



INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP
Open Budgets. Transform Lives.

From Analysis to Impact

Partnership Initiative Case Study Series



En México, un programa nacional de subsidios agrícolas destinado a ayudar a los pobres ha beneficiado, en cambio, a los más adinerados. Entre 1994 y 1998, el programa *Procampo*, que ofrece pagos en efectivo a los productores para ayudarlos a superar limitaciones financieras, distribuyó el 57 de los beneficios al 10 por ciento más adinerado de los receptores. Pero esta situación podría cambiar pronto gracias a los esfuerzos de una coalición de activistas, pequeños productores y académicos. Este grupo impulsa una campaña de activismo público para exponer la cuestión de *Procampo* a través del uso de herramientas de transparencia presupuestaria.

El siguiente estudio de caso ilustra de qué manera las herramientas de presupuesto abierto pueden mejorar el debate sobre políticas públicas y presionar a los legisladores para lograr una reforma progresiva. Este documento resume un estudio más profundo preparado por Guillermo Cejudo como parte del programa de aprendizaje de la Iniciativa de Colaboración Estratégica del IBP. Dicho programa busca evaluar y documentar el impacto del compromiso de la sociedad civil en la elaboración de presupuestos públicos.

Puede descargar el PDF del estudio de caso completo en <http://www.internationalbudget.org>.

MÉXICO: CAMPAÑA DE ACTIVISMO DESCUBRE SUBSIDIOS AGRÍCOLAS INJUSTOS

En México, un programa nacional de subsidios agrícolas destinado a ayudar a los pobres ha beneficiado, en cambio, a los más adinerados. Entre 1994 y 1998, el programa *Procampo*, que ofrece pagos en efectivo a los productores para ayudarlos a superar limitaciones financieras, distribuyó el 57 de los beneficios al 10 por ciento más adinerado de los receptores. Esta distribución inequitativa fue la principal razón por la que el programa no cumplió con su objetivo de reducir la pobreza en México, donde el 61 por ciento de los residentes rurales se encuentran por debajo de la línea de pobreza.

Pero esta situación podría cambiar pronto gracias a los esfuerzos de una coalición de activistas, pequeños productores y académicos. Este grupo impulsa una campaña de activismo público para exponer la cuestión de *Procampo* a través del uso de herramientas de transparencia presupuestaria.

Este caso demuestra no solo el poder del activismo basado en evidencias y de la creación de diversas redes, sino también los desafíos de aspirar a una reforma política en los países en los que las medidas formales de rendición de cuentas siguen siendo débiles. Pocas veces hay ganadores rápidos o fáciles en estos contextos, y las campañas deben sustentar un esfuerzo prolongado y de múltiples facetas.

LOS PROBLEMAS: LA REALIDAD DESORDENADA DE LOS SUBSIDIOS AGRÍCOLAS

Los gobiernos usan diferentes subsidios para corregir las falencias del mercado en la producción y la distribución de bienes agrícolas. Un gobierno podría ayudar a reducir los costos de equipamiento de los productores para fomentar la mecanización del sector o podría brindar beneficios directamente a los productores cuando los precios del mercado son demasiado bajos como para estimular el abastecimiento necesario de alimentos en un país. Los subsidios han sido útiles también para proteger a los productores de la competencia desleal, promover ciertos cultivos y combatir la pobreza en las áreas rurales.

Pero los subsidios también son un tema controvertido por sus consecuencias no contempladas. Los críticos apuntan a instancias en las que los subsidios diseñados para alterar el mercado en un país tienen efectos secundarios en el mercado internacional, ya que reducen el precio de los productos básicos a nivel global en detrimento de los productores de los demás países. Hay también evidencias de que grupos interesados políticamente poderosos y bien organizados abusan de los subsidios tanto en países desarrollados como en desarrollo.

La historia de México de los subsidios agrícolas demuestra muy bien estos desafíos.

En 1994, México firmó el North American Free Trade Agreement (NAFTA, Tratado de Libre Comercio de América del Norte), un pacto para reducir gradualmente o eliminar barreras comerciales con

los Estados Unidos y Canadá que incluye los productos agrícolas. Los programas de subsidios en efectivo, conocido como *Procampo*, se inició como parte de un plan de acción más grande para prepararse para la liberación del comercio y aliviar o prevenir sus efectos adversos. Los pequeños productores de México, según se dedujo, serían especialmente vulnerables a la competencia de productores estadounidenses, quienes reciben apoyo federal masivo.

Procampo se concibió con la intención de nivelar el campo de juego y brindarles a los productores un flujo estable de efectivo que podrían usar para mantener o mejorar su producción. Se le asignaron dos objetivos al programa: ser un instrumento para reducir la pobreza y, al mismo tiempo, mejorar la competitividad en el sector rural ante la liberación del comercio.

Pero, según la mayoría de los observadores, el programa no ha tenido éxito. Los académicos, grupos de campesinos e, incluso, algunos funcionarios públicos han planteado sus dudas sobre las políticas del gobierno federal relacionadas con el sector rural y, en particular, sobre la distribución de subsidios agrícolas. Para los investigadores de Fundar, un grupo de reflexión independiente de la ciudad de México, el problema de la distribución surgió cuando examinaron de qué manera los gastos públicos del sector rural habían ascendido consistentemente de 120 mil millones de pesos (USD 9 mil millones) en 2004 a 176 mil millones de pesos (USD 13 mil millones) en 2007, y, a pesar de los gastos, la enorme brecha entre los ricos y los pobres del sector había permanecido tan amplia como siempre. De manera independiente, el Banco Mundial concluyó en un informe de 2009 que "los gastos públicos de México en agricultura eran tan regresivos que cancelaban casi la mitad del efecto redistributivo de los gastos en el desarrollo rural".

Revertir esta distribución sesgada no es tarea fácil. Los medios nacionales (p. ej. de México) están muy poco interesados en las políticas agrícolas y no son partidarios de publicar los complicados detalles técnicos de políticas específicas. Además, el debate público se ha centrado tradicionalmente solo en la cantidad de recursos presupuestarios asignados al sector rural y no en la distribución de esos recursos dentro del sector rural ni en su eficacia. Sin embargo, el desafío más grande para la reforma pueden ser las organizaciones y los políticos que se benefician con el estado de la situación y continúan bloqueando cambios integrales en las políticas de esta área. Aún así, su posición se ha vuelto cada vez más tenaz gracias a los esfuerzos de campaña de la coalición.

LA COALICIÓN

Fundar ha dirigido el esfuerzo para revertir la distribución de los subsidios agrícolas. Anteriormente, había usado herramientas de análisis presupuestario y la ley de libertad de la información del país para abogar por una mayor rendición de cuentas en el sector público y exponer casos de corrupción e irregularidades. Para esta campaña, se unió con la Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras de Productores del Campo (ANEC), una organización de grupos de base compuesta por pequeños productores agrícolas que ha defendido cambios en las políticas agrícolas.

La coalición entre Fundar y ANEC fue algo poco usual. Las organizaciones tienen diferentes estilos, propósitos y audiencias. Pero la sociedad se formó con la ayuda de Libby Haight, quien era en ese momento investigadora en la Universidad de California, Santa Cruz (UCSC), y examinaba las políticas rurales y los grupos de campesinos

subsidios agrícolas tienen una larga historia en México, pero el actual en México. Una persona de Fundar se refirió a Haight como "la encargada de unir todas las piezas".

Haight y otro colega de la UCSC hicieron posible la creación de una alianza con un socio tercero crucial: el Environmental Working Group (EWG, Grupo de Trabajo Ambiental), una organización que había creado un conjunto de datos de acceso abierto sobre subsidios agrícolas en los Estados Unidos (<http://farm.ewg.org>) y había creado conciencia sobre la concentración de los beneficios en el 10 por ciento más rico de los receptores. Este trabajo inspiró a Fundar y ANEC. Fueron cruciales los conocimientos técnicos del EWG sobre cómo convertir conjuntos de datos grandes en mapas atractivos y accesibles y gráficos.

LA CAMPAÑA

La coalición primero utilizó la ley de libertad de la información del país para obtener las listas de receptores de los subsidios agrícolas. Obtener la información correcta en el formato necesario requirió 30 solicitudes, 16 apelaciones y un año de trabajo paciente para limpiar los conjuntos de datos y convertirlos en un formato de uso fácil en Internet.

La página de Internet <http://www.subsidiosalcampo.org.mx> (que da a la coalición su nombre, *Subsidios al Campo*), comenzó a funcionar en 2008. La información de esta página de Internet pública incluye las cantidades de dinero recibidas por los receptores individuales así como información combinada por municipio, estado y región. Es también posible comparar la información de diversos años y diferentes estados. Los datos demuestran que la distribución de los subsidios no sólo está sesgada hacia los productores más ricos, sino también hacia los estados más ricos. Entre 1994 y 1998, cinco estados recibieron el 40 por ciento de los fondos totales para los subsidios, pero en ellos se encontraba solamente el 27 por ciento de los receptores. En el mismo período, el estado norteno de Tamaulipas recibió 15 mil millones de pesos para 159.500 beneficiarios, mientras que Chiapas, uno de los estados más pobres de México, sólo recibió 11 mil millones de pesos para 459.803 beneficiarios.

Según el coordinador del proyecto en Fundar, Miguel Pulido, solo el desarrollo de la página de Internet fue un logro significativo. Anteriormente, la información sobre subsidios agrícolas era difícil de obtener y se presentaba en un formato confuso. *La principal contribución de Subsidios al Campo* fue "presentarlo de una manera simple, de modo que todos supieran quiénes recibían los subsidios".

No obstante, la coalición sabía que esta información solo podría conducir a un debate más informado sobre los subsidios agrícolas e influenciar la política y las decisiones presupuestarias si la información de la página de Internet era utilizada por los medios, las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones de rendición de cuentas. Por esta razón, Fundar y ANEC elaboraron una presentación corta sobre el programa de subsidios y capacitaron a periodistas en el uso y la interpretación de los datos de la página de Internet.

Sin embargo, la coalición pronto descubrió que no tenía suficiente control sobre la interpretación de los datos. ANEC y Fundar querían acentuar la cuestión de la desigualdad en el sector rural, pero los periodistas tendieron a centrarse más en los resultados escandalosos que en la distribución de los subsidios. Como explica Haight: "el enfoque en la concentración no hizo eco entre los periodistas;

buscaban nombres”. Los miembros de la coalición hubieran preferido títulos como el siguiente del diario *La Jornada*: “Por 15 años, el 80 por ciento de los beneficiarios de *Procampo* recibió menos de mil pesos”. En cambio, la mayoría de los títulos eran sobre problemas de beneficiarios específicos:

- “Productor de marihuana recibió la ayuda de *Procampo*.”
- “Detectan parientes de traficantes de drogas en *Procampo*.”
- “Alcaldes consiguen ventajas de *Procampo*.”

En esta primera etapa de la campaña, el énfasis en casos individuales vino a expensas de un análisis más profundo del diseño y la implementación de estos programas agrícolas. Pero la coalición descubrió, más adelante, maneras de imponerle a la prensa una agenda más variada.

Subsidios al Campo ha contribuido positivamente a la promoción de un análisis más profundo del programa *Procampo*. Con la ayuda del Woodrow Wilson Center for International Scholars y Flora Hewlett Foundation, se invitó a un grupo de académicos y expertos en política para que investigaran los asuntos relacionados con la campaña usando datos de la página de Internet de *Subsidios al Campo*. Uno de los estudios, por ejemplo, examinaba el inicio y el diseño de *Procampo* y los efectos de políticas agrícolas en la distribución. Otro estudio analizaba una encuesta a beneficiarios.

Estos estudios capturaron la atención de los encargados de formular políticas y los expertos en la materia, y condujeron a una cobertura creciente por parte de los periódicos a medida que se exponían más irregularidades del programa. Fue de particular interés para los medios descubrir que el entonces Secretario de Agricultura del estado de Sinaloa aparecía 89 veces como beneficiario del programa. Un periódico nacional le encomendó a dos de sus mejores reporteros investigadores que realizaran un seguimiento de la investigación. Más adelante, durante una semana completa, se publicaron historias de tapa sobre *Procampo* que contenían información detallada sobre beneficiarios, diseños de políticas, implementación y concentración de subsidios.

En respuesta a la cobertura y al debate generado por el proyecto, el Ministerio de Agricultura anunció que revisaría la lista de receptores y quitaría a los individuos que recibían beneficios ilegales. Ciertos grupos de campesinos respondieron al aviso insistiendo en que la lista fuera actualizada también para incluir a los productores pequeños que nunca deberían haber sido excluidos. En abril de 2009, el Ministerio también anunció las nuevas reglas de funcionamiento para *Procampo*, que incluían un subsidio mínimo para los productores pequeños (quienes tenían menos de cinco hectáreas) de 1.300 pesos (USD 99) y un máximo de 100.000 pesos (USD 7.630) para los productores grandes. Las nuevas reglas indicaron que el ministerio crearía un solo sistema de registro para ser más transparente y responsable. Más adelante en el año, en medio de controversias continuas sobre el programa, la campaña se cobró su primera víctima política: el Ministro de Agricultura renunció y volvió a su banca en el Senado.

Un año más tarde, sin embargo, las instituciones del gobierno a cargo del programa todavía no respetaban las nuevas reglas de funcionamiento. Los problemas se relacionaban con abusos del programa y la distribución no equitativa de beneficios seguía sin resolverse. *Subsidios al Campo* recurrió una vez más a sus contactos de los medios para generar un nuevo ciclo de historias. Esta cobertura de prensa se centró en la revelación de que el nuevo Ministro de Agricultura era un beneficiario directo de *Procampo*, a pesar de la existencia de una disposición en el Artículo 6 del mandato de *Procampo* que estipulaba que “los funcionarios públicos del ministerio, las agencias técnicas o los departamentos de desarrollo agrícola de los

estados o los municipios no pueden bajo ninguna circunstancia ser beneficiarios de los programas ni de sus componentes”.

En medio de esta nueva controversia, *Subsidios al Campo* podía otra vez promover una cobertura más profundizada de la política, que se centrara ahora en la falta de buenas promesas por parte del gobierno para resolver defectos fundamentales del diseño del programa.

Estos esfuerzos han alterado sin lugar a dudas el debate sobre subsidios agrícolas y contribuyen a una atmósfera de mayor transparencia y rendición de cuentas en el sector, pero *Subsidios al Campo* funciona en un entorno complejo en México, en el que otros factores influyen el resultado final de la campaña, como lo explican las secciones siguientes.



TÁCTICAS PARA FORTALECER EL DEBATE SOBRE SUBSIDIOS AGRÍCOLAS EN MÉXICO

- Usar la ley de libertad de la información del país para obtener las listas de receptores de los subsidios agrícolas.
- Crear una página de Internet de uso fácil para publicar la información detallada sobre cómo se distribuyen los subsidios agrícolas.
- Capacitar a periodistas sobre el programa agrícola de subsidios y cómo utilizar la página de Internet.
- Encomendar estudios de investigación que exploren los problemas relacionados con el programa de subsidios agrícolas.
- Trabajar directamente con los periodistas para producir historias destacadas de investigaciones.

CAMBIOS A CONSECUENCIA DE LA CAMPAÑA

Subsidios al Campo mejoró la transparencia del programa de subsidios agrícolas de México y ayudó a identificar los orígenes de la distribución desigual de los beneficios. Al hacerlo, profundizó indudablemente el debate sobre las políticas.

No obstante, ha sido menos eficaz en mejorarlas y mejorar la rendición de cuentas debido a resistencia activa del gobierno y a que las instituciones del país son débiles. Inicialmente, *Subsidios al Campo* creía que una vez que la información sobre los subsidios agrícolas se hiciera pública y accesible, sería posible que las organizaciones de campesinos y los grupos de la sociedad civil la utilizaran para exigir cambios en las políticas, y que el gobierno reaccionaría a esas demandas con mejoras en las decisiones sobre políticas. Esta visión asumía que el congreso y otras instituciones del gobierno encargadas de la rendición de cuentas realizarían su función de vigilancia de mejor manera si contaban con más información. También se asumió que respondería el gobierno federal.

“Una de las lecciones de esta campaña es que recolectar toda la evidencia disponible y elaborar un argumento de gran alcance no es suficiente en un contexto de instituciones de rendición de cuentas ineficaces”, dijo Haight.

De hecho, varias deficiencias institucionales han evitado que la campaña ejerza una influencia más profunda en la distribución real de los subsidios agrícolas.

El Ministerio de Agricultura puede haber ordenado cambios importantes en el funcionamiento del programa de subsidios agrícolas, pero la agencia gubernamental responsable de implementar el programa no ha cumplido. Por otra parte, el Ministerio no tiene ningún mecanismo para asegurar tal cumplimiento. En consecuencia, todavía en el año 2011, no se respetaban los montos mínimos y máximos para los subsidios agrícolas y el nuevo registro unificado no estaba aún establecido.



RESULTADOS DE LA CAMPAÑA DE SUBSIDIOS AGRÍCOLAS EN MÉXICO

- Mayor conciencia sobre la distribución y el impacto de los subsidios agrícolas.
- Descubrimiento de abuso desenfrenado del programa de subsidios agrícolas, incluso por parte de funcionarios del gobierno.
- Decisión del Ministerio de Agricultura de rectificar irregularidades en la lista de receptores de subsidios agrícolas.
- Nuevas reglas de funcionamiento del programa, incluidos montos mínimos y máximos para la cantidad que un receptor puede recibir (1.300 pesos y 100.000 pesos, respectivamente), y creación de un solo registro de receptores que sería más transparente y reduciría la posibilidad de fraude.
- Un pedido del congreso de mayor transparencia en la distribución de los subsidios agrícolas.

Una consulta sobre la recepción de los beneficios de *Procampo* por parte de funcionarios públicos, incluido el ministro mismo, iniciada por el Ministerio de Administración Pública concluyó que no había habido acciones ilegales. Una revisión del programa por parte del Auditor General (AG), sin embargo, concluyó más adelante que esta práctica contravino las reglas del programa. El AG descubrió que 557 funcionarios del ministerio estaban en la lista de receptores y les pidió que devolvieran más de cinco millones de pesos (USD 380.000) que habían recibido en 2009 (el Ministerio de Agricultura anunció que había restituido el pago de los beneficios antes del informe del auditor). El AG también descubrió la existencia de 18.023 productores que tenían más de un número de identificación y 323.026 beneficiarios

de más de 75 años de edad, una cifra dudosa para esa categoría de edad.

También se le puede adjudicar a la campaña haber conseguido que el congreso interviniera en el programa, aunque muchas de las acciones de los legisladores fueron de naturaleza puramente retórica. Una excepción fue la iniciativa del Centro para el Desarrollo Rural, un centro de investigación legislativo, que utilizó la página de Internet de *Subsidios al Campo* para producir evidencias sobre la concentración de los subsidios agrícolas y las deficiencias del programa. El Comité de Desarrollo Rural de la cámara baja celebró más adelante reuniones para analizar una reformulación de *Procampo*, pero según los miembros de la campaña, los intereses especiales bloquearon toda reforma legal significativa.

Un resultado legal de menor importancia fue una orden en el presupuesto 2011 de mayor transparencia en el programa de subsidios agrícolas. Este resultado condujo a que el Ministerio de Agricultura publicara rutinariamente cifras de los subsidios agrícolas, aunque (debido a preocupaciones de privacidad) el gobierno no divulga los nombres de receptores individuales como lo hace la página de Internet de *Subsidios al Campo*.

CONCLUSIONES

Subsidios al Campo se destaca por su uso de herramientas nuevas para hacer que la información del gobierno sea accesible y usable. Es pionera en lo que ahora es un movimiento cada vez mayor de "información abierta" que se beneficia con una variedad creciente de técnicas creativas para presentar grandes cantidades de información compleja.

Pero la coalición entendió rápidamente que el acceso a la información solamente no cambiaría la política, así que recurrió a una red de investigadores para profundizar el análisis del problema. Una lección importante del éxito de esta maniobra fue que los descubrimientos y las percepciones que produjo se pudieron haber descartado como propaganda si no hubieran sido conducidos por investigadores acreditados y no hubieran estado respaldados por datos oficiales.

Subsidios al Campo tuvo también un éxito particular en obtener cobertura de prensa, aunque el caso ilustra que la clase de cobertura que la campaña buscaba no estaba inmediatamente al alcance. Los primeros esfuerzos por trabajar con periodistas generaron mayormente títulos sensacionalistas. Fue solo después de varios esfuerzos que la campaña finalmente obtuvo una divulgación profundizada de los orígenes del problema.

La lección final, y quizás la más importante, del caso de *Subsidios al Campo* es que ninguno de estos otros logros hubiera sido posible sin la diversidad de la coalición. Afortunadamente, la coalición contó con la colaboración de un coordinador de relaciones que reunió a activistas, una organización de campesinos, expertos en información y comunicaciones y académicos.

International Budget Partnership offices

820 First Street NE Suite 510
Washington, DC 20002 USA
Tel: +1 202 408 1080
Fax: +1 202 408 8173

Xicotencatl 370-601
Del Carmen, Coyoacán,
C.P. 04100 México, D.F.
Tel: +5255 5658 3165
+5255 5282 0036

The Armoury, 2nd Floor, Buchanan
Square
160 Sir Lowry Road
Woodstock, South Africa
Tel: +27 021 461 7211
Fax: +27 021 461 7213

802 Raj Atlantis
Near SVP School,
off Mira-Bhayender Road,
Beverly Park, Mira Road (E)
401107 Mumbai, India
Tel: +91 22 2811 4868
+91 96 6507 1392