y, por lo tanto, de empleo para el campo. Todo proyecto deberá considerar beneficiar directamente a los dueños de la tierra y, a su vez, preservar los recursos naturales.

3. En materia de productos básicos, México fue autosuficiente, situación que cambió en los últimos años. La falta de autosuficiencia alimentaria impacta a todos los sectores de la sociedad y de manera especial a los más pobres. Esta situación obliga a establecer un programa marco

de políticas públicas para el sistema agroalimentario sustentable, a largo plazo, bajo un enfoque sistémico, que incluya los temas para garantizar una alimentación suficiente, oportuna y adecuada a la población mexicana, considerando los aspectos de disponibilidad, estabilidad en el suministro, acceso, nutrición, sanidad, inocuidad, calidad y bioseguridad. Asimismo, las políticas deben ofrecer ingresos suficientes para los agricultores y cumplir con la rentabilidad económica o la función social y cultural que sea asignada en la operación de los diferentes sistemas técnico productivos.

4. La falta de inversión en infraestructura rural y la disminución en la capitalización de las unidades de producción que arroja el VIII Censo demandan una restructuración del presupuesto destinado al campo mexicano. Se requieren mayores montos en la vertiente infraestructura, lo que permitiría levantar la infraestructura rural que se perdió en los últimos años (bodegas, caminos, distritos de riego, etcétera). Esta acción impactaría regionalmente y no sólo a unas cuantas personas como sucede con la distribución actual del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC). La política rural sería de carácter universal, de largo alcance y generaría mejores condiciones para las actividades productivas.

5. La ausencia del financiamiento a las actividades agropecuarias y forestales que reporta el Censo debe cambiar. Es necesario pensar en generar esquemas de financiamiento con intereses competitivos con el resto de nuestros socios comerciales, y crear opciones de financiamiento para los pobres. Difícilmente las UP podrán competir con nuestros socios comerciales si sólo dependen de los subsidios que se otorgan vía el PEC.

6. Sin lugar a duda, vivir en áreas rurales de nuestro país se encuentra asociado con la marginalidad. Ser un habitante de dichas regiones es una condición de discriminación. Sólo por mencionar algunos datos: 80% de las personas que viven en los municipios más marginales son considerados habitantes rurales; más de la mitad de la población ocupada en actividades primarias no tiene ingreso o éste no supera un salario mínimo; el PIB *per cápita* en el medio rural es seis veces menor que en las áreas urbanas; prácticamente todos los municipios considerados con riesgo nutricional extremo pertenecen a estas zonas; se requieren en promedio nueve años más en municipios rurales que en los urbanos para satisfacer las necesidades básicas, y cuatro de cada diez migrantes que se dirigen a los Estados Unidos son originarios de las zonas rurales.

   Las políticas de combate a la pobreza para el campo no deben tener como eje articulador los programas sociales como sucede actualmente. Oportunidades es, hoy por hoy, el programa de mayor cobertura en zonas rurales. A las áreas rurales pobres no llega el financiamiento para la producción, el Programa Ganadero, los Fondos de Compensación a Costos Energéticos para el Sector Rural; los Fondos de Apoyo para la Competitividad de las Ramas Productivas, Ingreso Objetivo y las distintas acciones de Alianza para el Campo, por poner algunos ejemplos. Reorientar la política de combate a la pobreza en zonas rurales es impostergable, la pobreza no se supera sólo con apoyos sociales, se requiere del fomento de las actividades productivas como eje articulador de la política destinada al campo mexicano.

BIBLIOGRAFÍA

Guzmán, Jesús (2008). "Orígenes de la crisis alimentaria mundial," *Rumbo Rural*, 4(9), mayo agosto. CEDRSSA.

Subsidios para la desigualdad

Las políticas públicas del maíz en México a partir del libre comercio

se terminó de imprimir en septiembre de 2010, la edición
consta de 1800 ejemplares más sobrantes para reposición.
Coordinación editorial: Alicia Athié
Impreso por DISSA Impresores, Calle 3 núm 14 and. 4-5 Colonia
Agrícola Pantitlán C. P. 08100 delegación Iztacalco, México D.F.