



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

LÓGICAS DE CAPTURA DE RENTA PÚBLICA EN LA SECRETARÍA DE AGRICULTURA

TESIS

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE DOCTORA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

PRESENTA

LAURE DELALANDE

TUTOR PRINCIPAL:

DR. RENÉ MILLÁN VALENZUELA

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

MIEMBROS DEL COMITÉ TUTOR:

DR. JONATHAN FOX

SCHOOL OF INTERNATIONAL SERVICE, AMERICAN UNIVERSITY

DR. VINICIO HORACIO SANTOYO CORTÉS

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHAPINGO, CENTRO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS, SOCIALES Y TECNOLÓGICAS DE LA AGROINDUSTRIA Y AGRICULTURA MUNDIAL

LECTORES:

DR. JULIO ANTONIO BERDEGUÉ SACRISTÁN

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y AGRICULTURA, OFICINA REGIONAL PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

DR. ANTONIO YÚNEZ NAUDE

COLEGIO DE MÉXICO, CENTRO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS

Ciudad Universitaria, CD. MX., Febrero, 2019



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Contenido

Agradecimientos	1
Resumen Ejecutivo.....	2
Siglas y acrónimos	13
Introducción.....	16
Capítulo I. La Secretaría de Agricultura: legado histórico y análisis institucional.....	20
1.1 Las herencias del siglo XX.....	21
1.1.1 <i>Una atención política con miras al control y estabilidad</i>	21
1.1.2 <i>Homogeneización del sistema de atención a los campesinos</i>	22
1.1.3 <i>Una visión dual del sector rural agropecuario</i>	23
1.2 La reestructuración de los 80-90 y sus efectos en el arreglo campo-gobierno	23
1.2.1 <i>El giro político-económico</i>	23
1.2.2 <i>La programatización</i>	25
1.2.3 <i>Implicaciones de la reestructuración sobre las características institucionales de la Secretaría: cambios e inercias</i>	29
1.3 Las intenciones reformistas de la administración panista y sus consecuencias	33
1.3.1 <i>La Ley de Desarrollo Rural Sustentable (2001)</i>	34
1.3.2 <i>Rompimiento con los arreglos tradicionales, a nivel interno y con las organizaciones</i> 38	
1.3.3 <i>Descentralización: el presupuesto federalizado</i>	40
1.3.4 <i>Participación ciudadana</i>	42
1.3.5 <i>Nuevas reglas y controles internos</i>	43
1.4 ¿Cómo opera la Secretaría de Agricultura?	43
1.4.1 <i>Estructura operativa</i>	43
1.4.2 <i>Estructura programática</i>	54
1.4.3 <i>Presupuesto programático y oferta de bienes y servicios de la Secretaría de Agricultura</i>	57
1.4.4 <i>El proceso de planeación y seguimiento</i>	61
1.4.5 <i>Condiciones y características institucionales generales de la Secretaría de Agricultura</i>	65
1.5 Revisión bibliográfica de los análisis recientes de la Secretaría de Agricultura.....	69
1.5.1 <i>Los principales hallazgos y discursos dominantes sobre la Secretaría de Agricultura y el sector rural</i>	69
1.5.2 <i>Los análisis independientes</i>	72

1.5.3	<i>Limitaciones de la bibliografía revisada: ¿Cómo explicar la inercia?</i>	75
Capítulo II. Corrupción, <i>rent-seeking</i> y captura de renta pública: discusión sobre los conceptos y sus aportes metodológicos		77
2.1	Marcos conceptuales de la corrupción	77
2.1.1	<i>El marco conceptual y el problema de su especificación</i>	78
2.1.2	<i>Los enfoques sobre la corrupción</i>	79
2.1.3	<i>Problemas conceptuales en torno a la corrupción</i>	85
2.2	La teoría del <i>rent-seeking</i> y su abordaje de la cuestión de la corrupción.....	86
2.2.1	<i>La corriente del rational choice</i>	86
2.2.2	<i>Rent-seeking y teoría de los bienes comunes</i>	88
2.2.3	<i>Rent-seeking y finanzas públicas</i>	89
2.2.4	<i>Aportes y límites de las tres corrientes</i>	91
2.3	Construcción de un nuevo concepto: la captura de renta pública	92
Capítulo III. Hipótesis y metodología de investigación		93
3.1	Pregunta e hipótesis de investigación.....	93
3.2	Construcción del marco analítico.....	97
3.3	Metodología de investigación	99
3.3.1	<i>Enfoque cualitativo e inductivo</i>	99
3.3.2	<i>Pasos de la investigación</i>	99
3.3.3	<i>El análisis exploratorio</i>	99
3.3.4	<i>El estudio comparado</i>	100
Capítulo IV. Resultados de la investigación		114
4.1	Análisis exploratorio de las prácticas de captura de renta pública en la Secretaría de Agricultura.....	115
4.1.1	<i>Descripción de prácticas de captura de renta pública</i>	115
4.1.2	<i>La naturaleza más coyuntural o sistémica de la captura de renta</i>	124
4.2	Estudio comparado de cuatro componentes de Fomento productivo, desde un enfoque de captura de renta.....	125
4.2.1	<i>El componente de Conservación y Uso Sustentable de Suelo y Agua (COUSSA) en concurrencia</i>	126
4.2.2	<i>El componente de Tecnificación de riego</i>	146
4.2.3	<i>El componente de Reversión Productiva</i>	169
4.2.4	<i>El componente de Apoyo para Productores de Maíz y Frijol</i>	186
4.2.5	<i>Presentación integrada de los resultados del estudio comparado</i>	214

4.3	Discusión de los resultados	223
4.3.1	<i>La captura de renta pública en la Secretaría de Agricultura: un análisis desde la estructura amplia de la Secretaría</i>	224
4.3.2	<i>Características de los componentes programáticos e incentivos para la captura de renta pública</i>	232
4.3.3	<i>Conclusiones</i>	249
Capítulo V. Aprendizajes metodológicos para el estudio de lógicas de captura de renta pública en componentes programáticos de la Secretaría de Agricultura y de la Administración Pública Federal		
5.1	Entender la visión tecnocrática de la captura de renta pública	252
5.1.1	<i>La corrupción y el rentismo</i>	252
5.1.2	<i>La intrusión de intereses privados</i>	253
5.1.3	<i>La intervención de actores externos</i>	254
5.2	Revisión crítica de la metodología	255
5.2.1	<i>Alcances y límites del análisis exploratorio</i>	255
5.2.2	<i>Alcances y límites del estudio comparado</i>	257
5.3	Propuesta para estudiar la captura de renta pública	260
5.3.1	<i>Clarificar las unidades de análisis y las preguntas de investigación</i>	260
5.3.2	<i>Áreas de exploración para identificar focos de riesgos para la captura de renta ...</i>	261
Conclusión		263
Bibliografía		267

Agradecimientos

Agradezco a René Millán y Jonathan Fox, por haber creído desde un principio en este proyecto, y cuyos consejos y orientaciones han sido indispensables para que viera la luz; y a Horario Santoyo y a Leticia Merino, por haberse sumado a este proyecto en su momento, y cuyas aportaciones han sido claves.

Agradezco también a Antonio Yúnez y Julio Berdegué, por su interés en el tema y por el tiempo invertido en la lectura y retroalimentación de este documento.

Mis agradecimientos a Eduardo Benítez, quién me ha apoyado desde un principio, y a Nuria Urquia, quién me ha dado las condiciones para poder concretar esta idea.

Agradezco a mi familia, en particular a mis padres y a mi hermano, lejos pero siempre presentes.

Un reconocimiento especial a todas las personas que he entrevistado en el transcurso de estos cinco años, y que no puedo nombrar por cuestiones de confidencialidad; por haber aceptado asumir el papel de describir una realidad difícil e incómoda, con tanta pedagogía y, muchas veces, la firme voluntad de ser los testigos de una situación que quede en el pasado.

Agradezco a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, por esta gran oportunidad.

Sin olvidar, por supuesto, a Anaïs, Annabelle, Anne-Cécile, Celeste, Diana, Julio, José Juan, Martha, Rubén, Sophie y Zuelclady.

Resumen Ejecutivo

Esta tesis tiene como objeto de estudio las lógicas de captura de renta pública en la Secretaría de Agricultura, en particular en el periodo reciente –principios de los 2000 al 2016. Definimos la captura de renta pública como: “todas las prácticas de búsqueda y apropiación de rentas públicas para fines ilegítimos, en el sentido de que dichos fines no cumplen con criterios de utilidad pública.”

La Secretaría de Agricultura: legado histórico y análisis institucional

La intuición de que la Secretaría presenta ciertas características que faciliten o incentiven la captura de renta no es exclusiva del momento actual. En el primero capítulo, proponemos un recorrido histórico con énfasis en las dinámicas institucionales del sector que pudieron haber propiciado ciertas lógicas de captura de renta.

El México post-revolucionario ha sido marcado por la consolidación de un sistema político corporativista en el marco del cual el gobierno ha pactado arreglos estabilizadores con tres sectores: los obreros, los campesinos, y el sector popular. En el caso de los campesinos, este contrato social ha moldeado la forma en que se concibieron las políticas públicas de atención al campo. Desde la primera mitad del siglo, se establece una visión dual, basada en la diferenciación de dos tipos de poblaciones: los campesinos por un lado, atendidos a través del reparto agrario; y los grandes productores por otro lado, mayoritariamente ubicados en el Norte y quienes se beneficiaron de las grandes obras públicas de riego.

La reproducción en el tiempo de este arreglo encasilló al sector campesino como un grupo homogéneo que tuviera que ser atendido vía la distribución de bienes masificados (principalmente tierras), dejando de lado sus necesidades productivas y comerciales. Más adelante, a partir de los 70, la implementación de una política intervencionista basada en un sistema de paraestatales para la provisión de bienes y servicios básicos siguió favoreciendo principalmente a los productores grandes.

Tanto la vertiente privada como pública del agro conocieron profundas reestructuraciones con la crisis de los 80 y la reforma de los 90. La resorción del inmenso aparato burocrático a principios de los 80 erosionó progresivamente el sistema de atención al campo conformado por la Secretaría, las empresas paraestatales y los bancos de la Banca de Desarrollo; la Secretaría fue el organismo menos afectado por estos recortes, y es a partir de esta estructura “núcleo” que volvió a surgir el nuevo aparato burocrático de la reforma de los 90. Al mismo tiempo y con la liberalización del comercio internacional de productos agropecuarios, muchos productores pequeños tuvieron que abandonar la producción o integrar el amplio universo de unidades de producción dirigidas al autoconsumo.

La nueva política producto de estas reestructuraciones se construyó sobre la base de dos paradigmas en términos de intervención del Estado: el mercado como lógica de organización social, y el programa como instrumento de política pública. En efecto, los programas se volvieron la “unidad de tecnificación” de la política, y constituyeron una respuesta técnica a la voluntad de crear una identidad “eficiente” de la administración pública. Ahora bien, en lugar de responder a la amplia diversidad de necesidades del sector, la programatización tendió a promover “recetas sencillas” para problemas complejos, y si

bien se renunció a la tradicional visión dual del sector, tampoco se propuso una nueva visión para sustituirla. Ante estas fallas de concepción y la falta de renovación del personal en campo, la operación de los programas se tradujo por un retorno muy rápido al arreglo de inspiración corporativista “gobierno-campo”, como punto neurálgico de la política: la captura de renta siguió jugando un rol importante en la operación de los programas.

A principios de los 2000, las nuevas autoridades de la Secretaría buscaron impulsar un proyecto de nación propio que pretendía romper con las viejas inercias de los sexenios anteriores. No obstante, al no poder reestructurarse rápidamente la Secretaría como una organización que respondiera a objetivos compartidos y asimilados por todos sus niveles operativos, así como, debido al propio desfase entre estas visiones y proyectos con la realidad, éstos no lograron permear ni tampoco posicionarse como ejes orientadores de las labores de la institución.

De los 2000 en adelante, un fenómeno que influye en la estructura de atención al campo es la llegada de una “segunda ola” de diversificación de actores directamente involucrados en la política rural y agropecuaria (la primera ola había sido fruto de la liberalización del sector). Se crearon nuevos polos de poder e influencia (en otras palabras, grupos de interés) que vinieron a contrabalancear el poder de la propia Secretaría como “oferentes” de renta pública capturable. Este mayor número de grupos de interés con capacidad de influencia para negociar mayores asignaciones de recursos año tras año se puede asociar directamente a un crecimiento presupuestal vertiginoso de la Secretaría, acompañado por un incremento del número de programas.

En este nuevo escenario post-2000, la política para el campo se volvió altamente vulnerable ante las ocurrencias de los dirigentes en turno de los distintos grupos de poder. La orientación de la política dejó de ser asunto exclusivo del Secretario y su equipo cercano, como lo venía siendo hasta principios de los 2000, anulando de esta forma la relativa concentración de poderes que podía fungir como “salvaguarda” ante una posible dispersión y falta de coherencia en la aplicación de los recursos. Se formaron grupos con intereses distintos al interior de la propia institución: en particular, se observó una brecha entre las estructuras regionales de la Secretaría por un lado y su estructura central por el otro, independientemente de las entidades federativas.

Una parte importante de los programas se administran vía esquema de gestoría; eso es, que se requiere que intervenga un actor privado (sean productores individuales, empresas, organizaciones de productores, Organizaciones de la Sociedad Civil, agrupaciones políticas, despachos) para la labor de gestión y ejecución de los apoyos. Esta situación propicia que puedan priorizarse intereses personales, privados de los gestores, sobre los objetivos de carácter público del programa. El diseño de la política es tal que prácticamente cualquier grupo con los recursos para ello pueda conformar su propia plantilla de gestores. Asimismo, los diputados y las entidades federativas fueron adquiriendo poder en la planeación y asignación presupuestal de los programas de la Secretaría.

Esta situación acentuó el caos y falta de congruencia discursiva aparente que ha caracterizado a la Secretaría en los últimos 15 años, que se evidencia a la hora de analizar su estructura operativa, programática y presupuestaria.

De esta forma, la ausencia de un proyecto de Nación para el campo empezó a convivir con un número cada vez más importante de proyectos desconectados entre sí, algunos bien intencionados pero sin sustento operativo, otros más dirigidos a favorecer ciertos grupos en particular. Las nuevas autoridades habían buscado reducir el poder de las organizaciones de productores y de las estructuras regionales de la Secretaría; en la realidad, se sofisticaron y diversificaron los esquemas que permitían reproducir relaciones clientelares, con una formidable apertura para multiplicar este tipo de arreglos con nuevos actores. Esta fragmentación y complejización de la estructura institucional elevaron drásticamente el nivel de vulnerabilidad de la Secretaría ante prácticas de captura de renta pública.

Uno de los supuestos que surge de este análisis histórico-contextual de la Secretaría de Agricultura es que el componente programático¹ constituye una unidad de análisis relevante para entender eventuales procesos de captura de renta pública, pues es a nivel del componente que se define el tipo de bienes y servicios ofrecidos y las reglas de su asignación; eso es, el tipo de renta pública potencialmente capturable y la forma en la que se transfiere.

Una forma de comprender de mejor manera qué tipo de bienes y servicios ofrece la Secretaría, y en qué cantidad –o bien, el tipo de renta pública potencialmente capturable– consiste en llevar a cabo un análisis detallado de su presupuesto a nivel de componentes programáticos. Con este propósito, definimos 7 distintas categorías de bienes o servicios financiados por los componentes:

- 1) **Fomento productivo:** esta categoría designa los recursos dirigidos a adquirir equipamientos, insumos, infraestructura u otros conceptos que buscan incrementar la producción o productividad de la actividad.
- 2) **Servicios financieros:** bajo esta categoría, se financia la adquisición de servicios financieros relacionados con la actividad agropecuaria: la compra de servicios de cobertura de precios, primas de seguros, garantía de créditos, entre otros.
- 3) **Apoyos directos:** se refieren a transferencias monetarias realizadas en cuentas bancarias individualizadas, cuyo desembolso y aprobación es independiente del tipo de gasto que se realice con los recursos recibidos.
- 4) **Desarrollo de capacidades y asistencia técnica:** bajo esta categoría, se apoya el financiamiento de actividades de formación y capacitaciones con cursos, eventos o intercambios de experiencias; o bien, de asistencia técnica impartida por técnicos asesores.
- 5) **Estudios e investigación:** se refieren a los proyectos de investigación aplicada financiados para satisfacer necesidades específicas de una cadena productiva o relacionados con problemáticas del sector, o bien, estudios especializados que precedan algún tipo de proyectos de inversión.

¹ Un programa está formado por varios componentes programáticos; cada componente opera de manera independiente, y su relación con el programa al que pertenece muchas veces se establece a partir del objetivo del componente, que tiene que alinearse al objetivo más general del programa. Por esta razón, en el presente estudio, privilegiamos el análisis de los componentes programáticos sobre el de los programas.

- 6) **Operación:** la categoría de operación corresponde al financiamiento de gastos de operación de organizaciones de productores u otras instancias: gastos de oficina, recursos humanos, viáticos, entre otros.

Según datos del presupuesto autorizado para el 2015, la categoría Fomento productivo es la más representada para este año, con el 37.1% del total del presupuesto. La categoría de Servicios financieros corresponde al 26.4% del presupuesto; la de Apoyos directos, el 24.2%; la de Desarrollo de capacidades y asistencia técnica, el 8%; la de Estudios e investigación, el 1.9%; y la de Operación, el 0.4%². En este mismo año, la oferta programática de la Secretaría se dividía en 64 componentes programáticos.

Corrupción, rent-seeking y captura de renta pública: discusión sobre los conceptos y sus aportes metodológicos

En el segundo capítulo, discutimos los alcances metodológicos de dos conceptos: el de corrupción gubernamental, por un lado, y el de *rent-seeking*, por el otro. La corrupción gubernamental se define como “un abuso del cargo público para beneficios privados ilegítimos” (Shleifer A. y Vishny R. W., 1993. Pp. 599). Usa los medios y recursos que el gobierno y la autoridad generan para producir condiciones de intercambio de bienes y servicios públicos con miras a la apropiación de una renta privada no justificada por criterios de utilidad pública. El *rent-seeking* se define como “toda actividad fuertemente no-productiva y de expropiación, que brinda ganancias al individuo que la emprende, pero sin reportar ningún beneficio a la sociedad” (Krueger A. O., 1974). Describe una práctica regida por criterios mercantiles o de apropiación privada, y se lleva a cabo en escenarios de interacciones donde existen rentas –sean éstas públicas o privadas; como agente, el *rent-seeker* actúa siempre bajo la perspectiva de un beneficio individualizado que no se corresponde con el beneficio general, sin importar si opera en lo público o en lo privado. El tipo de enfoques metodológicos utilizados para estudiar el fenómeno de *rent-seeking* presenta un mayor grado de instrumentalización para la descripción y caracterización de casos concretos que el enfoque de corrupción; el concepto de *rent-seeking* permite establecer puentes analíticos con universos más propios de la teoría del Estado y de las políticas públicas.

Por lo anterior, sugerimos, para fines de este estudio, construir un nuevo concepto alterno “inspirado” de los fundamentos conceptuales del *rent-seeking* y más adaptado al carácter público de la Secretaría de Agricultura. Definimos la “captura de renta pública” como “todas las prácticas de búsqueda y apropiación de rentas públicas para fines ilegítimos, en el sentido de que dichos fines no cumplen con criterios de utilidad pública.” Este concepto capta la heterogeneidad de los esquemas y tipos de transferencia de la renta, con los distintos costos y estrategias que estos representan. En este contexto, las rentas públicas abarcan el conjunto de bienes y servicios, tangibles e intangibles, provistos por el aparato de Estado. Al no designar ningún tipo de actores en particular, se deja abierta la posibilidad y la exploración de diferentes tipos de *rent-seekers* involucrados en este tipo de prácticas.

² El 2% restante se incluyó en una última categoría, la de “Otros gastos”.

A la hora de aterrizarlo, el concepto de captura de renta pública permite observar a la vez acciones de corrupción gubernamental y acciones de *rent-seeking*; liberándonos, de esta forma, de la obligación de referirnos y distinguir estos dos conceptos, lo cual resulta confuso y poco fructífero para el tema que aquí nos ocupa. En el contexto particular del estudio de la Secretaría de Agricultura, nos interesa poder movilizar un concepto que enfatice en el fenómeno de rentas creadas por los programas públicos operados por esta instancia.

Hipótesis y metodología de investigación

En el tercer capítulo, introducimos la hipótesis de la investigación, y el marco analítico a partir del cual construimos la propuesta metodológica.

Tanto el análisis contextual de la Secretaría como la revisión de los principales conceptos que alimentan el marco de esta investigación nos llevan a formular el postulado siguiente: la captura de renta pública en el marco de la operación de los programas de la Secretaría de Agricultura, es determinada por una multitud de factores asociados con la forma en la cual se diseña e instrumentaliza la política pública de esta Secretaría. Este conjunto de factores funge como condiciones institucionales. En este trabajo, se establece que las instituciones son reglas del juego formales e informales, que reducen la incertidumbre y determinan el desempeño económico en el largo plazo (North, 1993).

Con base en lo anterior, proponemos las siguientes preguntas de investigación:

Pregunta principal: ¿Qué relación existe entre las condiciones institucionales que orientan la operación de los componentes programáticos de la Secretaría de Agricultura, y las prácticas de captura de renta pública que tienen lugar en el marco de la operación de estos componentes?

Preguntas secundarias:

1. ¿Se pueden identificar efectos de “reingreso” de las prácticas de captura de renta pública en los procesos de diseño y planeación de los componentes?
2. ¿En qué medida se pueden relacionar las prácticas de captura de renta pública con los resultados y el desempeño de un componente programático determinado?

Para atender las preguntas de investigación, hemos formulado las hipótesis siguientes:

Hipótesis principal: las condiciones institucionales que orientan la operación de los componentes programáticos de la Secretaría de Agricultura propician incentivos para que tengan lugar prácticas de captura de renta pública.

Hipótesis secundarias:

1. Las prácticas de captura de renta pública tienen un efecto de reingreso en los incentivos que las motivan y, por lo tanto, en los procesos de diseño y planeación de los componentes programáticos. Es un efecto circular de reforzamiento.
2. Las prácticas de captura de renta pública tienen un efecto directo, negativo, en los resultados operativos y el desempeño de los componentes programáticos. Elevan los costos de “transferencia” y de operación, y reducen la eficiencia de los programas y los logros de la Secretaría.

Un concepto importante al que acudiremos en el marco de esta investigación es el de incentivos. Los incentivos son aquellas normas formales e informales, arenas de acción y procesos de la operación, que permiten o alientan la captura de renta; en otras palabras, son condiciones derivadas del diseño y la estructura institucional que brindan oportunidades específicas para que las prácticas de captura de renta tengan lugar a un menor costo o en situaciones de menor riesgo para quiénes las emprendan. El concepto de incentivos es una herramienta clave de la propuesta metodológica de investigación, puesto que constituye el puente analítico que facilita la observación de las relaciones entre condiciones institucionales, por un lado, y las prácticas de captura de renta por otro lado; son un eslabón lógico entre ambas variables.

Los insumos analíticos de los dos primeros capítulos nos permiten adelantar la existencia de cuatro tipos de condiciones institucionales particulares que intervienen en la creación de oportunidades de captura de renta a nivel de los componentes:

1) **El tipo de bien o servicio financiado.** Por ejemplo, no todos los componentes permiten el cobro de una comisión³; los programas bajo padrón con transferencia bancaria directa no están expuestos a este riesgo. El nivel de homogeneidad de los bienes financiados influye sobre las posibilidades de que sean provistos por pocos o muchos actores, lo cual crea incentivos diferentes en los procesos de sobrefacturación de la proveeduría.

2) **El monto de la renta puesta a disposición de los actores por cada bien o servicio.** A mayor monto, mayores probabilidades de que las prácticas de desvíos sean más sofisticadas e involucren redes o estructuras más especializadas.

3) **La manera en que se administra la adjudicación del bien o servicio y el tipo de beneficiario.** El número y tipo de actores involucrados en la gestión del componente, así como los pasos previstos para ejecutarlo, determinan en gran medida quiénes están involucrados en los desvíos, de qué forma y contra qué beneficios.

4) **La manera en que se toman las decisiones en la gestión de la adjudicación del bien o servicio.** Finalmente, entender quiénes tienen mayor influencia sobre las decisiones que se toman en torno al componente (actores externos, funcionarios, clientelas, etc.) y con quiénes negocian estos actores, nos brinda índices sobre el nivel de “capturabilidad” del componente.

A partir de un enfoque de investigación cualitativo e inductivo, se definen dos grandes actividades para la recolección e interpretación de información.

Por un lado, proponemos un análisis exploratorio basado en la realización de entrevistas abiertas y semi-estructuradas, y que tiene como objetivo identificar algunas tendencias y características de las prácticas de captura de renta pública en la implementación de los componentes de la Secretaría de Agricultura. La información utilizada para conducir esta exploración proviene de entrevistas con gestores de programa, funcionarios y ex funcionarios, evaluadores de programas, así como, otro tipo de informantes claves (académicos e intelectuales cercanos al sector).

³ La comisión consiste en una recuperación, a favor de los funcionarios y, en su caso, de otros actores influyentes relacionados con los funcionarios, de un porcentaje del monto total del apoyo otorgado.

Por otro lado, sugerimos realizar un estudio comparado de una selección de componentes que sean representativos de un subconjunto de programas de la Secretaría. Esta propuesta se basa sobre el supuesto de que los componentes constituyen una unidad operativa funcional para las prácticas de captura de renta pública, y que sus características y condiciones institucionales determinan el tipo de prácticas relacionadas con su operación. Por lo anterior, el proceso de selección de los componentes debe responder a la doble necesidad de representar un universo coherente, a la vez de que se busca observar diferencias en la oferta de bienes y servicios y la mecánica operativa de éstos que puedan resultar en variaciones en el tipo de prácticas de captura de renta pública.

Se seleccionaron componentes que fueran representativo del universo programático de la categoría de Fomento Productivo, siendo ésta la más importante en el presupuesto autorizado 2015. Sólo se pudo realizar el estudio comparado de cuatro de los seis componentes inicialmente seleccionados, que son los siguientes: el componente de Conservación y Uso Sustentable de Suelo y Agua (COUSSA), en su modalidad concurrente; el componente de Tecnificación de Riego; el componente de Apoyo a Productores de Maíz y Frijol (PIMAF); y el componente de Reconversión Productiva. La información consultada incluye principalmente fuentes bibliográficas, que son: los documentos normativos (Reglas de Operación), las evaluaciones externas y los informes de Auditoría Superior de la Federación. El análisis abarca la evolución del componente hasta el año 2016.

Resultados de la investigación

Tanto el análisis exploratorio como el estudio comparado permiten confirmar la hipótesis principal: las condiciones institucionales de la Secretaría propician incentivos para la captura de renta pública en su operación programática. Dichas condiciones se expresan a nivel de la Secretaría como organización gubernamental, pero también y en mayor medida, a nivel de la operación de los componentes.

La forma en la cual las personas entrevistadas describen los fenómenos y mecanismos de captura de renta pública nos conduce a la afirmación siguiente: la oferta programática de la Secretaría de Agricultura funge como un mercado abierto de rentas económicas y políticas, propiciado por una estructura institucional con bajos controles y en el marco de la cual compiten varios agentes. Adicionalmente a las fallas en los procesos formales de fiscalización de la política, argumentamos que los resultados de la política rural y agropecuaria son sujetos a poca vigilancia ciudadana. A estos bajos controles se suma el problema de impunidad que caracteriza el sistema judicial mexicano, minimizando de esta forma los riesgos de castigo. La existencia de este mercado constituye el principal incentivo para que opere la captura de renta pública.

Identificamos cuatro características importantes del mercado de rentas públicas de la Secretaría de Agricultura: 1) la oferta de rentas es cuantiosa, diversificada y fragmentada; 2) operan una gran opacidad y discrecionalidad en las reglas de asignación de los apoyos; 3) intervienen una gran cantidad de actores, de orígenes y lealtades distintos: funcionarios, políticos, empresas relacionadas con el sector, organizaciones de productores, técnicos y gestores; y 4) se da en el marco de una amplia diversidad de formas de operar los

componentes programáticos, lo cual conduce a distintos tipos de “reglas aduanales”, siendo éstas entendidas como las normas para poder entrar y participar en el mercado de rentas.

Este escenario condiciona el diseño de estrategias de captura de renta que persiguen tres objetivos complementarios:

- En primer lugar, garantizar la funcionalidad del mercado de rentas, lo cual pasa por habilitar demandas efectivas de los apoyos que ofrecen los componentes;
- En segundo lugar, reducir los costos de inversión para tener acceso a la renta;
- Y en tercer lugar, buscar asignaciones directas, minimizando el número de actores e intermediarios involucrados.

La movilización de estas estrategias tiende a incrementar los costos de transferencia de los apoyos, erosionando al mismo tiempo la eficiencia del bien o servicio provisto en términos de los objetivos de política pública perseguidos. Algunos mecanismos observados son el cobro de la comisión, que consiste en una recuperación, a favor de los funcionarios y, en su caso, de otros actores influyentes relacionados con los funcionarios, de un porcentaje del monto total del apoyo otorgado; el padrinazgo, que puede asimilarse a la función que juegan ciertos actores como intermediarios entre el programa y sus solicitantes; y los desvíos de recursos vía la proveeduría, principalmente a través de esquemas de sobrefacturación.

En el caso del estudio comparado de los cuatro componentes seleccionados, una primera conclusión importante es que se advierten varias características a nivel de componente que pueden influir en mayores o menores posibilidades de realizar prácticas de captura de renta pública. Este ejercicio también reveló alcances analíticos heterogéneos para cada componente. En algunos casos, la información provista por las distintas fuentes consultadas –evaluaciones, auditorías y entrevistas- se complementa y viene a confirmar ciertas tendencias narrativas (ejemplo del COUSSA). En otros casos, cada fuente aborda universos de análisis radicalmente distintos, por lo cual se arrojan luces sobre diferentes elementos de una fuente a otra (ejemplo del componente de Tecnificación de Riego), y resulta muy complejo poder establecer una conexión entre los distintos hallazgos y argumentos correspondientes.

Ahora bien, si bien se validó el postulado de que la captura de renta pública ocupa un lugar importante en la operación de la Secretaría, no así el supuesto de su carácter sistémico: sólo para dos de los cuatro componentes –Tecnificación de Riego y PIMAF- se concluye que la captura de renta tiene efectos de retroalimentación en el diseño y/o la planeación del componente. Es interesante observar que no en ambos casos se tienen efectos negativos claros sobre los resultados operativos del componente; eso es, que una captura de renta pública sistémica puede convivir con resultados operativos o de gestión aceptables.

Se confirma el supuesto de que el tipo de bien o servicio, así como la forma en que es administrado, influye sobre las prácticas de captura de renta. Las seis categorías que conforman la oferta pública de la Secretaría –apoyos directos, servicios financieros, fomento productivo, desarrollo de capacidades y asistencia técnica, estudios e investigación, y, finalmente, operación- se traducen en distintos tipos de incentivos para la

captura de renta. En otras palabras, van estructurando reglas diferentes para los actores interesados en el mercado de las rentas públicas.

A nivel del subconjunto de componentes seleccionados para el estudio comparado, no se pudo confirmar el supuesto del rol de la naturaleza del bien o servicio sobre las oportunidades para la captura de renta. Eso puede imputarse a la falta de representatividad del subconjunto, o bien, al hecho de que el tipo de bien o servicio no es tan determinante al interior de una categoría determinada. No obstante y en el marco del estudio comparado, pudimos observar que la forma de administrar el componente parece jugar un rol más importante que la naturaleza del bien o servicio otorgado. Ahora bien, la “vida operativa” de los componentes es determinada por la configuración de los actores que tienen algún tipo de poder de decisión, más que por criterios de buena gestión pública o de utilidad pública. En efecto, en un escenario en el cual las funciones de planeación y supervisión son sub-financiadas, el arreglo institucional establecido para la operación del componente juega un rol desmesurado en los procesos administrativos. Las áreas operativas, en lugar de perfeccionar ciertos procedimientos y seleccionar modelos de operación que pudieran haber sido reconocidos como los más aptos dadas las características del instrumento de política correspondiente, van organizándose según otros criterios que responden a principios operativos “de origen” y características particulares de los distintos agentes involucrados. En este contexto, no existe mucho espacio para la innovación y el cambio institucionales; una vez seleccionados los arreglos más funcionales para los intereses propios de los distintos actores, existe una alta probabilidad de que se busquen repetir dichos arreglos en el tiempo, lo cual explica el fuerte carácter inertico de ciertas dinámicas administrativas.

El grado de legitimidad del componente para resolver el problema de política pública correspondiente es otro elemento que entra en la balanza para facilitar, o no, las prácticas de captura de renta pública. Esta constatación es altamente relevante a la luz de lo siguiente: de forma general, es común observar, en la Secretaría de Agricultura, cierta desconexión entre el objetivo de política pública perseguido y los instrumentos de política implementados. Demostramos que este “vicio estructural” de la Secretaría funge como incentivo para la captura de renta pública, en particular porque propicia que se diluya el criterio de utilidad pública en el marco de la operación de la política.

A lo largo del análisis, surge una tensión constante entre lo que identificamos como la estabilización y simplificación de los procedimientos operativos por un lado, y la flexibilidad y complejización de éstos por otro lado. Por ejemplo, hemos evidenciado dos tendencias importantes en el último periodo de operación de la Secretaría: a la vez de que la estructura programática se complejiza y surgen nuevos componentes, la oferta de cada componente tiende a simplificarse y estabilizarse. Esta interacción entre estabilización/simplificación y flexibilidad/complejización podría reflejar los “movimientos naturales” de una estructura organizacional que comparte dos características importantes: un alto nivel de fragmentación de sus estructuras, aunado a la necesidad de legitimar la permanencia en el tiempo de las sub-estructuras que la conforman. La operación tiene que ser suficientemente maleable como para poder adaptarse a varios tipos de demanda,

problemas de política pública y dinámicas de captura de renta, al mismo tiempo de que los procesos tiene que repetirse en el tiempo para reducir riesgos y costos de gestión.

Aprendizajes metodológicos para el estudio de lógicas de captura de renta pública en componentes programáticos de la Secretaría de Agricultura y de la Administración Pública Federal

Dada la gran gama de programas manejados por la Secretaría de Agricultura, vemos factible que varios hallazgos de este estudio puedan trasladarse al universo más amplio de los programas de subsidios a cargo de la Administración Pública Federal en México. Una primera tarea para avanzar en este sentido consiste en desmenuzar y comprender los actuales supuestos e ideas predominantes en la Secretaría de Agricultura respecto de este tema, para poner en perspectiva los resultados de este trabajo de acuerdo con los abordajes más convencionales.

De las entrevistas realizadas, se advierte que todas las personas entrevistadas coinciden en que la corrupción y el rentismo son problemas importantes que afectan el funcionamiento de la Secretaría de Agricultura. Ahora bien, los actores tienden a operar una compartimentalización conceptual entre el término de corrupción y el de rentismo. La corrupción se entiende como un comportamiento deshonesto por parte de un funcionario público; el rentismo se asocia en muchos casos a los acuerdos de la Secretaría con las organizaciones campesinas, o bien, en el poder que pueden llegar a tener los grandes productores, agro-empresarios, sus organizaciones y grupos de la agroindustria, en la toma de decisiones. Esta compartimentalización provoca que no se considere el amplio universo de actores involucrados en la captura de renta, y se establece el supuesto falso de que ambas prácticas se llevan a cabo de forma totalmente autónoma. Asimismo, privilegia el tipo de actor beneficiado por la práctica de captura de renta (organizaciones vs. funcionarios), sobre la forma en que se lleva a cabo esta práctica y los incentivos asociados.

Otra percepción recogida en las entrevistas es que se tiende a asimilar los problemas de corrupción y rentismo con la totalidad de los males de la Secretaría. Lo anterior tiene dos posibles interpretaciones: 1) se percibe la captura de renta pública como un fenómeno generalizado que permea de tal forma la operación de los componentes, que se asocia con la principal causante de los malos resultados identificados (visión “absolutista” de la corrupción); o 2) no existe claridad sobre los problemas que afectan el funcionamiento de la Secretaría, lo cual genera una confusión acerca de su priorización y diferenciación conceptual.

Otra discusión en torno al problema de corrupción es aquella que confunde la intervención de actores privados con la persecución ilegítima de intereses privados. Bajo este supuesto, los problemas de corrupción pueden imputarse a la “privatización” de las acciones de la Secretaría (participación de intermediarios) y a la asignación de bienes privados. Como extensión de este debate, se oponen los agentes externos a la Secretaría como *rent-seekers* defensores de intereses propios, mientras que la Secretaría fungiría como la garante exclusiva de los grandes principios de política pública para el sector.

Esta visión maniquea, en lugar de ayudar a avanzar hacia una atención cada vez más atinada de estos problemas, propicia que se siga conservando un *estatus quo* en el marco del cual se toman medidas aisladas y de bajo impacto para castigar a algunos funcionarios, delimitar y acotar el universo de negociación de las organizaciones con la Secretaría y simular un mayor control de las acciones de los agentes intermediarios.

De manera general, si partimos de la información emitida por las fuentes oficiales, concluimos que existe un vacío informativo y analítico importante que impide construir una comprensión mucho más nítida y pertinente del problema de la captura de renta, calibrada a su relevancia como principal cuello de botella para una agenda de mejora de la política pública. Las evaluaciones externas a los programas se llevan a cabo bajo un enfoque de políticas públicas ciego ante dos aspectos fundamentales para detectar riesgos de captura de renta: 1) la legitimidad de la política pública por un lado, y 2) el ajuste de la estructura operativa y de los esquemas de contrapesos a las necesidades del programa por otro lado. La Auditoría Superior de la Federación, en sus reportes, se acerca más a una revisión de los problemas de captura de renta pública; no obstante, se estima que esta institución carece de recursos y mecanismos para que esta revisión sea suficientemente exhaustiva y sistémica. La realización de entrevistas semi-estructuradas es un aspecto fundamental de este tipo de estudios, a la vez de que se trata de la fuente de información más compleja de gestionar.

Articular y dar coherencia a información incompleta, contradictoria y a veces tangencial, ha sido uno de los principales aportes de este trabajo. El proceso de integración de la información nos ha permitido evidenciar importantes retos metodológicos para trabajar con la información con la que cuenta el país sobre los programas de la Administración Pública Federal. Lo anterior nos habla de la necesidad de desplegar esfuerzos para desarrollar nuevas metodologías que permitan identificar claramente los focos de riesgos de los componentes programáticos en términos de posibles incentivos y oportunidades para la captura de renta pública.

Siglas y acrónimos

ADR: Agencia de Desarrollo Rural

Alianza: programa de la Alianza para el Campo

AMSDA: Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Agropecuario

ASERCA: Agencia de Servicio de Comercialización y de Desarrollo de Mercados Agropecuarios

ASF: Auditoría Superior de la Federación

Banrural: Banco Nacional de Crédito Rural

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

BM: Banco Mundial

CADENA: Componente de Atención a Desastres Naturales en el Sector Agropecuario y Pesquero

CADER: Centros de Apoyo al Desarrollo Rural

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CIDRS: Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable

CIMMyT: Centro Internacional de Mejoramiento de Maíz y Trigo

CMDRS: Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable

CONAGO: Confederación Nacional de Gobernadores

CONAGUA: Comisión Nacional del Agua

CONAPESCA: Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca

CONASUPO: Compañía Nacional de Subsistencias Populares

CONAZA: Comisión Nacional de las Zonas Áridas

CONEVAL: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Cotecoca: Comisión Técnico Consultiva de Coeficientes de Agostadero

COUSSA: Componente de Conservación y Uso Sustentable de Agua y Suelo

COUSSA-Concurrente: modalidad del COUSSA operada en concurrencia con los estados

CRP: Captura de Renta Pública

DDR: Distritos de Desarrollo Rural

DH: Denuncia de Hechos

DOF: Diario Oficial de la Federación

DPAHP: Daño o Perjuicio o Ambos a la Hacienda Pública

FAO: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura

FAPPA: Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios

Fertimex: Fertilizantes de México

FIDA: Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola

FIRA: Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura

FIRCO: Fideicomiso de Riesgo Compartido

FOFAE: Fideicomisos de Fomento Agropecuario en los Estados

FONDICT-UAEM: Fondo de Fomento y Desarrollo de la Investigación Científica y Tecnológica de la Universidad Autónoma del Estado de México

GATT: Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles

GPR: Gasto Público Rural

IE: Instancia Ejecutora

IMTA: Instituto mexicano de Tecnología del Agua

INAPESCA: Instituto Nacional de Pesca

Ingreso Objetivo: programa de apoyo a la comercialización de productos agrícolas estratégicos

INIFAP: Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias

LDRS: Ley de Desarrollo Rural Sustentable

LFPRH: Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

MIR: Matriz de Indicadores para Resultados

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

OSC: Organización de la Sociedad Civil

PAIEI: Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura

PAN: Partido Acción Nacional

PCEF: Proyectos productivos o estratégicos en Concurrencia con las Entidades Federativas

PEC: Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable

PEF: Programa de Egresos de la Federación

PESA: Proyecto Especial de Seguridad Alimentaria

PIASRE: Programa Integral de Agricultura Sostenible y Reconversión Productiva en Zonas de Siniestralidad Recurrente

PIBA: Producto Interno Bruto Agropecuario

PIMAF: Componente de Apoyo para Productores de Maíz y Frijol

PRAS: Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria

Procampo: Programa de Apoyos Directos al Campo

PRODEZA: Proyecto estratégico de Desarrollo de las Zona Áridas

PROGAN: Programa de Producción Pecuaria Sustentable y Ordenamiento Ganadero y Apícola

PROMAF: Proyecto Estratégico de Apoyo a la Cadena Productiva de los Productores de Maíz y Frijol

PRI: Partido Revolucionario Institucional

PSP: Prestador de Servicio Profesional

PUSRNPP: Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria

ROP: Reglas de Operación

SADER: Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural

SAGARPA: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación

SED: Sistema de Evaluación del Desempeño

SEDAGRO: Secretarías de Desarrollo Agropecuario en los Estados

SEDESOL: Secretaría de Desarrollo Social

SENASICA: Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria

SIAP: Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera

SHCP: Secretaría de Hacienda y Crédito Público

SNICS: Sistema Nacional de Inspección y Certificación de Semillas

TESOFE: Tesorería de la Federación

TLCAN: Tratado de Libre Comercio de América del Norte

UAAAN: Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro

UR: Unidad Responsable

Introducción

Mis primeros acercamientos con la Secretaría de Agricultura (anteriormente SAGARPA - Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; y hoy SADER - Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural) fueron como técnica de campo, dado que formaba parte de un equipo responsable de “bajar” proyectos productivos en municipios de alta y muy alta marginación. Tuvimos experiencias exitosas con las entonces Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Secretaría de la Reforma Agraria y Secretaría de Desarrollo Social. Curiosamente, la Secretaría de Agricultura no parecía ser candidata para financiar proyectos productivos en las regiones en las que trabajábamos; demasiada lenta y burocrática, exigía una gran cantidad de requisitos, con una muy escasa probabilidad de otorgar apoyos independientemente de la calidad de los expedientes. Era considerada por parte de mis colegas gestores más experimentados como una institución altamente politizada e ineficiente; al no contar con las “palancas” políticas adecuadas, buscamos pocos financiamientos con esta institución, sin nunca tener éxito.

Al trabajar posteriormente en organismos internacionales cercanos al gobierno, pude apreciar la enorme complejidad de esta institución. Una característica que me llamó la atención es la mala imagen que proyecta la Secretaría hacia afuera. Desde el campo, era considerada como una institución clientelar e inaccesible para cualquier gestor sin conexiones políticas –fenómeno más acentuado para las regiones rurales más pobres; desde la perspectiva de organismos periféricos a la Administración Pública Federal, los principales comentarios que surgían al evocar esta instancia contenían las palabras “corrupción” y “clientelismo”. Se hablaba de programas mal diseñados, con malos -o nulos- resultados.

Entender a la Secretaría desde afuera parece ser una tarea titánica. Cada área operativa se asemeja a una unidad burocrática con características propias, cuya comprensión plena requiere de indagaciones que pertenecen al ámbito de la antropología institucional. La lógica programática de la Secretaría es contra-intuitiva, y ensamblar las piezas que permiten darle sentido implica investigar lo que ha pasado en el transcurso de más de dos sexenios. No obstante estas enormes dificultades, adentrarse en estos temas constituye la única vía para quienes busquen resolver el acertijo de una percepción tan absolutamente negativa de esta dependencia. Más allá de los discursos simplistas de “todos ahí son corruptos” o “los programas están capturados por las organizaciones y los grandes productores”, existe una realidad mucho más ambigua y matizada, pero no imposible de descifrar.

En la actualidad siguen existiendo cuestionamientos mayúsculos respecto del desempeño y resultados que está obteniendo la Secretaría, que no están siendo del todo atendidos en las investigaciones sobre el sector. Una de las preguntas más retadoras es que, si bien se han identificados “errores de diseño” de la política agropecuaria y los efectos negativos que implican, aún no se ha abordado la cuestión de por qué dichos errores permanecen en el tiempo; en otras palabras, se conocen algunos de los grandes problemas de la política agropecuaria, pero no se explica satisfactoriamente su carácter inercial.

Empezar con un trabajo de “descodificación” de estos temas ha sido la principal motivación para realizar este proyecto de tesis, pues la falta de conocimiento no puede ser pretexto

ninguno para tolerar políticas públicas mediocres. Se trabajó a partir de la convicción de que nuevas miradas sobre la Secretaría son necesarias para formular diagnósticos renovados y avanzar en los debates actuales sobre la política rural y agropecuaria.

El primer reto metodológico-conceptual de este proyecto ha sido el de “descascarar” el concepto de corrupción y recoger percepciones sobre el lugar que esta ocupa en el marco del funcionamiento de la Secretaría. Estas primeras reflexiones dieron lugar a dos hallazgos importantes: por un lado, la validación de que la corrupción es, en efecto, un problema percibido como generalizado al interior de la Secretaría; y por otro lado, la constatación de que la corrupción constituye una categoría analítica poco adaptada a un estudio de caso institucional, cuando no existe información suficiente y comprobada. Como alternativa metodológica, acudimos al concepto de captura de renta pública, que definimos como: “todas las prácticas de búsqueda y apropiación de rentas públicas para fines ilegítimos, en el sentido de que dichos fines no cumplen con criterios de utilidad pública.”

Por consiguiente, esta tesis tiene como objeto de estudio las lógicas de captura de renta pública en la Secretaría de Agricultura.

En el primer capítulo, establecemos un análisis contextual de la Secretaría. Incluye un breve recuento histórico que enmarca la forma en que se ha construido el sector público para la atención al campo en México, visibilizando los discursos y paradigmas que acompañaron este proceso y el rol que juegan en las lógicas institucionales de la actual Secretaría de Agricultura. Proponemos un acercamiento a los sucesos que marcaron la evolución de la Secretaría desde los años 80 a la fecha, con la finalidad de comprender cabalmente el origen y significancia de los instrumentos de política pública que maneja esta dependencia. Describimos su funcionamiento general, aportando información sobre su composición y organización, mecánica operativa, gestión presupuestal y programática. Al analizar estas distintas facetas de la Secretaría, adelantamos el supuesto de que cuenta con características institucionales que podrían propiciar la captura de renta pública. En el segundo capítulo, discutimos los conceptos de corrupción y *rent-seeking*, y sus aportaciones y limitantes metodológicas para realizar estudios de caso de instituciones gubernamentales. Al juntar los aportes del primer capítulo con la introducción del concepto de captura de renta pública, formulamos, en el tercer capítulo, la hipótesis principal de la tesis: las condiciones institucionales que orientan la operación de los componentes programáticos de la Secretaría de Agricultura propician incentivos para que tengan lugar prácticas de captura de renta pública. Sumamos dos hipótesis secundarias: 1) las prácticas de captura de renta pública tienen un efecto de reingreso en los incentivos que las motivan y, por lo tanto, en los procesos de diseño y planeación de los componentes programáticos; y 2) las prácticas de captura de renta pública tienen un efecto directo, negativo, en los resultados operativos y el desempeño de los componentes programáticos.

Un argumento adicional para llevar a cabo este proyecto consiste en la ausencia de metodologías que permitan llevar a cabo estudios de caso de este tipo; de tal forma que lo que se propone aquí constituye también una experimentación metodológica. Un supuesto importante para la propuesta metodológica presentada en el tercer capítulo, es que los incentivos para la captura de renta pública se expresan en dos niveles organizacionales

complementarios: a nivel de la Secretaría como organización gubernamental por un lado, y a nivel de las unidades programáticas –o componentes- por otro lado. Este planteamiento nos condujo a la construcción de una metodología que cruza dos enfoques distintos. Por un lado, ideamos un abordaje exploratorio basado en la realización de entrevistas abiertas y semi-estructuradas a actores claves –gestores, funcionarios, evaluadores, entre otros- en el marco del cual buscamos enlazar las percepciones recogidas para delinear algunas dinámicas bajo las cuales se llevan a cabo las prácticas de captura de renta pública en la Secretaría. Por otro lado, planteamos el estudio comparado de varios componentes, intentando revelar de qué forma las características de los instrumentos programáticos interactúan con las prácticas de captura de renta y su diversidad. La principal información movilizada para este segundo eje metodológico son las evaluaciones externas y los reportes de la Auditoría Superior de la Federación. La selección de estos componentes tiene que responder a la necesidad de representar los factores que, según intuimos a esta altura de la investigación, podrían determinar las dinámicas de captura de renta; de esta reflexión resultó la elección de los componentes de Conservación y Uso Sustentable de Agua y Suelo (COUSSA), Tecnificación de Riego, Reconversión Productiva y Apoyo para Productores de Maíz y Frijol (PIMAF).

El cuarto capítulo presenta los principales resultados y hallazgos de los dos ejercicios metodológicos, bajo los ejes analíticos siguientes: ¿Qué información resulta de la aplicación de la metodología? ¿Qué nos dice esta información en términos de prácticas de captura de renta pública? Para ambos enfoques, se recolectan datos valiosos sobre lógicas y prácticas de captura de renta pública en la Secretaría y a nivel de componentes. Confrontamos los resultados de la investigación con las hipótesis, obteniendo los hallazgos descritos enseguida.

Existe una percepción generalizada de que la operación de los componentes de la Secretaría es afectada por prácticas de captura de renta pública. Las prácticas resultan ser muy diversas, y movilizan a una cantidad importante de actores involucrados directa- o indirectamente en la operación. A lo largo de la investigación, se evidencia una relación estrecha entre condiciones institucionales de la Secretaría y prácticas de captura de renta pública. Una forma de modelizar estas condiciones consiste en concebir un mercado abierto de rentas públicas en el cual intervienen una multitud de actores distintos, cuyas estrategias están dirigidas a disminuir riesgos y costos. Si precisamos el nivel de análisis acotándolo al universo de un componente determinado, advertimos que no solamente intervienen, en los escenarios de captura de renta, las características de esta renta –tipo de bienes y servicios- y la forma en que es administrada –mecánica operativa y arreglos institucionales. También juegan un rol importante el tipo de justificación de política pública al que se remite el instrumento programático, así como, sus características de antigüedad y permanencia en el tiempo. Ahora bien, las prácticas de captura de renta pública pueden ser sistémicas o no; es decir, que en algunos casos, se puede advertir un efecto de reingreso de la práctica de captura de renta en los procesos de diseño y planeación del componente. Asimismo, la relación de los efectos de la captura de renta con los resultados de la política puede evidenciarse claramente en algunos casos, mientras que en otros casos, es difícil de discernir.

En el último capítulo, ponderamos la pertinencia de la metodología aplicada y las fuentes de información utilizadas, para esbozar algunas propuestas metodológicas para futuras investigaciones de la misma índole. Si bien esta investigación aporta elementos importantes en el marco de la reflexión más amplia sobre corrupción, clientelismo y rentismo⁴ en los programas gubernamentales, su señalamiento más relevante pertenece al ámbito metodológico, pues pone el dedo sobre la relevancia de la información disponible y su falta de puesta en coherencia, misma que permitiera contar con diagnósticos más completos de las políticas públicas que movilizan subsidios. Dado el carácter difundido de las prácticas de captura de renta pública y su posible naturaleza sistémica, adoptar un enfoque de identificación de riesgos de captura de renta pública tendría que ser uno de los pilares de la agenda nacional de revisión y mejora de los programas de subsidios en México.

⁴ Para fines de este estudio, definimos el rentismo como una conducta económica de *rent-seeking*, siendo éste definido como “toda actividad fuertemente no-productiva y de expropiación, que brinda ganancias al individuo que la emprende pero sin reportar ningún beneficio a la sociedad” (Krueger A. O., 1974).

Capítulo I. La Secretaría de Agricultura: legado histórico y análisis institucional

En ese primer capítulo, establecemos una “radiografía” de la Secretaría de Agricultura, procurando comprender las lógicas institucionales que orientan su quehacer. Ponemos especial énfasis en revisar dinámicas institucionales que podrían relacionarse con procesos de captura de renta pública. De manera general, argumentamos que el tipo de políticas y las relaciones campo-gobierno son elementos que revisten una importancia fundamental para comprender los fenómenos de captura de renta pública en el sector.

En un primer momento, buscamos mostrar de qué manera la relación campo-gobierno instaurada en el siglo XX ha ido consolidando las bases de un sector público cuyas lógicas operativas y legitimadoras siguen vigentes en nuestro siglo XXI. Presentamos un breve recuento de la historia del sector público para la atención al campo en el último siglo, poniendo el acento en dos aspectos: por un lado, el tipo de políticas de atención al campo que se han ido creando y su nivel de adaptabilidad ante las necesidades sentidas y reales del sector; y por otro lado, las relaciones que se han ido instaurando entre el gobierno y los productores. Estudiamos de forma más particular cómo la transición de los 80-90, en el marco de la cual se sustituyó la lógica del sistema de empresas paraestatales por una oferta de programas, fue arrastrando lógicas inerciales que determinaron las características orgánicas profundas de la Secretaría.

En un segundo momento y a la luz de las consideraciones históricas, acudimos a análisis más contemporáneos y explicamos cuales han sido las consecuencias, para la institución, de las iniciativas reformistas impulsadas bajo el primer sexenio panista. Analizamos los principales cambios que se han operado en la Secretaría desde la transición del régimen político priista a un régimen con características más modernas (la llamada transición democrática): el rompimiento con los arreglos tradicionales, la descentralización, la implementación de nuevas reglas de “buena gestión pública”, son algunas de las aspiraciones de principios de este siglo. Exploramos qué objetivos son o han sido efectivamente una prioridad para el gobierno mexicano desde la transición democrática, y de qué manera han sido atendidos o integrados desde la estructura operativa de la Secretaría. También discutimos cómo y por qué estos objetivos se alinean o entran en contradicción con la estructura operativa y las lógicas programáticas y presupuestales de la Secretaría; y qué nos indica lo anterior en términos de éxito o fracaso de las intenciones reformistas de la primera administración panista.

Concluimos enlistando algunas condiciones generales propias de la Secretaría que podrían tener un efecto importante en términos de captura de renta pública, estableciendo puentes analíticos con los hallazgos del apartado histórico.

Parte del análisis de lo sucedido de los 90 en adelante proviene de entrevistas realizadas en el marco del análisis exploratorio (ver capítulo III, apartado 3), por lo cual contiene errores de interpretación imputables a la fuente de información. Hemos intentado, en la medida de lo posible, cruzar estos datos con la bibliografía disponible, con la finalidad de reducir estos errores; no obstante, la interpretación de estas secciones tiene que matizarse a la luz de estas fallas metodológicas y vacíos informativos.

Finalmente, para completar este diagnóstico de la Secretaría, proponemos una breve revisión bibliográfica de los informes publicados por las instancias internacionales de referencia sobre el sector público rural agropecuario, así como, de análisis más independientes. Ponemos el acento sobre las limitaciones de esta información para explicar de una forma más completa las lógicas institucionales de la Secretaría.

Cabe precisar que si bien la Secretaría de Agricultura agrupa las políticas públicas agropecuarias y pesqueras del país, nos referiremos, en las secciones y capítulos siguientes, exclusivamente a las políticas agropecuarias, para fines de simplificación de la investigación.

1.1 Las herencias del siglo XX

Este apartado parte de un análisis bibliográfico de dos grupos de documentos: por un lado, escritos sobre el corporativismo priista en la segunda mitad del siglo pasado, elaborados por autores que estudiaron y explicaron las principales pautas del régimen priista postrevolucionario⁵, y por el otro, una serie de trabajos sobre la historia del sector agrario en el siglo pasado⁶. Esta primera fase del análisis abarca desde el periodo post-revolucionario hasta los años 80; éstos y las décadas posteriores serán abordados en secciones siguientes.

Un hallazgo relevante para este trabajo es que el sector público para la atención al campo se fue construyendo a partir de tres características que describimos en esta sección, y que son: 1) una atención política con miras al control y estabilidad; 2) la homogeneización del sistema de atención de los campesinos; 3) una visión dual del sector rural agropecuario.

1.1.1 Una atención política con miras al control y estabilidad

Las políticas para el campo se han ido estructurando en torno a dos poblaciones objetivo distintas.

Por un lado, como consecuencia del contrato social post-revolucionario, se establecieron esquemas de distribución de bienes y servicios a grupos sociales conformados por pequeños productores, a cambio de su lealtad política. Las políticas correspondientes eran evaluadas no con base en criterios técnicos, sino con base en su eficiencia para mantener una relación de dependencia gobierno-grupos sociales, vía un pacto eficiente y la canalización de demandas políticas; es decir, bajo criterios político-corporativistas (Millán R., 2008)⁷. La parte agraria era privilegiada en la parte discursiva, pues mantenerla firme reforzaba la dinámica corporativista. Designaremos estas políticas enfocadas en los productores más pequeños como “políticas agraristas-campesinistas”.

⁵ Ver Villanueva Aguilar L., Bizberg I., Cordova A. y Millán R.

⁶ Ver Azpeitia H., Bartra A., Escárcega López E., Escobar Toledo S., Fox J., Fritscher M., Gordillo G., Hewitt de Alcantara C., Moguel J., Morales Ibarra M., Peña S., Rubio B. y Warman A.

⁷ R. Millán (2008) identificó la importancia de diferenciar la demanda política de la demanda pública (Millán R., 2008): la demanda política es aquella que es efectivamente atendida y resuelta por el gobierno. Se caracteriza por tener un fuerte efecto demostrativo de la capacidad de acción del gobierno. La demanda pública es aquella que corresponde a necesidades reales de la sociedad, pero que en el caso del régimen corporativista, y por las transformaciones estructurales que podría llegar a implicar su resolución, tiende a ser sustituida por demandas políticas vía un consenso entre los representantes de los grupos sociales y el gobierno.

Por otro lado, desde los años 40, se realizaron cuantiosas inversiones en infraestructura de riego en beneficio de productores grandes, garantizando de esta forma la creación de una agricultura altamente competitiva en los distritos de riego del norte del país (Barkin D. y Suárez B., 1982). Con esta prioridad estratégica puesta en el riego, se subsidió el crecimiento y fortalecimiento de la clase agro-empresarial del norte del país, que después ganó suficiente autonomía para incidir de forma importante en el gobierno.

1.1.2 Homogeneización del sistema de atención a los campesinos

Por lo que concierne las políticas agraristas-campesinistas, al privilegiar las demandas políticas sobre las demandas públicas, el aparato gubernamental desarrolló capacidades para formular y operar políticas que, por naturaleza, tenían que ser relativamente sencillas. En efecto, las políticas que responden a demandas políticas se caracterizan por dos aspectos importantes en su diseño: 1) buscan tener un “efecto demostrativo” del poder o de los recursos del gobierno (el bien o servicio otorgado vía la política busca ser fácil de entender e interpretar, y ser visible); 2) apuntalan a cierta masificación (el mismo bien o servicio tiene que poder ser otorgado a una base amplia de beneficiarios). Estos dos factores entran en tensión con mecanismos más complejos y adaptados de políticas que respondieran a las necesidades reales del sector. La simplificación de la política va de la mano con la formulación de políticas estandarizadas, que tienden también a ignorar los procesos de descentralización –forzosamente más complejos- en su etapa de planeación y formulación.

Los puntos anteriores nos conducen a formular otra conclusión sobre las dependencias gubernamentales de atención al campo al llegar los años 80: estas tenían limitaciones serias para gestionar la diversidad. Ese dato se relaciona con la observación siguiente: la administración a cargo del sector tenía habilidades de diagnóstico parciales, pues éstos se utilizaban para justificar *a posteriori* una política determinada.

Aunque los resultados de las políticas enfocadas a los pequeños productores fueran negativos en términos técnicos, dichas políticas podían mantenerse durante mucho tiempo. Se creó lo que llamamos aquí un fenómeno de “no-tecnificación” del subsidio público, que opera de la manera siguiente: el productor sabe que puede acceder a apoyos del gobierno de manera relativamente sencilla (para aquellos que son parte de una organización o tienen contactos privilegiados en el gobierno), y está resignado a que una parte de estos apoyos no le serán realmente útiles para mejorar su sistema de producción, sea porque no están adaptados a sus necesidades, o bien, porque su ejecución corromperá las características y calidad del apoyo. Aun así, solicita el apoyo por otros beneficios que le puede representar (vía su reventa, por ejemplo, o la conservación del bien esperando que pueda ser útil más adelante), o bien, simplemente, porque esta solicitud no representa ningún costo. De nuevo, es importante aclarar que este fenómeno no aplica para el grupo de productores más privilegiados, sino para la “masa de campesinos” que conforma la mayoría de los productores rurales en México.

De esta forma, la política agrarista-campesinista carecía de legitimidad técnica, lo cual producía incentivos muy fuertes para comportamientos de captura de renta por parte de los productores y sus organizaciones (bajo la lógica siguiente: “ya que el subsidio será mal aplicado, lo mejor es que eso suceda para mi beneficio”). Del lado del gobierno dirigido a

atender los grupos campesinos, se estableció una cultura administrativa que simplemente ignoró los criterios de calidad técnica de sus intervenciones; ello, a diferencia de las dependencias dirigidas a apoyar a los grandes productores, pues éstas tenían que atender y resolver necesidades reales de estos últimos.

1.1.3 Una visión dual del sector rural agropecuario

Los dos puntos anteriores eran sustentados por un discurso ideológico predominante que buscaba dar coherencia a un conjunto de políticas difícilmente sostenibles. Este discurso encontraba su origen en una visión dual del sector, oponiendo el grupo de los pequeños productores o campesinos al de los grandes propietarios o agro-empresarios.

Dicha visión halla sus raíces en la propia construcción del régimen priista. En efecto, durante el siglo XX, se erigió una barrera entre la política agraria y la política agropecuaria, que tuvo como consecuencia inhibir el potencial de complementariedad entre estas dos políticas. La disyuntiva entre lo agrario y lo agropecuario ha sido formulada de distintas formas: puede equipararse a la tensión entre “lo campesino y lo empresarial”, “los pequeños productores y los grandes productores”, “la propiedad social y la propiedad privada”, dependiendo de la cancha política desde la cual ha sido utilizada. Dicha tensión impidió una comprensión más profunda e integral del sector desde la política pública. Los grandes productores han sido “interpretados” a través del prisma de la productividad, competitividad y empresarialidad; los pequeños, a través de la retórica del agrarismo, la pobreza y la lucha revolucionaria; es decir, como “reserva de identidad” del régimen político (Cordova A., 1974).

La realidad era, por supuesto, mucho más compleja. En los 80 el sector estaba formado por sistemas de producción muy heterogéneos, cuya configuración sigue bastante vigente hoy en día: 1) el grupo de productores muy pequeños, quienes producen para su autoconsumo y, debido a su condición de poseer muy pocos activos, no logran satisfacer las necesidades de sus familias; 2) el grupo de productores pequeños que generan ingresos modestos pero regulares, como complemento a otros ingresos no agropecuarios; 3) los productores “medianos”, quienes se diluyen dentro de una gran diversidad de cultivos y tipos de sistemas de producción que no han sido estudiados con precisión; 4) los productores grandes, quienes participan en mayor medida al Producto Interno Bruto Agropecuario (Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 1982).

En resumen, el abordaje dual del campo es difícil de traducir en una visión coherente y que puedan instrumentalizarse para el desarrollo del sector. No obstante, a principios de los 80, si bien la dualidad había perdido su capacidad ideológica para conceptualizar el sector rural de la misma manera que en el México post-revolucionario, seguía siendo funcional para mantener la legitimidad del aparato público. No encajaba con la realidad, pero encontraba su lógica y se justificaba a partir de la inagotable retórica revolucionaria.

1.2 La reestructuración de los 80-90 y sus efectos en el arreglo campo-gobierno

1.2.1 El giro político-económico

Al llegar los 80, el gobierno se había hecho responsable de la producción de insumos para el sector agropecuario, de proveer financiamiento (vía el Banco Nacional de Crédito Rural -

Banrural), de controlar aspectos técnicos y organizativos de la producción, y de comprar y comercializar los productos (vía la Compañía Nacional de Subsistencias Populares – CONASUPO). Este intervencionismo gubernamental fue impulsado en gran medida durante el sexenio de Echeverría, y tuvo una herramienta privilegiada: la empresa paraestatal.

La crisis de 1982 marcó el inicio de una profunda reestructuración del sector agropecuario y de sus políticas de atención. Fue el antecedente directo de la liberalización del sector, que se hizo efectiva con la adhesión de México al Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles (GATT, por sus siglas en inglés) en 1986 y que se profundizó con la firma de tratados de libre comercio con varios países, entre los que destaca el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) entre México, Estados Unidos y Canadá.

La apuesta del gobierno era la formación de un sector agropecuario competitivo en la escena internacional paralelamente al despoblamiento del campo (Fox J., 1996). La teoría central sobre la cual se basó el supuesto éxito de la política de liberalización era la del “ajuste comercial (...) [producto de la firma del tratado, mismo que] puede volverse justo mediante programas que compensen a los perdedores” (Fox J. y Haight L., 2010. Pp. 15). Desde un principio se asumió la existencia de productores no competitivos en el escenario “liberalizado”, destinados a “ajustarse” con el apoyo de nuevos programas de la Secretaría; o bien, a desaparecer.

El enunciado siguiente de M. Merino (2010) resume la ruptura entre la política pre y post-liberalización: “históricamente, se han desarrollado dos visiones “contrapuestas” de la política de apoyo al campo mexicano: la primera comprendida en el periodo que va de 1970 a 1982 (...) [con] la participación del Estado en el desarrollo rural y [la promoción de] la seguridad alimentaria nacional; y la segunda (...) tras la crisis económica de 1982, (...) [cuando] se buscó que la dirección del sector agropecuario se dictara por las fuerzas de mercado” (Merino M., 2010. Pp. 57). Ante posturas económicas incompatibles con una intervención del gobierno en las cadenas de valor, las empresas paraestatales se volvieron el blanco de muchas críticas. Su incapacidad para obtener resultados técnicos concretos se hizo más pública, y se difundió la idea de que eran sinónimo de burocracia, ineficiencia, inmovilismo y corrupción: todo ello ayudó a justificar su desaparición. Se debilitó el aparato intervencionista, y los distintos bienes y servicios que proporcionaba el gobierno y el control absoluto que ejercía sobre la producción y comercialización de los productos agropecuarios fueron eliminados en un corto lapso de tiempo. Por su rol estratégico para la soberanía alimentaria del país, sólo se mantuvieron los aranceles aduaneros aplicados a maíz y frijol hasta el año 2008.

J. Fox y L. Haight señalan que el giro político creó, en un primer momento, “un gran vacío” durante el cual hasta los grandes productores no hallaban salidas comerciales para sus productos, pues las compras ya no eran garantizadas por la CONASUPO. Sólo una pequeña franja de sistemas de producción altamente rentables pudieron, o bien reorientar sus sistemas de producción conforme al ajuste estructural previsto en el marco de estas reformas, o bien, sobrevivir siendo ya competitivos en la escena internacional (Fox J. y Haight L., 2010). Muchos autores señalan que el supuesto ajuste creó muchos más perdedores que ganadores; pues la situación crítica en la que se encontraba el campo

mexicano con la crisis del 82 fue empeorando tras el retiro brusco de las empresas paraestatales que mantenían bajo perfusión a un sector económico ya en desaceleración. El intento de consolidar la estrategia del Sistema Alimentario Mexicano, política que buscaba, a principios de los 80, impulsar acciones alternativas y más incluyentes, no era sostenible en un contexto de crisis financiera (Fox J., y Gordillo G., 1989). Cabe puntualizar que el giro político no significó el retiro definitivo del gobierno del sector agropecuario; para ser más exactos, este retiro sólo fue temporal y correspondió a la llamada “década perdida” (principios de los 80-principios de los 90).

Antes de la liberalización del sector, las empresas paraestatales habían creado una relación de dependencia estrecha con sus beneficiarios. La CONASUPO había sido durante un tiempo el canal de diálogo preferente del gobierno para con los productores, y desempeñó un rol importante “en el manejo de conflictos potenciales entre diversos intereses, interviniendo a lo largo de la cadena de producción-consumo de los granos básicos” (Fox J. y Haight L., 2010. Pp. 16). La Secretaría de Agricultura⁸ heredó de un mayor protagonismo, pues tuvo que desarrollar capacidades de negociación con distintos grupos y sectores, así como absorber y resolver las quejas de un sector en crisis. La diversificación y multiplicación de las organizaciones rurales jugó un papel importante en la remodelación de las modalidades de negociación entre el Estado y la sociedad: pues en lugar de tener un canal abierto con unas cuantas organizaciones corporativistas, el gobierno tuvo que lidiar con más de 30 organizaciones.

Al finalizar la década pérdida, se llevó a cabo una reestructuración de fondo de las políticas públicas para el campo, con una clara transición desde un esquema intervencionista controlador y regulador hacia una oferta de apoyos de fomento y compensatorios. En este contexto, el gobierno, a través de la Secretaría, renovó e incluso “sofisticó” sus esfuerzos y creatividad para conducir la transición, con la creación de nuevos instrumentos de política: los programas.

1.2.2 La programatización

La reestructuración de los años 80-90 es marcada por una transición entre un sistema de atención al sector con énfasis en el sistema de empresas paraestatales, que bien podían depender de sectores distintos al sector rural agropecuario, hacia un sistema de atención concentrado en las funciones centrales de la Secretaría de Agricultura, y basado en la herramienta del programa. En términos de tipos de intervención, lo anterior condujo al reemplazo de la provisión de servicios e insumos por la entrega de distintos tipos de bienes, incluyendo transferencias monetarias. Designamos esta transición como el proceso de “programatización” de las políticas públicas para el sector rural agropecuario: los programas reemplazaron a las empresas paraestatales como principal instrumento de la política, y la mayor parte del personal de la Secretaría reorientó sus labores hacia actividades relacionadas con su gestión.

⁸ 1976-1994: Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos; 1994-2000 la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural; 2000-2018: la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) y 2018 en adelante: Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural.

J. Fox y L. Haight definen los objetivos de los programas creados de la manera siguiente: “[por un lado], compensar las pérdidas que se esperaba que tuvieran los productores por la apertura (competencia) comercial [y por otro lado], crear alternativas a los subsidios que por mucho tiempo la política gubernamental mantuvo al ofrecer la compra de granos directamente a los productores” (Fox J. y Haight L., 2010. Pp. 15). En las palabras de J. Scott, “la expectativa generalizada asociada a estos programas era que no sólo jugarían un rol compensatorio en un entorno de mayor competencia externa, sino además (...) 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 agrícola” (Scott J., 2010. Pp. 79).

Los tres grandes programas implementados en los 90, y que irán a marcar la política pública agropecuaria de las siguientes décadas, fueron los siguientes:

- 1) Programa de apoyos a la comercialización, con subsidios basados en el volumen de producción comercializado, también llamado más adelante “Ingreso Objetivo” (fecha de creación: 1991);
- 2) Programa de Apoyos Directos al Campo (en adelante, “Procampo”), programa de transferencias directas calculadas proporcionalmente al número de hectáreas del beneficiario (fecha de creación: 1994);
- 3) Programa de la Alianza para el Campo, con apoyos para la inversión productiva mediante subvenciones equivalentes al monto invertido por el beneficiario, así como otros servicios de apoyo directo a la adquisición de insumos (fecha de creación: 1996).

Podemos distinguir tres motivos para la generación de programas: 1) responder a la nueva línea político-económica con compensaciones y fomento de la competitividad; 2) rescatar a productores hundidos en la crisis; y 3) cumplir con los resultados de las negociaciones del gobierno con las organizaciones. Los tres programas emblemáticos cumplen de manera distinta con cada uno de estos motivos.

Como ejemplo de programas creados para mitigar los efectos de la crisis, el gobierno “nuevamente tomó cartas en el asunto para poner “orden” en los mercados nacionales de granos” (Fox J. y Haight L., 2010. Pp. 17), reactivando esquemas de garantía de precios. El programa de apoyo a la comercialización buscó dar continuidad a la política de precios del periodo intervencionista, aunque bajo otra modalidad operativa. El Procampo, de tipo compensatorio, fungió como una moneda de cambio contra la difícil –y no plena- aceptación de la liberalización del comercio de productos agropecuarios para las organizaciones campesinas. Finalmente, el programa Alianza para el Campo representó un esfuerzo del gobierno para dotar a los productores de medios para volverse más competitivos, con el acceso, vía sus organizaciones, a materiales, equipamientos e insumos para mejorar sus sistemas de producción. Cabe enfatizar en el hecho de que los activos y equipos eran poco financiados por el aparato gubernamental anterior, que privilegiaba los insumos básicos –fertilizantes y semillas.

Al combinar estos distintos motivos –que responden a lógicas políticas muy diferentes- la Secretaría fungió más como un “ensamblaje” de políticas no forzosamente alineadas entre ellas, con una estructura en tensión permanente entre la renovación de los acuerdos con las organizaciones y otros grupos de interés, por un lado, y el desarrollo de nuevas funciones políticas, por otro lado.

Varios autores han subrayado que con los tres programas mencionados, el gobierno, lejos de disminuir su presencia en las comunidades y organizaciones de productores, logró atender a una población que tradicionalmente había estado al margen de los apoyos públicos. Así, la nueva forma de intervención de la Secretaría era más incluyente que las políticas precedentes: “tanto la expansión silenciosa del proteccionismo selectivo posterior al TLCAN de Ingreso Objetivo como los incentivos a la producción de Procampo (...) [demuestran una] tendencia más amplia donde nuevos instrumentos de política pública intervienen en el campo aún más “profundamente” que antes” (Fox J. y Haight L., 2010. Pp. 26); el Procampo buscaba incluir a más de 2 millones de productores que habían quedado fuera de los esquemas de apoyo convencionales. El programa de apoyo a la comercialización, por su lado, incluyó a “productores campesinos de subsistencia a quienes no había alcanzado la anterior política de garantía” (J. Fox y L. Haight, 2010. Pp. 17).

Con la “programatización” se implementaron mecanismos de operación “a la demanda”. Eso significa que una parte de los programas está a disposición de una población objetivo amplia (muchas veces los criterios de focalización son generosos), y su acceso está condicionado a Reglas de Operación (o ROP) que especifican las condiciones de la convocatoria donde se presentan propuestas de proyectos presentadas por los solicitantes⁹. Los expedientes correspondientes son sujetos a dictamen, y su aprobación depende también de las disponibilidades presupuestales del momento. Las limitaciones presupuestales han hecho que imperara el principio de: “primero en tiempo, primero en derecho”. Los programas a la demanda han creado necesidades de servicios de intermediarismo entre el gobierno y el productor. Quien redacta el proyecto, ordena la documentación del expediente y la presenta en las ventanillas correspondientes es un gestor (comúnmente llamado “PSP”, Prestador de Servicio Profesional), en la mayoría de los casos con perfil de técnico-agrónomo o afín, contratado o no por una organización o un despacho.

Algunos autores han puesto el dedo sobre el fenómeno de “individualización” de la política que viene junto con la creación de la figura del gestor de programas; efectivamente, el margen de acción del PSP se vuelve muy amplio, pues tiene facultades para proponer el contenido de los proyectos. De esta forma, éstos no son el resultado de una planeación sectorial, sino de decisiones y preferencias individuales.

En el caso de los productores de bajos ingresos, se ha observado que la proporción de solicitudes aprobadas para organizaciones es mayor que para productores individuales, y aunque ello implique menores montos de apoyo por productor (pues la organización permite suplir los “vacíos de identidad administrativa” de los productores no organizados).

⁹ Las solicitudes tienen que cumplir con ciertos requisitos, y en algunos casos se manejan sistemas de calificación según algunos criterios técnicos o de priorización geográfica o socio-demográfica.

Esta situación ha incentivado la especialización de las organizaciones en la gestión de fondos gubernamentales, vía conexiones con el partido en el poder, capacidad para realizar protestas que alteren el orden público, etc. También se han creado las llamadas “organizaciones de membrete”, formadas exclusivamente para recibir el apoyo; otro posible efecto “perverso” de este esquema son los fenómenos de “clonación” de los proyectos por parte de los PSP, quienes venden proyectos ya aprobados para otras organizaciones a cambio de un porcentaje del monto del proyecto (Palmer-Rubin B., 2011).

Una segunda modalidad de operación de los programas son los padrones de beneficiarios, cuya apertura depende de negociaciones con distintos grupos de interés.

Con la creación de los tres programas emblemáticos, la Secretaría tuvo que desarrollar nuevas competencias, entre las cuales destacan las siguientes: 1) recolección de información en campo, acudiendo a criterios técnicos de selección y verificación de beneficiarios, manejo y gestión de expedientes y esquemas de supervisión; 2) desarrollo de tecnologías para la transferencia de recursos desde el nivel central hasta las zonas rurales aisladas del país. Con ello incrementaron considerablemente los costos de monitoreo y de transacción asumidos por la Secretaría.

J. Fox y L. Haight describen las nuevas competencias técnicas del gobierno de la manera siguiente:

“Con el 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.”

(Fox J. y Haight L., 2010. Pp. 26).

A principios de los 80, la mayoría de los empleados de la Secretaría operaban desde las delegaciones, los Distritos de Desarrollo Rural (DDR) y los Centros de Apoyo al Desarrollo Rural (CADER), estructuras descentralizadas de la Secretaría que brindaban acompañamiento técnico a los productores¹⁰. En aquellos años, la estructura de operación en campo de la Secretaría estaba dirigida principalmente a brindar servicios de extensionismo, pues las demás funciones de provisión de insumos, compras de cosechas, crédito, etc. estaban aseguradas por las empresas paraestatales. Al transformarse las funciones de la Secretaría, su estructura regional experimenta cambios profundos en sus quehaceres: se reducen las actividades de capacitación y asesoría para, en cambio, realizar tareas de administración de los programas. No obstante estos cambios, se trabajó con el

¹⁰ Las jurisdicciones de los Distritos de Desarrollo Rural y los Centros de Apoyo al Desarrollo Rural están definidos según criterios agroecológicos y productivos. Los territorios de los distritos están divididos en varios centros, que sirven de relevo operacional en campo.

mismo personal; se redujo incluso la plantilla de empleados en las regiones, con la puesta en marcha de un plan masivo de retiro voluntario. El carácter voluntario del plan de retiro ocasionó reducciones en personal operadas sin ninguna coherencia con lo que pudo haber sido una reestructuración más planeada y con mayor criterio técnico de la Secretaría en general.

Tanto el cambio en sus funciones como una mayor carga de trabajo por persona dieron lugar a un contexto bastante adverso para los empleados regionales de la SAGARPA. Las tareas de monitoreo y recolección de información arriba detalladas no se realizaban de manera adecuada; ya es de conocimiento público que la parte de las cifras del Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP) que dependen de datos recolectados en los Distritos y Centro de Apoyos al Desarrollo Rural, tienen un nivel de confiabilidad muy bajo.

Aquí es importante precisar que la programatización no significó la dedicación exclusiva de la Secretaría a la gestión y operación de programas. Ésta continúa desempeñando funciones regulatorias y de vinculación. No obstante, los programas se han vuelto los “principales productos” de la política rural y agropecuaria. Forman la parte más visible y simbólica de las acciones de la dependencia, consumen la mayor parte del presupuesto, e incorporan los nuevos elementos de negociación, como arena de acción de las interacciones entre la Secretaría y los grupos de interés a los que responde. En 2015, el concepto de “subsidios” como objeto del gasto de la cuenta pública representa el 82% del presupuesto total devengado de la SAGARPA (Cuenta Pública, 2015).

Finalmente, cabe volver a insistir sobre los cambios profundos que implicó la programatización respecto del tipo de bienes y servicios entregados a los productores. Bajo el sistema de las empresas paraestatales, el gobierno proveía servicios de financiamiento y compra y los insumos básicos, bajo un esquema de dependencia total del productor hacia el gobierno (por lo menos en teoría). Con los programas, y en un contexto de liberalización de los mercados, nace una oferta de bienes y servicios mucho más diversificados, provistos principalmente por la Secretaría: insumos básicos, pero también transferencias monetarias, materiales, equipamiento, etc.

1.2.3 Implicaciones de la reestructuración sobre las características institucionales de la Secretaría: cambios e inercias

La historia de la transición político-económica de los años 80-90 contiene múltiples dilemas y contradicciones; conscientes del inevitable riesgo de caer en interpretaciones simplistas, intentamos aquí esbozar algunas conclusiones sobre lo que –creemos- podría caracterizar el sistema político dirigido a atender el sector agropecuario durante la transición.

a. Cambio del proyecto de nación y nueva identidad de la política agropecuaria

A diferencia de la cultura política de los 80, en los 90 se abrió un espacio para un cuestionamiento de fondo sobre el proyecto de nación agropecuario, en distintos niveles. La nueva política operaba bajo un nuevo paradigma de desarrollo: el mercado, que vino a sustituir al Estado intervencionista. Ante este nuevo paradigma, los problemas públicos puestos sobre la mesa en este debate eran los siguientes: 1) altos índices de pobreza rural

y crisis del sector agropecuario; 2) necesidad de reformar el aparato intervencionista, financieramente incosteable e incompatible con las reformas de liberalización del mercado; y 3) intencionalidad de crear instrumentos de política menos intervencionistas y más focalizados.

La magnitud de los cambios introducidos y la rapidez con la que se lograron acordar nuevos esquemas de intervención durante la transición, son elementos que llaman la atención. La relativa fluidez de la transición puede explicarse por la concentración de poderes que seguía vigente al interior de la Secretaría; el poder y la influencia del Secretario —esta vez no compartidos con otros sectores y las empresas paraestatales— permitieron una aceptación rápida de las principales directrices al interior de la estructura, gracias a un aparato administrativo obediente y dedicado a instrumentalizar estos lineamientos; también intervenía, en gran medida, la Comisión Intersecretarial de Gasto-Ingreso que ligaba a la Secretaría de Hacienda, la de Programación y Presupuesto, las contralorías y las dependencias sectoriales.

El intento de formular un nuevo proyecto de nación para lo agropecuario estaba basado sobre la voluntad de crear una identidad “eficiente” de la política, misma que iba, por un lado, a apoyar la creación un sector más moderno, dirigido a innovar y producir, y que respondiera a las reglas del mercado; y, por otro lado, atender la crisis económica en la que estaba sumergida una gran parte del sector, con esquemas de compensación. La programatización cumplió con la necesidad de proyectar una identidad política sólida y reformista. El cambio de enfoque fue drástico: la programatización ya no se refería a la política como unidad de referencia para ciertos grupos “privilegiados”, sino, como una unidad de atención eficaz a demandas reales del sector en general. Los programas se volvieron la “unidad de tecnificación” de la política, eso es, un instrumento de política que contara con una dotación de recursos técnicos que permita esperar una mejora y modernización de los procesos y resultados. Pretendían ser una herramienta de atención a necesidades sentidas, ya no bajo el esquema de las alianzas anteriores, sino bajo criterios de eficiencia operativa.

Así, en el discurso, los programas representaban una sustitución perfecta, e incluso mejorada, de la política anterior. Una cierta “dramatización política” acentúa este fenómeno. Las políticas que conformaban la identidad pública del sector gubernamental de atención al campo antes de la liberalización eran desempeñadas, en gran medida, por las empresas paraestatales, no todas pertenecientes al sector público agropecuario. Después de la reforma, nace paulatinamente un nuevo “lenguaje” propio de la Secretaría de Agricultura, desarrollado a partir de los programas y su operacionalización. Como ilustración de lo anterior, a pesar de haber cambiado su denominación reiteradas veces, los programas “emblemáticos” van identificándose con el nombre asignado en su periodo de auge (que no forzosamente corresponde a su periodo de creación): ejemplo de “Alianza”, “Procampo”, “Ingreso Objetivo”, reemplazando de esta forma los símbolos anteriores de la política para el campo —“CONASUPO”, “Banrural”, “Fertimex”, etc. Así, junto con la programatización emerge una identidad institucional renovada de la Secretaría.

b. Legitimar la política vs. gestionar la heterogeneidad: el dilema sigue sin resolverse

Ahora bien, en el plano técnico-operativo, sin embargo, la programatización no cumplió con sus promesas. Al establecer procedimientos que garantizaran que los programas fueran desarrollados sobre la base del ciclo de las políticas públicas, se tecnificó efectivamente la política pública, con el desarrollo de nuevas competencias evocadas anteriormente; no obstante, también surgieron varios problemas desde su concepción, que presentamos enseguida.

La política de los 80 tenía como referencia la intervención estatal, que buscaba cierta centralidad e integración del sector. En su nueva versión, la política de los 90 incorporaba el mercado y, por consiguiente, nuevas modalidades de relacionamientos entre actores, tales como la competencia. Implícitamente o explícitamente, la política de los 90 tenía que reconocer la existencia de una mayor diversidad de actores. Pero paradójicamente, en lugar de adaptarse a la diversidad, la programatización tendió a promover “recetas sencillas” para problemas complejos. Los programas son esquemas operativos manejados desde un órgano central, que, por su mismo carácter céntrico, tiende a homogeneizar ciertos procesos y, en la medida de lo posible, “reproducir fórmulas”. Podemos afirmar incluso que la lógica de los programas reconoce la diversidad y las diferencias existentes en la población productora sólo en las etapas de diagnóstico para el diseño de la política; pero en las etapas posteriores, los programas establecen grandes objetivos paraguas (producción, productividad y competitividad) para todos los productores a los que van dirigidos, independientemente de sus condiciones particulares; el nivel de diferenciación de la política “programatizada” opera principalmente con la definición de poblaciones beneficiarias más acotadas.

En los hechos, eso se llevó a cabo satisfaciendo el mayor número posible de demandantes con bienes estandarizados –es decir, agrupando a las distintas organizaciones en su gestión por un lado, y estandarizando la manera de atender a estos grupos por otro lado. La distribución de bienes monetarios ajustados por unidad de superficie vía el Procampo, resultó ser uno de los arreglos más exitosos e ilustrativos de esta nueva forma de operar.

Aunque en los hechos surgía una mayor necesidad de interlocución, más diferenciada, el abordaje del sector vía el programa era transversal, lo cual impedía gestionar la diversidad, sino que, al contrario, tendía a minimizarla. En este contexto, la formación de una base de interlocutores más diversa y amplia se planteó como un reto fuerte para el aparato gubernamental. En otras palabras, se estableció una tensión entre la fórmula general impuesta por la Secretaría por un lado, y la especificidad de los grupos y sus problemáticas por otro lado.

Finalmente, el nuevo proyecto de nación renunció a la tradicional visión dual del sector, sin tampoco proponer una nueva visión para sustituirla. Estuvo dirigido a un sector mal delimitado, construido de manera incompleta sobre la base de elementos teóricos.

c. Reproducción de los esquemas operativos anteriores y nuevos arreglos

El renuevo del personal administrativo durante la transición fue casi nulo en los niveles técnicos. Ante las dificultades del día a día vividas por funcionarios que operaban una política que no lograba responder a las necesidades del sector, se reprodujeron las lógicas pasadas, pues éstas habían mostrado ser muy eficientes para crear acuerdos con los distintos grupos. Los operadores en contacto con los productores seguían aplicando esquemas de atención de demandas políticas, ahora con los nuevos instrumentos provistos por la programatización; se reproducía la fórmula del arreglo para establecer una relación de beneficio mutuo entre el gobierno y los grupos sociales. En este contexto, los retos “técnicos” de la programatización, que eran, una enorme complejidad en el manejo de los nuevos instrumentos y un incremento de costos de monitoreo de los programas, fueron atendidos sólo parcialmente, al imponerse el objetivo del arreglo sobre el de la política pública.

La operación de los programas se tradujo por un retorno muy rápido al arreglo con ciertos grupos como punto neurálgico de la política, con la diferencia de que los programas generaban clientelas más fungibles y sustituibles que en el esquema anterior. En efecto, con la programatización, la renta pública está puesta a disposición de los beneficiarios potenciales vía un “mercado” más abierto, que permite el ingreso de una mayor cantidad y diversidad de actores interesados en el recurso; en otras palabras, los programas constituyen una renta más fácil de capturar que los beneficios provistos por la política del Estado intervencionista.

Así, el programa fungió como el nuevo espacio de articulación de la interlocución, y se transitó de sistemas de atención que buscaban integrar a dos grandes grupos: los campesinos y los agroempresarios, a unidades de atención organizadas por programas, con clientelas más particulares. Lo que antes había sido un sistema general de arreglo corporativista y captura clientelar, se transformó en un sistema de captura de rentas más abierto y fragmentado.

La programatización sí acabó en los hechos con el corporativismo como sistema y lógica organizativa; pero recicló los principios del corporativismo como medios para la captura de renta. En otras palabras, se modificó profundamente la lógica general del sistema político, pero no se perdió como lógica funcional al interior de este sistema, en niveles organizativos más reducidos y particulares.

d. Conclusión sobre las características del sector público agropecuario a raíz de la transición de los 90

La resorción del inmenso aparato burocrático de los 80 erosionó progresivamente el sistema de atención al campo conformado por la Secretaría, las empresas paraestatales y los bancos de la Banca de Desarrollo. La Secretaría fue el organismo menos afectado por estos recortes, y es a partir de esta estructura “núcleo” que volvió a surgir el nuevo aparato burocrático de la reforma de los 90.

La nueva política se construyó sobre la base de un nuevo paradigma de desarrollo: el mercado. Los programas se volvieron la “unidad de tecnificación” de la política, y constituyeron una respuesta técnica a la voluntad de crear una identidad “eficiente” de la administración pública. En lugar de responder de forma más adecuada a la diversidad de necesidades del sector, la programatización tendió a promover “recetas sencillas” para problemas complejos. Al renunciar a la tradicional visión dual del sector, sin tampoco proponer una nueva visión para sustituirla, la nueva política estuvo dirigida a un sector mal delimitado. Ante estas fallas de concepción y la falta de renovación del personal en campo, la operación de los programas se tradujo por un retorno muy rápido al arreglo gobierno-campo con ciertos grupos como punto neurálgico de la política: la captura de renta seguía jugando un rol importante en la operación de los programas.

Abajo retomamos estos puntos comparando las características del sector gubernamental que se identificaron a principios de los 80 con los cambios y ajustes en el marco de la transición y reformas de los 90.

Cuadro 1. Características institucionales del sector público agropecuario en los 80 y los 90.

Características de la política para el campo, inicios de los 80	Cambios y ajustes de la reforma de los 90
Visión dual del sector y proyecto de nación sujeto al arreglo corporativista	Abandono de una concepción nacional del sector, y proyecto de nación enfocado a la eficiencia
Atención política con miras al control y estabilidad y “no-tecnificación” del subsidio	Aceptación de las fallas y malos manejos anteriores y tecnificación con la creación de programas como unidad de operación de la política
	Reproducción del esquema operativo del arreglo y fragmentación del sistema de captura de rentas
Cuerpo de administración pública dirigido a coordinar un grupo reducido de actores y a homogeneizar el sistema de atención a estos actores, con políticas simplificadas	Cuerpo de administración pública con dificultades para atender la diversidad creciente de interlocutores
Existencia de pautas de una cultura política rentista, tanto al interior de los distintos grupos de interés que giran en torno a la Secretaría como dentro de la administración pública.	Subestimación del problema de la captura de renta, al considerar que al sustituir los programas a las paraestatales, el fenómeno desaparecerá

Fuente: elaboración propia

1.3 Las intenciones reformistas de la administración panista y sus consecuencias

La llegada del Partido Acción Nacional (PAN) a la presidencia en el 2001 marcó un nuevo punto de quiebre en la dinámica organizacional y administrativa de la Secretaría; como evidenciado por J. Franco López, “se instaló una nueva cúpula administrativa decidida a instrumentar una nueva visión político-administrativa, a generar cambios normativos, a desarrollar nuevos conceptos” (Franco López J., 2011. Pp. 11).

Las principales propuestas reformistas de la nueva administración de la Secretaría de Agricultura fueron las siguientes: 1) seguir con el proceso de adelgazamiento del aparato burocrático; 2) descentralizar la política; y 3) ciudadanizar la atención a los productores y

desaparecer las formas tradicionales de relaciones corporativistas entre gobierno y organizaciones; y 4) combatir la corrupción al interior de la Secretaría, con una serie de nuevos reglamentos y formas de fiscalización (Franco López J., 2011). Parte de estas intenciones fueron plasmadas en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable; pero se reflejaron y expresaron en mayor medida en transformaciones emprendidas al interior de la Secretaría.

1.3.1 La Ley de Desarrollo Rural Sustentable (2001)

e. Generalidades

La publicación de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS), en el año 2001, es un acontecimiento de mucha relevancia para el sector, que refleja cambios importantes respecto a las funciones asumidas por la Secretaría. Dicha Ley había sido ideada bajo el sexenio del presidente E. Zedillo, y fue revisada, modificada y publicada en los primeros años del sexenio del presidente V. Fox. El interés y la disposición del primer gobierno panista para impulsar esta ley ilustran su ímpetu reformista, acompañado por una postura abierta en recibir propuestas de la sociedad en general. En efecto, esta Ley ha dado lugar, durante su negociación, a la creación de espacios de diálogo político abiertos inéditos, que inauguraban una verdadera reflexión sobre el desarrollo del campo en México. En particular, actores relacionados con el sector y cuyas reivindicaciones habían sido ignoradas hasta la fecha, puesto que no contaban con canales oficiales para expresarse (en gran medida, las organizaciones sin conexión priista), encontraron vía este proceso un lugar protagónico en la escena política.

Ante una política “post-liberalización” limitada en sus primeros años al ejercicio programático de sus tres programas emblemáticos, dejar que los espacios de toma de decisiones acogieran actores que no pudieron exponer sus demandas durante los sexenios anteriores creó una suerte de “foro abierto” en el que fueron acumulándose una serie de expectativas y propuestas. Este contexto explica el hecho de que la Ley tienda a revestir un carácter de “listado de buenas intenciones”, relacionado con la sustentabilidad del sector, la equidad y justicia social, la seguridad alimentaria, nuevos esquemas de gobernanza, incluyendo la descentralización y la participación de los actores de la sociedad civil, entre otros temas (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos -OCDE, 2011).

Expondremos aquí brevemente el contenido de la Ley y los resultados que se han obtenido desde su publicación. Para introducir esta parte del análisis, cabe aclarar que lo más innovador de esta Ley se centra en dos propuestas: la descentralización y la coordinación interinstitucional. Ambas propuestas descansan sobre “un amplio entramado institucional y legal para promover la coordinación, concurrencia y convergencia de acciones (de los diferentes órdenes de Gobierno y de la sociedad civil) en torno a los cuantiosos recursos que se asignan al sector rural en su conjunto” (Gómez Oliver L. et.al, 2013. Pp. 14).

a. La coordinación interinstitucional

Junto con las políticas liberales de los años 90 se establecieron metas de mitigación de la pobreza. Para este entonces, las cifras de la pobreza en el país y en las zonas rurales se habían elevado drásticamente: según el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de

Desarrollo Social (CONEVAL), el 17.4% de la población se encontraba en condición de pobreza alimentaria, y el 69% en condición de pobreza de patrimonio. En estos años, y con un historial de lucha contra la pobreza tradicionalmente enfocado en lo urbano, el gobierno decidió inscribir la lucha contra la pobreza rural como parte de la agenda pública (J. Scott, 2010).

Entre la mitad de los 90 y la mitad de los 2000, se crearon nuevos programas que llegaron a operar en las zonas rurales pobres, tanto desde la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) con el programa Oportunidades como desde la SAGARPA con el Procampo y, posteriormente, programas de desarrollo rural para zonas rurales pobres (Alianza para el Campo, Proyecto Especial de Seguridad Alimentaria); se sumaron a esta oferta otras dependencias públicas, tales como, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, la Secretaría de la Reforma Agraria, el Fondo Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad, entre otros.

Estas políticas sociales y productivas han sido diseñadas ignorándose mutuamente, creando una oferta compleja de programas y subsidios para las zonas pobres del país, ocasionando un desdoblamiento de las estructuras de atención y un inmenso desaprovechamiento de las oportunidades de sinergia y complementariedad entre los programas. Esta situación ha sido una de las principales críticas expresadas en los informes de evaluación de la política agropecuario y rural publicados en las dos últimas décadas (ver apartado 1.5).

Se observa cierto paralelismo entre lo que han sido las políticas agrarias y agropecuarias del siglo XX, y la gestión de las políticas sociales y productivas a finalizar este mismo siglo. La cita siguiente aclara parcialmente este punto:

“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 (...) es un sector agrícola a la vez muy desigual y relativamente ineficiente, además de lo cual es resistente al cambio (...). 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 (...).”

(Scott J., 2010. Pp. 78).

Aunque este enunciado tienda a ser poco riguroso en su diferenciación entre políticas sociales y productivas¹¹, y también a ignorar las políticas distributivas de corte más social que han sido puesta en marcha por el sector pública agropecuario, respalda los argumentos ya formulados sobre cierta inercia histórica en las políticas de atención al campo. La confusión aparece al momento de establecer distinciones entre políticas sociales y productivas, el tipo de bienes distribuidos, y si la política tiene el enfoque más demográfico o económico, lo cual no siempre es fácil de determinar.

¹¹ Las dependencias de la reforma agraria, en la primera década de los 2000, en realidad intentaron crear una oferta de políticas productivas, más que sociales.

La LDRS buscó atender la descoordinación entre los entes gubernamentales que intervenían en las zonas rurales, con la creación de una Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable (CIDRS) presidida por la Secretaría de Agricultura y que, asistida por el Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS), tiene como objetivo “planear y conducir la política de desarrollo rural y, sobre todo, promover la articulación y la convergencia institucional” (OCDE, 2011. Pp. 30). Uno de sus mandatos consiste en acordar e integrar el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC). Este anexo técnico del Programa de Egresos de la Federación (PEF) establece el conjunto de políticas públicas que inciden en el medio rural, contemplando las acciones convergentes de 17 Ramos Administrativos (14 Secretarías de estado) a través de 9 vertientes de atención especializada: competitividad, social, financiera, infraestructura, laboral, medio ambiente, educativa, salud y agraria (FAO/SAGARPA, 2013a). Como referencia, en el 2013, el PEC sumaba un presupuesto autorizado de alrededor de 300 mil millones de pesos anuales.

En 2011, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) consigna que “[el PEC, la CIDRS y el CMDRS] no han funcionado como mecanismos auténticos de integración de la política y los programas del sector” (OCDE, 2011. Pp. 3). En particular, la Comisión Intersecretarial no ha logrado la tan esperada coordinación interinstitucional, por varias razones. La Comisión se enfrenta a una disposición casi nula por parte de las otras Secretarías en establecer mecanismos de coordinación; los incentivos para que las otras 14 Secretarías participen activamente en atender las prerrogativas de la Ley dependen exclusivamente de la buena voluntad de cada Secretario o titular (FAO/SAGARPA, 2013a).

En los hechos, el alcance de la Comisión ha sido de fungir como “un foro informativo donde se deliberan temas específicos o de coyuntura o la atención de determinadas demandas respecto a cuestiones específicas sobre los programas de la SAGARPA” (FAO/SAGARPA, 2013a. Pp. 15). El PEC no ha sido el instrumento integrador y coordinador de la política de desarrollo rural que se había planteado originalmente; tan sólo ha permitido “clasificar y agrupar el amplio conjunto de programas agrícolas y de desarrollo rural por funciones comunes” (Scott J., 2010. Pp. 76). Se trata, en efecto, de un documento que enlista de forma ordenada rubros presupuestales del PEF relacionados con el campo, bajo las 9 vertientes arriba mencionadas.

Ante la permanencia de estas condiciones de descoordinación, los problemas de duplicidad y de ausencia de sinergia han ido *in crescendo*. Un reporte elaborado por la Secretaría de Agricultura en 2010 presenta un panorama bastante crítico en este sentido, pues consigna que “el conflicto de intereses, la poca o nula comunicación, la falta de objetivos claros y delimitados en materia de fomento productivo o asistencialismo y la falta de poblaciones objetivo bien delimitadas ha provocado que los programas se dupliquen” (SAGARPA, 2010. Pp. 257). Una cifra ilustradora de esta situación es el número de dependencias gubernamentales que operan programas con objetivos similares al de Activos Productivos de la SAGARPA (equivalente de la vertiente de distribución de activos de la Alianza para el Campo): en 2010, la SAGARPA contabilizó “otras nueve dependencias del gobierno federal [operando] en total 22 programas con objetivos similares” (SAGARPA, 2010. Pp. 258).

El problema señalado es visto por muchos autores como el principal causante de los malos resultados que está obteniendo la política pública rural hoy en día (ver apartado 1.5). La OCDE indica que la “falta de claridad en las funciones institucionales entre los organismos gubernamentales que intervienen (...), la duplicación de actividades (...) y los acercamientos contradictorios a los problemas (...) han debilitado el efecto del gasto público importante de México (...) y han contribuido a su rendimiento relativamente bajo” (OCDE, 2011. Pp. 6).

b. Nuevos esquemas de gobernanza

La LDRS mandata la construcción de un andamiaje institucional complejo, con la creación de distintas instancias de gobernabilidad en tres escalas administrativo-territoriales: los municipios, los Distritos de Desarrollo Rural (DDR) y los estados. Se crean los “Consejos de Desarrollo Rural Sustentable” en estos tres niveles, con la finalidad de planear y definir la política agropecuaria bajo una lógica “*bottom-up*”.

Otro esquema de gobernanza plasmado en la Ley fueron los “Comités Sistema Producto”, conformados por los representantes de las cadenas productivas, y cuya función consiste en formular e implementar “planes rectores” federales que identifiquen los retos y propuestas de acciones para mejorar el desempeño económico de la cadena correspondiente. De esta forma, la estructura de gobernanza creada considera dos principales ámbitos para la definición de las políticas agropecuarias: el ámbito territorial por un lado, con los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable, y el ámbito productivo por otro lado, con los Comités Sistema Producto y en el que se reconocen las particularidades productivas, de distribución y comercialización de cada cadena productiva.

La figura siguiente representa la forma en que se concibió este nuevo modelo de gobernanza; adelantamos que su implementación ha sido fuertemente comprometida, por razones que detallamos más adelante.

Figura 1. Estructura de gobernanza prevista para la aplicación de la LDRS.



Fuente : OECD, 2008

Fuente: esquema copiado de OCDE, 2011. "Arreglos institucionales para las políticas agrícolas, pesqueras y alimentarias de México". OCDE, París, 2011.

En particular, los esfuerzos de descentralización impulsados por la Ley obtuvieron muy pocos resultados. Las instancias de toma de decisiones no han cumplido con sus funciones, y la mayoría de ellas operaron sólo durante unos años antes de caer en el olvido.

Este fracaso en la construcción de un sistema de decisión multinivel basado sobre la unidad local puede atribuirse a "aspiraciones democráticas simplistas". Asimismo, los comités formados tenían funciones y responsabilidades limitadas, pues sólo podían tomar decisiones sobre la distribución territorial de un presupuesto decidido *a priori*; no dieron lugar a una reflexión crítica sobre la naturaleza de la política y sobre el contenido y mecanismo de operación de los programas.

1.3.2 Rompimiento con los arreglos tradicionales, a nivel interno y con las organizaciones

Es importante puntualizar que la administración panista adoptó una actitud precautoria y de recelos hacia la estructura administrativa heredada del Partido Revolucionario Institucional (PRI), buscando demarcarse del "estilo priista". En este sentido, una limitante de la nueva administración para atender su vasto programa residió en el mantenimiento de una plantilla de servidores públicos contratados y "formados" durante los sexenios anteriores. En efecto, tanto por falta de recursos humanos fuera de la Secretaría como por la preocupación de darle continuidad a la política, las autoridades nuevas conservaron una

parte importante de la estructura de personal ya heredada, principalmente en los niveles técnicos y medios, y en las delegaciones, Distritos de Desarrollo Rural y Centros de Apoyo al Desarrollo Rural. Esta situación generó importantes problemas de comunicación entre los mandos altos por un lado, y los mandos medios y técnicos por otro lado; así como, entre la estructura central por un lado y las estructuras regionales por otro. J. Franco López explica que las autoridades de la SAGARPA actuaron como “una nueva dirigencia que desconfiaba de su propia estructura administrativa y de los remanentes del viejo poder político” (Franco López J., 2011. Pp. 11).

En un informe de la propia SAGARPA se denuncia esta distanciaci3n entre el nivel central y los 3rganos regionales, que ha tenido repercusiones en la pertinencia de las decisiones tomadas:

“El monitoreo en campo de los programas, sus avances, resultados, impactos directos y en el entorno es un proceso constante en el modelo de planeaci3n estrat3gica. Conocer el sentir de los actores (beneficiarios, normativos y operativos) permite obtener informaci3n real y actualizada sobre los distintos puntos de vista y como impactan las pol3ticas en el Sector. Este proceso de diagn3stico, de consulta, de an3lisis del Sector se ha dejado de operar en forma sistem3tica, por el cambio de l3neas de trabajo determinadas por los titulares de las distintas Unidades Responsables, realiz3ndose solamente en forma aislada, repercutiendo en la toma de decisiones, situaci3n que se ve reflejada en la duplicidad de programas, estrategias coyunturales que debieran de haberse previsto en un proceso de planeaci3n participativa, la continuidad de programas que ya cumplieron su raz3n de ser, etc. La carencia de este proceso, deja al sector sin informaci3n real y actualizada que permita planear el futuro con mayor flexibilidad para poder tomar decisiones ante las contingencias o cambios que se pudieran presentar.”

(SAGARPA, 2010. Pp. 256).

A esta dispersi3n de visiones dentro de la misma organizaci3n, se sum3 una nueva distribuci3n muy poco funcional de las responsabilidades: bajo el nuevo esquema organizacional impulsado a partir del 2000, la estructura central concentraba las funciones de normatividad y dise1o de pol3ticas, mientras que los operadores en las delegaciones, los Distritos de Desarrollo Rural y los Centros de Apoyo al Desarrollo Rural ten3an como funci3n principal la operaci3n de los programas. Esta reestructuraci3n tuvo repercusiones directas en la ineficiencia e inoperatividad de la mayor3a de los cambios promovidos por la c3pula de car3cter tecn3crata de la dependencia, y limit3 en gran medida el alcance de la transformaci3n deseada. Parte del 3mpetu reformista se redujo a la implementaci3n de nuevos programas, si bien con nuevos objetivos, ejecutados bajo los m3todos de operaci3n tradicionales.

Paralelamente, la nueva administraci3n emprendi3 una verdadera guerra contra los llamados “gremios y poderes f3cticos” anteriores. Para lograr este prop3sito, las autoridades de la Secretar3a estaban dispuestas a: “1. Romper la real o supuesta cohesi3n pol3tica de los segmentos burocr3ticos no panistas (mandos medios y personal operativo) con los que tendr3a que trabajar; 2. Quebrar la vinculaci3n clientelar entre burocracia operativa y representaciones sociales; y 3. Debilitar a las organizaciones y liderazgos

sociales y su capacidad de presión y apropiación de recursos públicos” (Franco López J., 2011. Pp. 14).

Una consecuencia directa de estas acciones fue que las organizaciones buscaran nuevos aliados para defender sus intereses y conservar sus cotos de poder; encontraron un grupo de aliados efectivo y poderoso en la Cámara de Diputados. Al no contar con la mayoría en el Congreso, el gobierno panista se vio obligado a entablar duras y largas negociaciones con los legisladores. De esta manera, éstos fueron jugando un papel cada vez más importante en la negociación del presupuesto para el campo. Este nuevo protagonismo duró por lo menos durante los dos sexenios panistas, y formó un contrapeso efectivo al poder ejecutivo, como queda registrado en la cita siguiente: “si bien en términos presupuestales la Cámara de Diputados ha beneficiado constantemente al sector, en ocasiones su intervención puede contravenir las orientaciones y prioridades definidas en la política y la planeación desarrollada por el Gobierno Federal, al establecer ciertas definiciones sobre programas o componentes de apoyo, o al reasignar o asignar montos presupuestales (a veces con tendencia inercial o por demandas-presiones de determinados grupos)” (Gómez Oliver L. et.al, 2013. Pp. 16).

Para llenar el “vacío” que iban a dejar las organizaciones en la orientación de la política pública para el campo, las nuevas autoridades tenían la intención de delegar poderes vía dos esquemas innovadores para la estructura de gobernabilidad del sector: la descentralización y una mayor participación de los territorios y sus comunidades por un lado, y la participación ciudadana por otro lado.

1.3.3 Descentralización: el presupuesto federalizado

Si bien los esfuerzos de descentralización planeados desde la LDRS obtuvieron magros resultados, la Secretaría impulsó por su lado acciones de “federalización” de algunos programas, comúnmente llamados “programas en concurrencia”, que tuvieron más éxito que la Ley en términos de una participación efectiva de las entidades federativas. La federalización de los programas consiste en asignar la responsabilidad de la ejecución del programa a los estados, a través de sus Secretarías de Desarrollo Agropecuario (comúnmente llamadas “SEDAGRO”); la Secretaría de Agricultura funge como entidad normativa y supervisora del proceso. Si bien la toma de decisiones para la asignación de los recursos es compartida entre el gobierno federal y la SEDAGRO, con la formación de comités mixtos, los estados son los responsables fiscales de la ejecución del presupuesto. Su poder de decisión *de facto* es mayor que el de la Secretaría, aún más si ésta decidiera mostrarse flexible y “poco entrometida”. El término de “concurrencia” proviene de la obligatoriedad de que la entidad federativa aporte un porcentaje relativamente bajo (alrededor del 10%) de los recursos. Este presupuesto descentralizado en los estados también es designado como “presupuesto federalizado”.

En un lapso de tiempo muy corto, una gran cantidad de recursos fueron canalizados a través de los gobiernos de los estados vía sus fideicomisos (genéricamente denominados “FOFAE” (de “Fideicomisos de Fomento Agropecuario en los Estados”), pero con nombres propios para cada entidad). El primer y principal programa descentralizado fue el de la Alianza para el Campo, que financiaba asistencia técnica y adquisición de activos productivos. Esta nueva

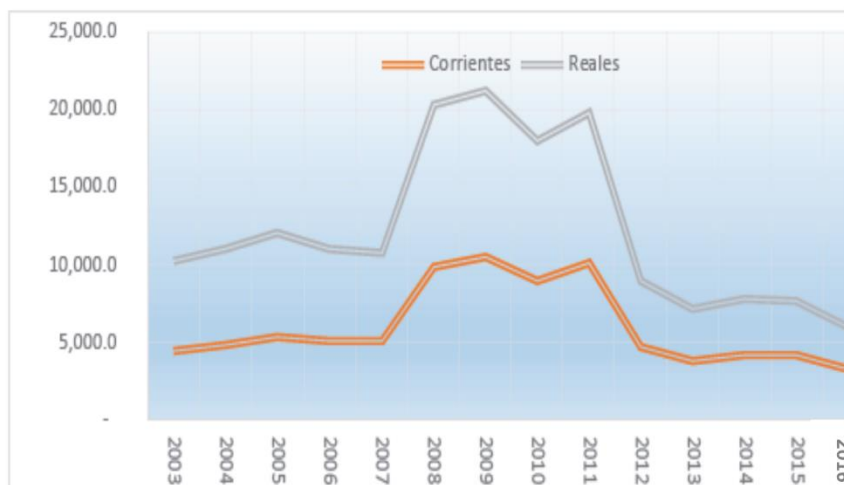
distribución de poderes condujo a que los gobernadores y secretarios de los estados se fueran posicionando como nuevos actores de mucho peso para la política agropecuaria y rural.

Así, la descentralización sí tuvo lugar: no bajo los esquemas de distribución de los poderes y gobernabilidad compartida que proponía la LDRS, sino bajo mecanismos de concurrencia presupuestal con los estados –es decir, vía una transferencia de responsabilidades administrativas y operativas para una parte del presupuesto de la Secretaría.

Esta transferencia no fue acompañada de un proceso de desarrollado de capacidades o de una ampliación de las plantillas de personal en los estados, lo cual hubiera ayudado a que éstos asumieran sus nuevas responsabilidades con una estructura más sólida. Ante la falta de preparación de los funcionarios estatales para administrar el presupuesto descentralizado, surgieron rápidamente evidencias de malos manejos e incluso desvíos de los recursos. Aunado a lo anterior, las organizaciones que estaban siendo excluidas de las decisiones del poder ejecutivo, encontraron en los estados nuevos interlocutores más abiertos para negociar, por lo cual se volvieron paulatinamente patrocinadores de la federalización del presupuesto.

Ante esta delicada situación, voces se elevaron para “re-centralizar” el presupuesto. Este debate entre descentralización/centralización de los recursos se ha vuelto recurrente en las negociaciones presupuestales anuales, eso hasta la fecha.

Gráfica 1. Evolución del presupuesto federalizado por año, en pesos reales y constantes, 2003-2016.



Fuente: copiado de Robles Berlanga H., 2013. “Diez razones para conocer el Ejercicio de los Recursos Federalizados de SAGARPA”, Editorial Subsidios al Campo en México

El incremento presupuestal observado en 2008 responde a la creación de nuevos programas operados bajo la modalidad en concurrencia y al incremento del presupuesto de programas existentes, lo cual refleja también el peso político que llegó a tener la Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Agropecuario (AMSDA), con el apoyo de algunas

organizaciones participantes en el CMDRS. Las tendencias centralizadoras regresaron con más fuerza con el retorno del PRI en el poder; a partir de 2012, se observa una clara tendencia a la baja del presupuesto federalizado, que alcanzó su nivel más bajo en el año 2016 para el periodo estudiado (hasta el 2016). Los esfuerzos constantes del ejecutivo priista para reducir hasta el “mínimo necesario” el presupuesto descentralizado se explican por la percepción de que estos recursos representan para los estados “un privilegio no merecido”. No obstante estos esfuerzos, estas reducciones han sido matizadas y revisadas a la alza ante el peso político significativo adquirido por las entidades federativas –en particular vía la AMSDA.

1.3.4 Participación ciudadana

Bajo los sexenios panistas se diseñaron incentivos para una mayor participación de la sociedad civil en la ejecución de proyectos asistencialistas, de educación, de desarrollo local, de lucha contra la pobreza o de promoción de la sustentabilidad, entre otros. Las denominadas “Organizaciones de la Sociedad Civil” (OSC) se volvieron actores importantes de intermediación entre el gobierno y los beneficiarios de la política.

De la misma manera que las perspectivas de la descentralización en la LDRS fueron atenuadas ante una realidad más compleja de lo previsto, las intenciones de la Secretaría de Agricultura en apoyarse sobre las Organizaciones de la Sociedad Civil para operar su presupuesto y, hasta cierto punto, ocupar parte del espacio hasta ahora monopolizado por las organizaciones, fueron igualmente frustradas. Las primeras generaciones de Organizaciones de la Sociedad Civil creadas bajo la administración panista tenían perfiles más urbanos, con intenciones asistencialistas, educativas o de defensa de los derechos humanos. Su falta de experiencia en zonas rurales las convertía en actores poco pertinentes para operar programas de la Secretaría (Franco López J., 2011).

En ambos casos (intento de descentralización de la LDRS y participación de la sociedad civil), se evidencia, por parte de las nuevas autoridades de la Secretaría de Agricultura, una visión deformada y poco acertada de la sociedad rural mexicana, sus problemáticas y necesidades; varios funcionarios entrevistados que trabajaron en la Secretaría durante estos sexenios abogan por un “exceso de ingenuidad” de las nuevas autoridades¹².

Los hechos evidenciaron las consecuencias perjudiciales de la falta de experiencia operativa de este nuevo grupo de funcionarios en el poder, que ignoró los aspectos funcionales de los acuerdos corporativistas, pero también, las necesidades sentidas de amplios grupos de pequeños productores. Asimismo, ante el fracaso del supuesto ajuste neoliberal y la persistencia de los niveles de pobreza en las comunidades rurales, aparecieron reacciones virulentas entre las organizaciones contra la Secretaría, con marchas y manifestaciones prolongadas. Esta crisis desembocó, en el año 2003, sobre una nueva negociación campo-gobierno para reestablecer parte de los arreglos anteriores, y que fue plasmada en el Acuerdo Nacional para el Campo (Diario Oficial de la Federación (DOF) del 28 de abril de 2003).

¹² “Nosotros [hacíamos] los programas de buena fe para gente de buena fe.” Cita extraída de una entrevista de un ex funcionario de la SAGARPA.

1.3.5 Nuevas reglas y controles internos

Un cuarto campo de batalla abierto por la nueva administración panista fue la lucha contra la corrupción, que para este entonces ya era reconocida como un problema estructural de la Secretaría, e interpretada como un resultado directo de los arreglos corporativistas.

La reestructuración de las relaciones con las organizaciones, así como la barrera erigida entre funciones propias al ejecutivo central por un lado y a las delegaciones por otro lado, fueron parte de la gran estrategia de las nuevas autoridades para atacar la corrupción.

Otra arena de intervención complementaria fue el ámbito normativo: el ejemplo más emblemático son las Reglas de Operación. Se idearon reglas, normas y procedimientos homogéneos para la ejecución de los programas, que buscaban regular y homogeneizar los procesos de distribución de los recursos y minimizar la discrecionalidad de los actores responsables de los recursos. Estas nuevas prerrogativas fueron concebidas por los funcionarios de la estructura central, con una visión “*top-down*”, y manejadas como un esquema de controles hacia las organizaciones, delegaciones, Distritos de Desarrollo Rural y Centros de Apoyo al Desarrollo Rural. La enorme distancia entre quien diseña el mecanismo de control y el operador controlado creó una serie de reglas desalineadas con la realidad operativa, explicando el carácter decepcionante de los resultados obtenidos. La cita siguiente proviene de una entrevista a un ex funcionario de la Secretaría, y recoge parte de esta situación:

“Nosotros estamos aquí encerrados tratando de hacer cosas, reglas, normas, manuales, procedimientos, para que el dinero (...) llegue a manos de la gente [a la] que debe de llegar. Pero no está llegando, ¿qué está pasando? Nosotros aquí vemos las cosas en un escritorio, pero allá es donde operan el dinero, allá es donde están las decisiones, allá es donde se está corrompiendo el asunto. (...) a distancia es difícil amarrarle las manos a quien nos las quiera amarrar¹³”

(Cita de entrevista).

Finalmente, los Órganos Internos de Control están distribuidos en cada dependencia o entidad de la administración pública, aunque dependen directamente de la Secretaría de la Función Pública; su función consiste en prevenir la corrupción, con la recepción de quejas y la realización de auditorías, entre otras acciones.

1.4 ¿Cómo opera la Secretaría de Agricultura?

1.4.1 Estructura operativa

La Secretaría de Agricultura es una instancia compleja, integrada por una multitud de unidades operativas con funciones y maneras de operar altamente diferenciadas. El análisis de la evolución del organigrama de la Secretaría, desde los 90 hasta la fecha, nos ayuda a comprender mejor la lógica operativa actual de esta organización.

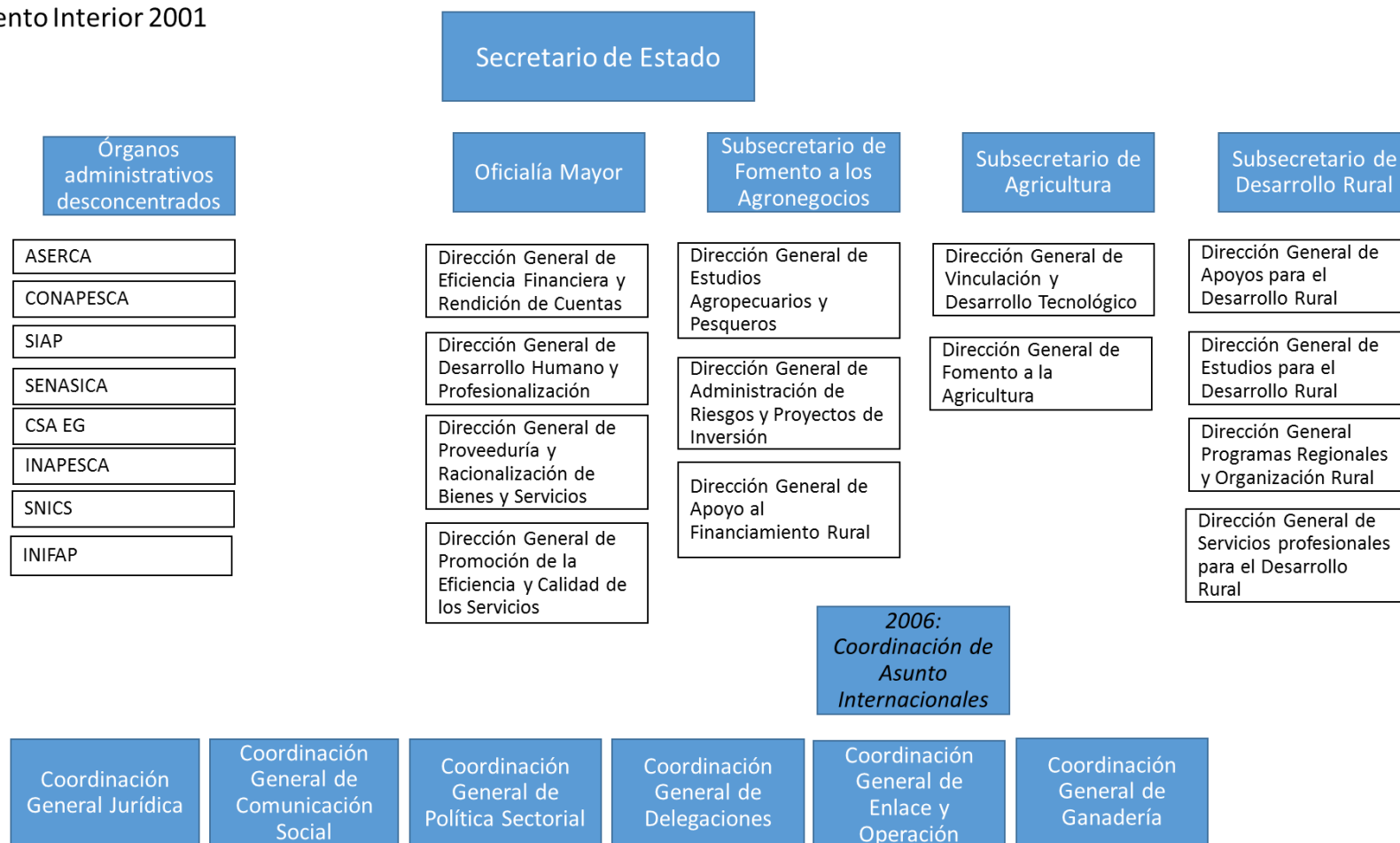
¹³ Enunciado completo de la última parte de la cita: “... es donde se está corrompiendo el asunto (...) [En el caso del recurso en manos de los estados] crea otra problemática peor. Porque prácticamente los gobiernos de los estados se sintieron libres y autónomos para ejercer el recurso que el gobierno les daba. Tuvimos que reforzar todos los procesos, precisamente revisión de reglas de operación, guías operativas, de manuales y todo lo demás, sin embargo, a distancia es difícil amarrarle las manos a quien nos las quiera amarrar.”

Como se advierte en la primera sección del capítulo, la resorción del inmenso aparato burocrático de los 80 había erosionado progresivamente el sistema de atención al campo conformado por la Secretaría, las empresas paraestatales y los organismos de la Banca de Desarrollo. La Secretaría fue el organismo menos afectado por estos recortes, y es a partir de esta estructura “núcleo” que volvió a surgir el nuevo aparato burocrático de la reforma de los 90. La intención era, en este entonces, crear una institución contenida, con un número reducido de órganos operativos. La reforma condujo entonces a la disminución de sus funciones, limitadas en un primer momento a la operación de los tres programas emblemáticos, y algunas funciones normativas.

Al inicio de los 90, la Secretaría estaba compuesta por tres Subsecretarías: las de Ganadería, de Planeación, y de Agricultura. A mitad de la década, la Subsecretaría de Ganadería desapareció para ser sustituida en sus funciones por una Coordinación General de Ganadería. La Subsecretaría de Agricultura siguió ocupando un lugar central en las operaciones de la Secretaría, pues, junto con la Agencia de Servicio de Comercialización y de Desarrollo de Mercados Agropecuarios (ASERCA), se desempeñaban –y siguen desempeñándose– como las principales unidades de atención para los grandes agricultores y empresas del sector. En el año 1995 se creó la Subsecretaría de Desarrollo Rural, en un primer momento de tamaño humilde, pero que fue creciendo velozmente en términos presupuestales y programáticos. Se distingue de las demás Subsecretarías por su enfoque más “social”, con un fuerte acento puesto en el acompañamiento técnico en campo y programas dirigidos a atender las zonas rurales más desfavorecidas y los productores más pequeños. En el transcurso de la primera administración panista, la Subsecretaría de Planeación desapareció para dar lugar a la Subsecretaría de Agronegocios, cuyas funciones originales eran de fomento a servicios financieros para el sector.

Figura 2. Organigrama de la SAGARPA, 2001.

Reglamento Interior 2001



Fuente: elaboración propia, a partir del reglamento interno de SAGARPA, 2001.

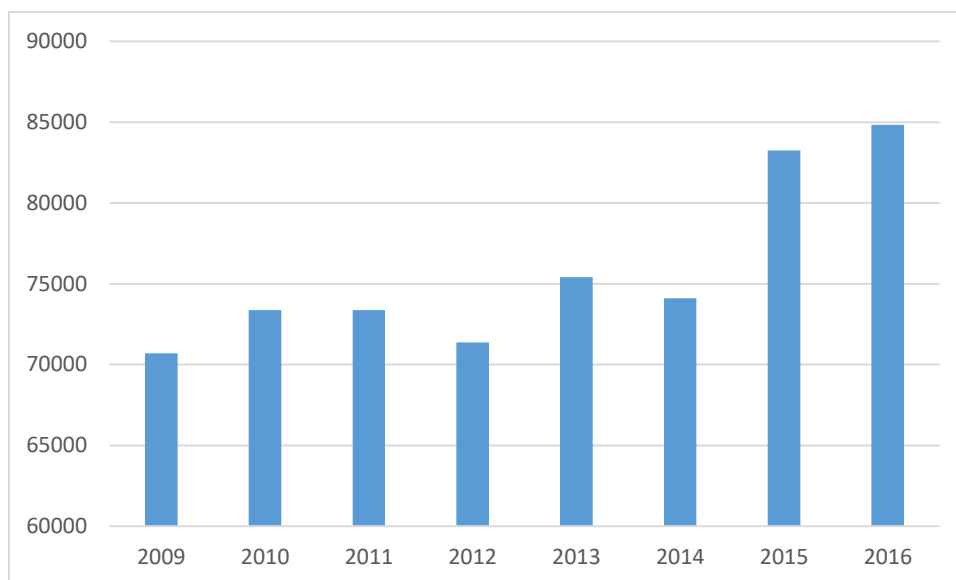
18 estructuras dependen directamente del Secretario, y se dividen en Subsecretarías, Coordinaciones Generales, órganos desconcentrados, Oficialía Mayor y área jurídica. Los órganos desconcentrados cuentan con un mayor grado de autonomía, mientras que los Subsecretarios son los subalternos más cercanos al Secretario, junto con algunos coordinadores que atienden temas más estratégicos (jurídico y ganadería), y la Oficialía Mayor.

Desde finales de los 90 hasta la fecha, se observa un movimiento por completo opuesto a las primeras intenciones de mantener un aparato burocrático reducido. Se multiplican, diversifican y “ramifican” las funciones, mandatos y temáticas atendidos por la Secretaría; esta dinámica se traduce por un alargamiento del listado total de programas y componentes programáticos de la Secretaría y es acompañada por un incremento sustantivo del presupuesto asignado a la Secretaria entre principios de 2000 a la fecha, como se puede observar en las gráficas 2 y 3. Los componentes programáticos son elementos constitutivos de los programas; sus características serán precisadas en el apartado 1.4.2.

La política agropecuaria de los 90 se constituyó como un legado a la vez de los objetivos y ajustes alineados con la liberalización comercial por un lado, y de los compromisos más fuertes adquiridos históricamente con los grupos de interés por otro lado, a los cuales se sumaron intentos para amortiguar crisis de producción y de pobreza. A ello se sumarán los nuevos mandatos para el sector, que se irán precisando y diversificando a partir de principios de los años 2000 (Fox J. y Haight L., 2010).

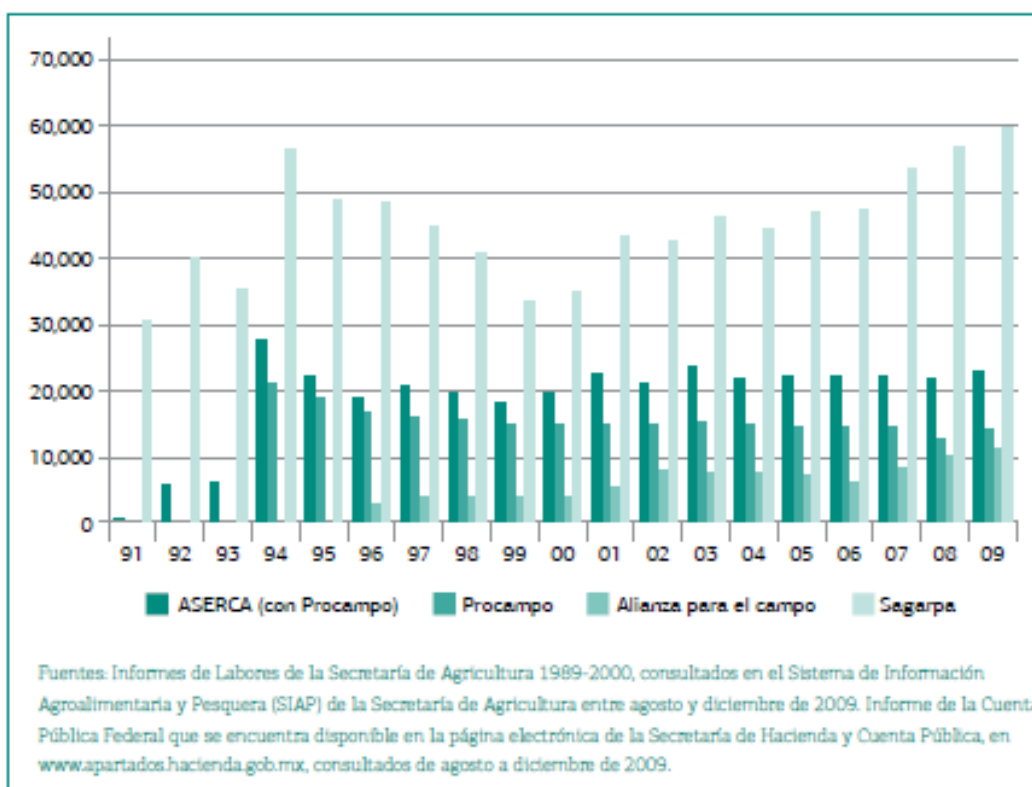
En 1996, los tres grandes programas de la Secretaría sumaban menos de 10,000 millones de pesos -alrededor de la cuarta parte del monto alcanzado en 2010; en 2015, el presupuesto total de la Secretaría es de alrededor de 80,000 millones de pesos, con más del 30% repartido entre el Procampo e Ingreso Objetivo, y un 50% distribuido entre el resto de los programas. Para este entonces, el programa Alianza había sido desmantelado en distintos programas y componentes.

Gráfica 2. Presupuesto total autorizado de la SAGARPA (incluyendo gastos administrativos), 2009-2016 (millones de pesos)



Fuente: elaboración propia, a partir de datos de la Cuenta Pública.

Gráfica 3. Gastos del presupuesto programático reportado de SAGARPA, 1991-2009 (millones de pesos de 2008)



Fuente: copiado de Fox J. y Haight L., 2010. "Subsidios para la desigualdad: las políticas públicas del maíz en México a partir del libre comercio. Coordinadores: Jonathan Fox y Libby Haight. 2010. Woodrow Wilson International Center for Scholars.

De tal suerte que la tendencia de la Secretaría ha sido de contar con un presupuesto cada vez más importante, y una estructura programática cada vez más diversificada. Esta tendencia vino acompañada de un fenómeno que tuvo un efecto estructural importante en la Secretaría, que es, el surgimiento de nuevos órganos con cierto grado de autonomía hacia la estructura central. Éstos son los órganos administrativos desconcentrados, que vienen representados en la columna izquierda de la figura 2 y cuyo origen sigue dos lógicas distintas.

Una parte de estos órganos nace como respuesta a la abundancia de nuevas temáticas y funciones de la Secretaría. Es el caso del desarrollo de normas y promoción de la inocuidad con el Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA), la recolección, integración y manejo de información con el Sistema de Información Agroalimentaria y Pecuaría (SIAP), la regulación de la certificación de semillas con el Sistema Nacional de Inspección y Certificación de Semillas (SNICS), la investigación aplicada con el Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias (INIFAP), entre otros. Por otro lado y según la información reportada en las entrevistas, el fenómeno de programatización volvió necesaria la creación de dependencias más autónomas y poco relacionadas con la estructura núcleo de la Secretaría; es decir, la creación de unidades que pudieran ejecutar estos programas sin ser “contaminada” por el enfoque “corporativista” de la estructura central. ASERCA se crea en 1991 bajo esta visión, pues el programa que viene operando bien pudo haber sido albergado directamente por la Subsecretaría de Agricultura. En este sentido, ASERCA ha llegado a fungir como dependencia de tanta o más importancia que la propia Secretaría; hasta cierto punto, y desde la percepción de los funcionarios consultados al respecto, ha ido operando como una “Secretaría paralela” que fue experimentando y mejorando los esquemas de operación de los programas. Este órgano ha sido un laboratorio privilegiado para trabajar e institucionalizar el proceso de programatización. Este “organismo descentralizado de la SAGARPA extrañamente híbrido (...) reconocido por ser un órgano eficiente en la ejecución de programas” (OCDE, 2011. Pp. 41) es, hasta la fecha, “utilizado cada vez más por otras áreas de la SAGARPA como un órgano para la ejecución de nuevos programas” (OCDE, 2011. Pp. 41). Ello es una de las razones por las que, en un inicio, también fue la unidad encargada de operar el Procampo, para el cual “marcó nuevos rumbos al crear las detalladas bases de datos necesarias para depositar los pagos (...) en forma directa en las cuentas bancarias de los productores elegibles” (OCDE, 2011. Pp. 41). Otras entidades no fungen como órganos administrativos desconcentrados pero juegan un rol similar: una de ellas el Fideicomiso de Riesgo Compartido (FIRCO), entidad paraestatal del sector que fue creada en el marco del Sistema Alimentario Mexicano, y cuya función original era promover la producción de temporal asegurando los costos de inversión en caso de pérdidas de cosecha (Fox J., 1993). A la fecha, el FIRCO proyecta una imagen similar a la de ASERCA en términos de capacidades técnicas, con una mayor orientación hacia temas financieros (aunque no exclusivamente).

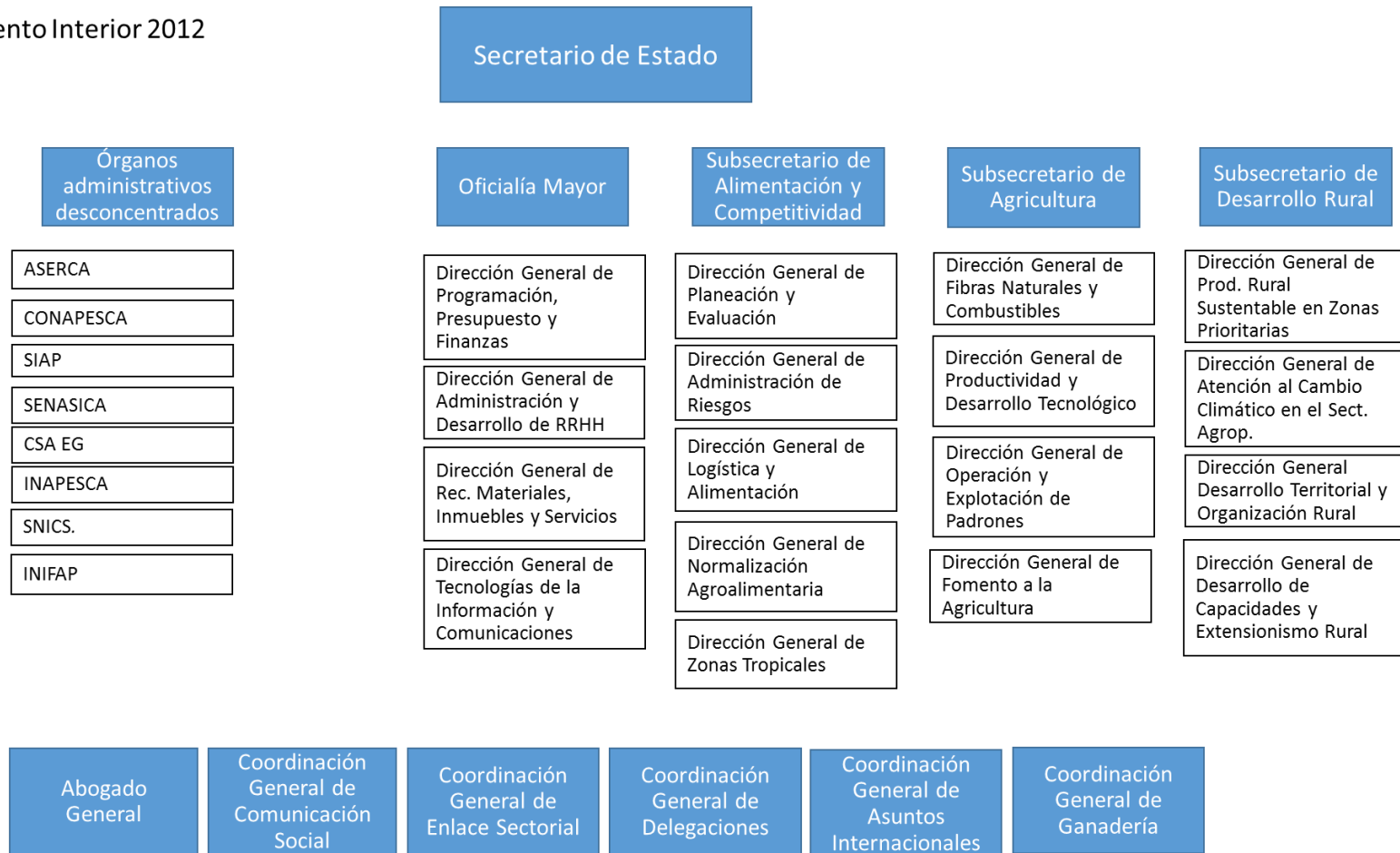
Otros órganos desconcentrados surgen de la reestructuración de los “restos” de paraestatales que fueron suprimidas, o bien, se crean para suplir funciones antes desempeñadas por una paraestatal (ASERCA, por ejemplo, retoma algunas funciones de la CONASUPO). Ciertos órganos responden a la redistribución de la atención a los distintos

sectores productivos en la Secretaría: es el caso de la atención al sector pesquero con la Comisión Nacional de Acuicultura y Pesca (CONAPESCA) y el Instituto Nacional de Pesca (INAPESCA). Finalmente, otros son de creación *sui generis*, y su presencia en el organigrama es difícilmente entendible al no conocer el contexto específico en el cual se crearon.

En resumen, la diversificación temática se sobrepone a una estructura operativa que no termina de ajustarse adecuadamente a sus nuevas funciones. Esta situación queda registrada en el informe de la OCDE, en el que se señala que “el modelo [de operación actual de la SAGARPA consiste] en añadir más responsabilidades en forma paulatina a la estructura de la organización a medida que las responsabilidades adicionales y los recursos financieros relacionados se vuelven disponibles –como sucedió con ASERCA y FIRCO, por ejemplo- lo cual no ha dado lugar a una división por completo racional entre las responsabilidades normativas y las programáticas” (OCDE, 2011. Pp. 44).

Figura 3. Organigrama de la SAGARPA, 2012.

Reglamento Interior 2012



Fuente: elaboración propia, a partir del reglamento interior de la SAGARPA, 2012.

La comparación entre los organigramas de los años 2001 y de 2012 muestra que la evolución de la Secretaría en estos 11 años no siguió la lógica de una mayor congruencia operativa; vemos aparecer nuevas direcciones generales (17 en 2012, contra 13 en 2001) cuya creación sólo puede interpretarse al tener conocimiento de los acontecimientos muy particulares y coyunturales que dieron lugar a estos cambios.

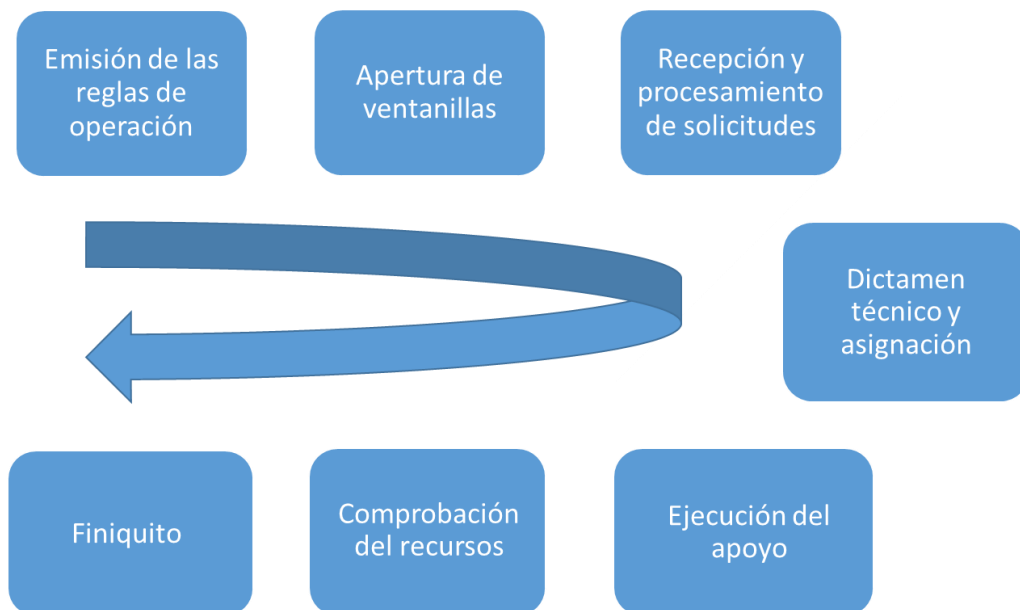
El organigrama de la Secretaría de Agricultura no solamente carece de lógica en términos de funciones operativas, pues la coherencia temática de la distribución de los programas entre Subsecretarías también es poco clara. La Subsecretaría con mayor congruencia en este sentido es la de Desarrollo Rural, pues las temáticas asumidas por las Direcciones Generales responden, hasta cierto punto, a los mandatos de esta Subsecretaría; las de Alimentación y Competitividad por un lado y de Agricultura por otro lado se reparten funciones similares, y la distribución actual de sus Direcciones Generales responde a criterios más coyunturales, de cumplimiento de “ocurrencias” o de “saber-hacer” acumulado con el paso del tiempo, en lugar de una cabal interpretación de los mandatos de dichas Subsecretarías. Los tres grandes sectores productivos a cargo de la Secretaría son atendidos por órganos con niveles jerárquicos distintos: una Coordinación General para la ganadería, un órgano desconcentrado para la pesca y una Subsecretaría para la agricultura.

En términos de actividades de seguimiento de la operación, el ya referido informe de la OCDE publicado en 2011 destaca que la presencia de tres Subsecretarios es contraproducente, pues triplica el papel de intermediación y de apoyo directivo al Secretario que podrían desempeñar. Los grupos de asesores tienden a suplir esta función, en lugar de enfocarse exclusivamente al establecimiento de prioridades estratégicas. Ya mencionamos que existe un número elevado de estructuras directamente dependientes del Secretario; a esta constatación se suma el hecho de que los estilos de reportes e informes de actividades tienden a ser personalizados –o cuando cumplan con formatos oficiales, no se rescata la realidad operativa del área- lo cual dificulta las actividades generales de seguimiento de la estructura.

Para finalizar este apartado, describimos brevemente cómo funciona la operación de componentes programáticos de la Secretaría. La ejecución de cada componente programático está a cargo de una Unidad Responsable (o UR), que son principalmente Direcciones Generales de la Secretaría, pero también, órganos desconcentrados o Coordinaciones Generales. Comúnmente, las UR se apoyan en las llamadas Instancias Ejecutoras (o IE), que pueden ser delegaciones, órganos desconcentrados, instancias externas afines al sector, o secretarías de las entidades federativas (SEDADRO) - dependiendo de cada componente; las IE son responsables de llevar a cabo la operación del componente.

El flujo operativo de los componentes programáticos difiere según la naturaleza de cada componente. El *modus operandi* más común corresponde a los componentes de asignación de apoyos (sean monetario, en especie, etc.), y sigue las etapas presentadas en la figura 4.

Figura 4. Flujo operativo general de los componentes programáticos de la Secretaría de Agricultura.



Fuente: elaboración propia

Las Reglas de Operación (ROP) son publicadas anualmente (en el mes de diciembre que precede el año correspondiente), y consignan, por programa y componente programático, los objetivos perseguidos y la población objetivo, el tipo de bien o servicio que ofrece, la forma en que se ejecuta, los requisitos para quienes quieran acceder al apoyo, las unidades operativas responsables y el tipo de seguimiento previsto. Arrojan algunas luces en cuanto a la administración de los componentes y cómo se toman las decisiones acerca de la gestión de los bienes y servicios correspondientes.

Una vez publicadas las Reglas de Operación, se abren convocatorias por componente programático, en el marco de las cuales las personas interesadas en acceder a los bienes o servicios de un programa determinado pueden presentar su solicitud, bajo los formatos establecidos en las ROP. Las solicitudes son recibidas en las llamadas “ventanillas”, que pueden ser, los Centros de Atención para el Desarrollo Rural, Distritos de Desarrollo Rural, delegaciones, oficinas de la estructura central, Secretarías de Desarrollo Agropecuario de las entidades federativas, o, en su caso, en oficinas de órganos desconcentrados o agentes técnicos cercanos al sector, dependiendo del componente. Las fechas de apertura varían año tras año, según la carga de trabajo de los funcionarios a cargo del componente; por lo regular, su duración es de aproximadamente un mes, entre los meses de febrero y mayo.

Después de recibir las solicitudes, cada Unidad Responsable se encarga de emitir los dictámenes, que dependen de la calidad de los expedientes, su cumplimiento normativo, así como, de la disponibilidad presupuestal del componente correspondiente. Al finalizar esta etapa, se publican los resultados de la convocatoria, y se especifican los pasos siguientes para que los solicitantes aprobados tengan acceso al bien o servicio

correspondiente. La transferencia del apoyo puede realizarse vía un intermediario (proveedor de insumos, técnico extensionista, despacho, empresa de servicios, etc.), o bien, directamente a una cuenta bancaria de los productores o grupos de productores. La comprobación de la ejecución del apoyo es otra etapa importante del ciclo operativo de la Secretaría, y muchas veces se cumple integrando los comprobantes fiscales que den cuenta del uso efectivo del apoyo entregado; y, en su caso, brindando pruebas físicas de la realización de ciertas acciones (talleres de capacitación, resultados de investigaciones, acta constitutiva de una organización conformada, etc.). Al haber comprobado la ejecución de los apoyos, se celebran actas de finiquito, con lo cual se cierra formalmente el ciclo operativo. En algunos casos, se llevan a cabo supervisiones al azar para comprobar la correcta ejecución de los apoyos.

El ciclo operativo supuestamente tiene que ajustarse a los plazos del año fiscal; no obstante, es común que surjan retrasos importantes, y que se finalice la operación después del cierre de año.

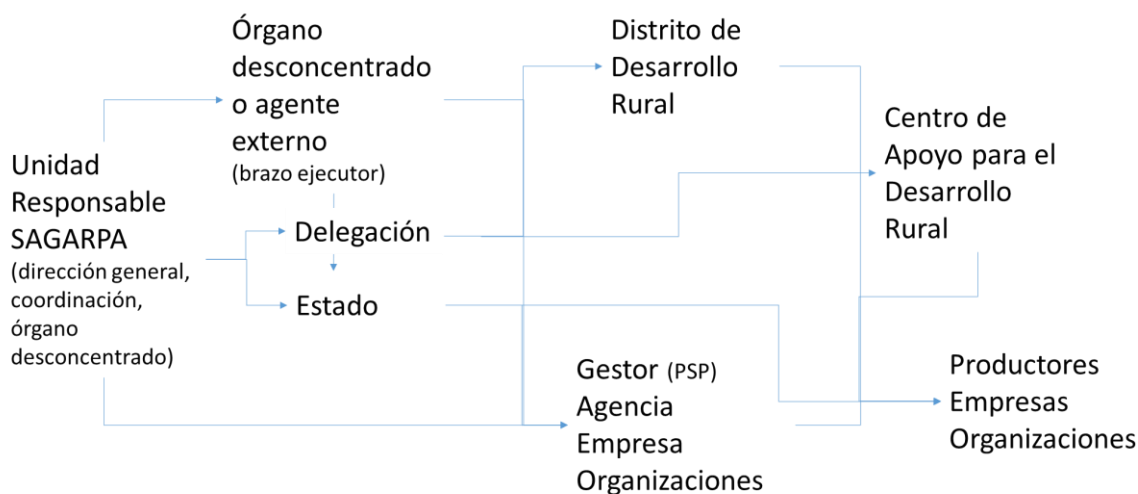
En el año 2016, seguían existiendo dos modalidades de operación: por un lado, la ejecución directa de los componentes, y por otro lado, la ejecución en concurrencia vía los Estados y sus fideicomisos. La ejecución directa corresponde a apoyos otorgados directamente por la Secretaría; mientras que la modalidad de ejecución en concurrencia corresponde a la modalidad de presupuesto federalizado evocada anteriormente.

En el caso de la primera modalidad, existen variantes: la Unidad Responsable opera el programa de manera directa, o bien, vía sus representaciones en las regiones: delegaciones, Distritos de Desarrollo Rural y Centros de Atención para el Desarrollo Rural. En ciertos casos, se apoya en órganos desconcentrados u otra dependencia pública afín al sector (Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero, o “Financiera Rural”, Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA), Fideicomiso de Riesgo Compartido (FIRCO), entre otros). El rol asumido por las representaciones regionales, los órganos desconcentrados y dependencias públicas externas, es muy variable: puede consistir, de manera no excluyente, en la organización de la apertura de ventanillas y recepción de expedientes, la participación en el dictamen (si es que aplica para el programa considerado), la gestión administrativa de la asignación de apoyos previstos, el seguimiento o supervisión, la contratación de personal operativo, la realización de tareas técnicas (capacitación, por ejemplo), etc.

Para la segunda modalidad, la función de la Unidad Responsable consiste en normar y supervisar la correcta ejecución de los recursos por parte de los estados (FAO/SAGARPA, 2013a). De nuevo, pueden participar o no en la operación las delegaciones y representaciones locales (aunque en este caso, con una incidencia mucho menor), así como, órganos desconcentrados o instancias externas. Cabe señalar que algunos componentes programáticos, aunque no estén incluidos en el presupuesto federalizado de la Secretaría, requieren de la participación de las entidades federativas para ciertas fases de implementación, lo cual introduce mayor complejidad en la dinámica operativa de la estructura programática de la Secretaría de Agricultura.

Estas modalidades y sus variantes suponen una multitud de flujos administrativos posibles para la ejecución de los programas -siendo los flujos administrativos entendidos como la secuencia de actores involucrados en el ciclo operativo de un componente determinado- dependiendo del tipo de unidades administrativas movilizadas: con o sin delegaciones, CADER y/o DDR, con o sin la participación de un órgano desconcentrado o dependencia pública externa a la Secretaría, con o sin los Estados, sus FOFAE y SEDAGRO propias, etc. Para ilustrar esta diversidad, abajo representamos los distintos flujos administrativos a través de los cuales son operados los componentes programáticos.

Figura 5. Flujos administrativos para la operación de los componentes programáticos.



Fuente: elaboración propia

1.4.2 Estructura programática

Las incongruencias en la estructura operativa que ya hemos descrito se reflejan también en la estructura programática de la Secretaría.

El Programa Sectorial de la Secretaría se divide en distintos programas presupuestarios, cuyo número varía según los años. Recordemos que en entre 1993 y 1995 se habían creado los tres programas emblemáticos de la Secretaría. A partir de estos programas, se fueron creando nuevos programas o nuevos componentes, conforme a la multiplicación, ampliación, ramificación y diversificación de las áreas operativas.

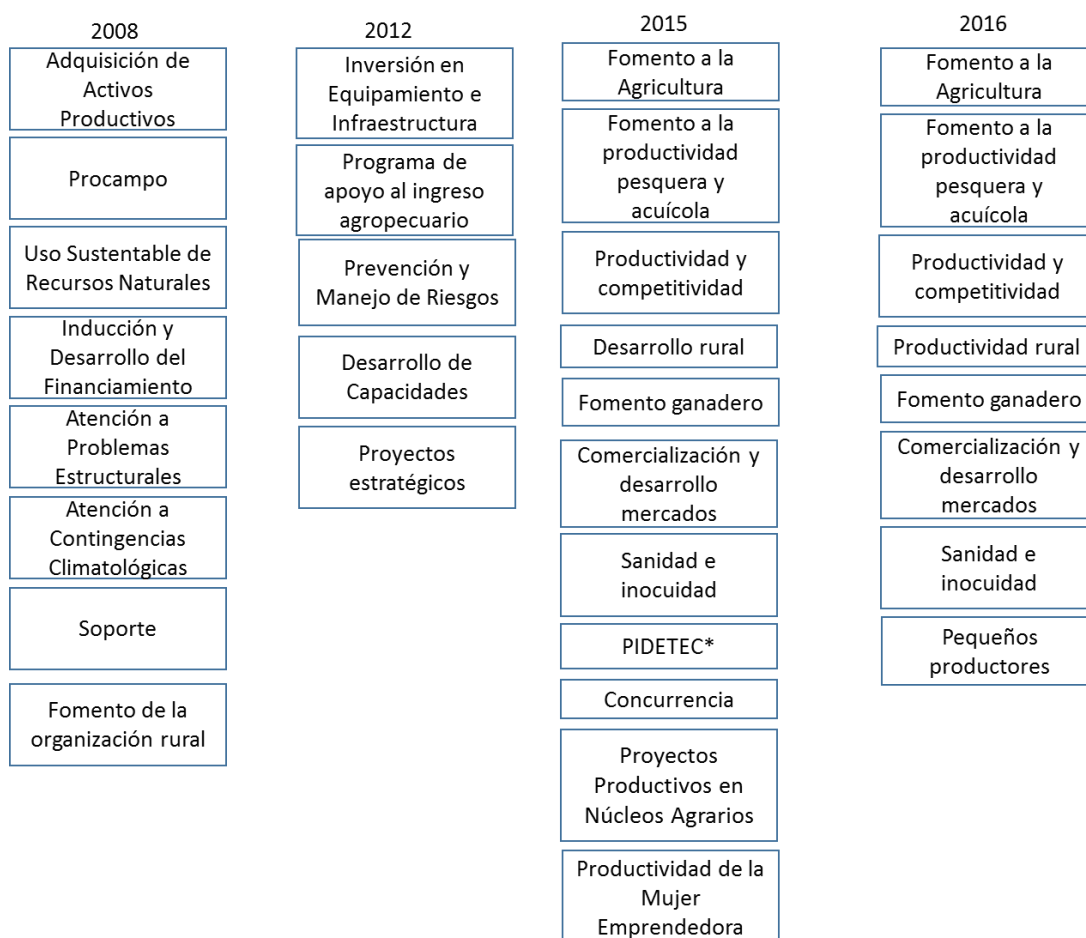
Conviene aclarar que un programa está formado por varios componentes programáticos; cada componente opera de manera independiente, y su relación con el programa al que pertenece muchas veces se establece a partir del objetivo del componente, que tiene que alinearse al objetivo más general del programa. Así, no es inusual que en un mismo programa presupuestal aparezcan componentes manejados por Direcciones Generales, Coordinaciones Generales e incluso Subsecretarías distintas.

Una serie de evaluaciones externas anteriores al 2008 consignaba la necesidad de reducir el número de programas (que sumaba un total de 50 al iniciar este año) y de fusionar

algunos componentes. Estas recomendaciones fueron atendidas entre el 2008 y el 2012; en efecto, en el 2008 el número de programas pasó de 50 a 10; en el 2012, la estructura programática se componía de tan sólo 5 programas. Ahora bien, esta cifra volvió a incrementar, y en el 2015 se enumeran 11 programas. Entre el 2015 y el 2016, se vuelve a reducir el número de programas, de 11 a 8.

Se advierten cambios sustantivos no solamente en el número de programas, sino también en sus enunciados. Estos últimos tienen referentes temáticos que pertenecen a lógicas estratégicas distintas; en este sentido, no expresan claramente los grandes objetivos de política pública perseguidos por la Secretaría. Llama la atención, por ejemplo, el cambio que se observa entre 2008-2012 por un lado, y 2015-2016 por otro lado, que presentamos en la figura siguiente: en efecto, en el primer periodo referido los programas están categorizados por tipo de acción estratégica (inversión, comercialización, desarrollo de capacidades), mientras que en el 2015-2016, parte de los programas se organizan por sector productivo (ganadero, agricultura, acuacultura y pesca).

Figura 6. Evolución de la estructura programática de la SAGARPA, 2008 – 2016.



* PIDEDEC: Programa de Innovación, Investigación, Desarrollo Tecnológico y Educación

IMPORTANTE: sólo están representados los programas presupuestarios, más no sus componentes.

Fuente: Elaboración propia, a partir de las Reglas de Operación de los programas de la SAGARPA para los años referidos.

El proceso de reestructuración programática no fue acompañado de la fusión de sus componentes, por lo cual las simplificaciones operadas en 2008 y luego en 2016 sólo fueron ilusorias. Un informe de la FAO/SAGARPA publicado en 2013 reporta que “en opinión de diversos actores entrevistados, esta compactación abusó de la simplificación y provocó que se incorporaran, en un mismo programa, componentes heterogéneos cuya relación entre sí resulta frágil, lo que dificulta la generación de Matrices de Indicadores de Resultados consistentes, al mezclar objetivos y formas de intervención de carácter distinto” (FAO/SAGARPA, 2013a. Pp. 19).

El número total de componentes programáticos también ha sido muy cambiante según los años. En el año 2012 la Secretaría de Agricultura proponía un total de 30 componentes, mientras que en el año 2015, fueron 64. A pesar de la diversificación de los programas y componentes, los tres programas emblemáticos ya descritos se han mantenido con presupuestos abultados.

De lo anterior deducimos que una de las grandes dificultades de los ejercicios de análisis de la estructura programática de la Secretaría de Agricultura reside en los frecuentes cambios

de nombres de los componentes, lo cual implica esfuerzos de “rastreo” para poder construir la línea histórica de un componente determinado (que denominamos aquí “vida operativa del componente”). Como ilustración de lo anterior, el Anexo 1 presenta de forma detallada los cambios operados en los programas y sus componentes en los años 2008, 2010, 2011 y 2012.

A modo de resumen, los programas están conformados por distintos componentes, bajo una lógica de agrupación que responde a criterios de clasificación distintos según el año, el programa considerado y las áreas administrativas correspondientes. El análisis de los cambios en los programas nos dice poco sobre el tipo de políticas llevadas a cabo por la Secretaría y la composición y modalidades de ejecución del presupuesto, puesto que tanto la asignación presupuestal como la definición de los conceptos y las modalidades para la operación de los recursos (tipo de bienes por adquirir, población objetivo, requisitos para acceder a los apoyos, etc.) se definen a nivel de los componentes. Por ello, en el presente estudio, privilegiaremos el análisis de los componentes programáticos sobre el de los programas.

1.4.3 Presupuesto programático y oferta de bienes y servicios de la Secretaría de Agricultura

Bajo el supuesto de que la Secretaría de Agricultura ofrece rentas públicas potencialmente capturables, argumentamos que una forma de acercarnos a las prácticas de captura de renta pública consiste en comprender la manera en que se conforman estas rentas públicas, e intentar caracterizarlas.

Uno de los supuestos que surge del análisis histórico-contextual de la Secretaría de Agricultura es que el componente programático constituye una unidad de análisis relevante para entender eventuales procesos de captura de renta pública, pues es a nivel del componente que se define el tipo de bienes y servicios ofrecidos y las reglas de su asignación; eso es, el tipo de renta pública potencialmente capturable y la forma en que es transferida. Así, una forma de comprender de mejor manera qué tipo de bienes y servicios ofrece la Secretaría, y en qué cantidad –o bien, el tipo de renta pública potencialmente capturable- consiste en llevar a cabo un análisis detallado de su presupuesto a nivel de componentes programáticos.

La lógica de presupuestación en la Secretaría de Agricultura responde a la estructura programática de la Secretaría; la asignación presupuestal se lleva a cabo por programas y componentes.

Presentamos aquí un análisis de la distribución del presupuesto de la Secretaría de Agricultura por componentes para el año 2015¹⁴, con la finalidad de distinguir, ordenar y clasificar categorías o conceptos que den cuenta del tipo de bienes o servicios que ofrece la Secretaría de Agricultura. Cabe señalar que los análisis presupuestarios de la estructura programática de la Secretaría disponibles son realizados a nivel de los programas, por lo cual el presente ejercicio requirió de un esfuerzo importante de revisión y cruce de varias

¹⁴ Por ubicarse a mitad de un sexenio, suponemos que el presupuesto 2015 refleja una postura política relativamente estable y, por lo anterior, presenta pocas anomalías o excepciones en la estructura programática correspondiente.

fuentes de información. Los cálculos correspondientes a este ejercicio se presentan en el Anexo 3.

Partimos de dos documentos oficiales: el Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) publicado el 03 de diciembre de 2014 y las Reglas de Operación de los programas y componentes de la Secretaría de Agricultura, publicadas en el DOF el 28 de diciembre de 2014.

Para el ejercicio fiscal 2015, la dinámica general de operación de los componentes prevé que un máximo del 5% del monto asignado para cada componente sea destinado a gastos de operación. Junto con el rubro específico de la cuenta pública con previsiones presupuestal para gastos administrativos, estos gastos permiten cubrir los costos de las evaluaciones externas, de supervisión y operación de los componentes, de difusión y de los programas de desarrollo institucional de las delegaciones.

En el año 2015, la Secretaría de Agricultura proponía un total de 64 componentes. Para delimitar el estudio, se realizó una selección de 34 de los 64 componentes, con los criterios de discriminación siguientes:

- Por cuestiones de tiempo y recursos, se excluyeron los componentes relacionados con pesca y ganadería –a excepción del Programa de Producción Pecuaria Sustentable y Ordenamiento Ganadero y Apícola, o PROGAN, por el peso que tiene este componente en la categoría de “apoyos directos”.
- También se eliminaron aquellos componentes con bajo presupuesto y fuerte contenido técnico, como lo son los relacionados con temas de sanidad, recursos genéticos y certificación, bajo el supuesto (que tendría que verificarse en un estudio más completo) de que son menos sujetos a prácticas de captura de renta.
- De manera particular, fueron excluidos los componentes de “minería social” y “bioenergía y sustentabilidad”, por la especificidad y exclusividad de los conceptos que financian; así como, el de “desarrollo productivo del sureste”, por su delimitación geográfica.

Los 34 componentes seleccionados suman un 89% del total del presupuesto autorizado en el DOF ya referido.

Para un primer ejercicio de ordenamiento y clasificación del presupuesto, definimos 7 categorías de bienes o servicios financiados:

- 1) Fomento productivo:** esta categoría designa los recursos dirigidos a adquirir equipamientos, insumos, infraestructura u otros conceptos que buscan incrementar la producción o productividad de la actividad. Se trata de la categoría más representada en el 2015, con el 37.1% del total del presupuesto autorizado (ver gráfica 4).
- 2) Servicios financieros:** bajo esta categoría, se financia la adquisición de servicios financieros relacionados con la actividad agropecuaria: la compra de servicios de

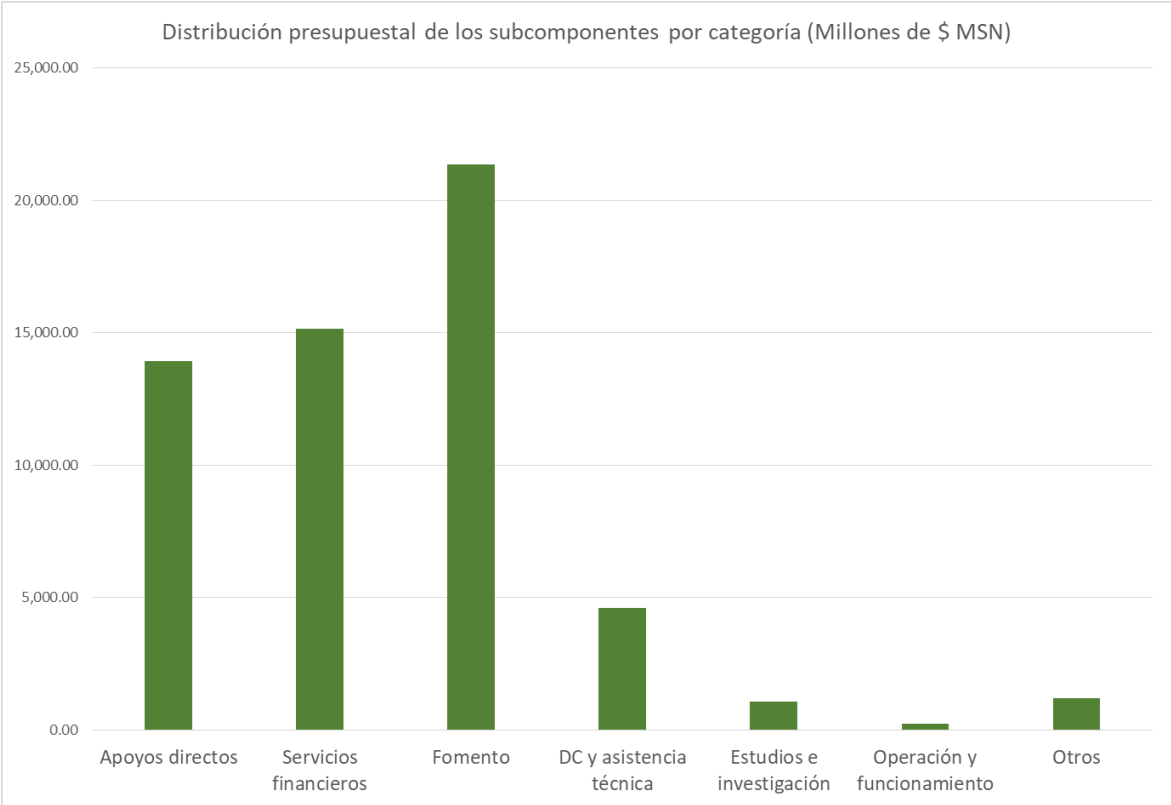
cobertura de precios, primas de seguros, garantía de créditos, entre otros. La distinción entre esta categoría y la de apoyos directos (ver punto 3) puede prestar a confusiones e imprecisiones, puesto que algunos programas de compensación por bajos precios o desastres naturales tendieron, en los últimos años, a reemplazar la compensación directa por esquemas de aseguramiento con el afán de limitar su efecto en las finanzas públicas. En el marco de este estudio, hemos integrado los Incentivos a la Comercialización provistos por ASERCA en la categoría de servicios financieros, aunque podría discutirse esta clasificación. La categoría de servicios financieros corresponde al 26.4% del presupuesto autorizado en el 2015.

- 3) **Apoyos directos:** se refieren a transferencias monetarias realizadas en cuentas bancarias individualizadas, cuyo desembolso y aprobación es independiente del tipo de gasto que se realice con los recursos recibidos. Es la tercera categoría más importante para el año 2015, pues suma el 24.2% del total del presupuesto programático autorizado.
- 4) **Desarrollo de capacidades y asistencia técnica:** bajo esta categoría, se apoya el financiamiento de actividades de formación y capacitaciones con cursos, eventos o intercambios de experiencias; o bien, de asistencia técnica impartida por técnicos asesores. En esta categoría incluimos los porcentajes reservados para la asistencia técnica a la puesta en marcha de los componentes de Fomento productivo (a veces los porcentajes aplicados son estimaciones propias, pues no siempre viene especificado en las ROP). Corresponde al 8% del presupuesto autorizado para el año 2015.
- 5) **Estudios e investigación:** se refieren a los proyectos de investigación aplicada financiados para satisfacer necesidades específicas de una cadena o relacionados con problemáticas del sector, o bien, estudios especializados que precedan algún tipo de proyectos de inversión. Esta categoría representa tan sólo el 1.9% del presupuesto programático autorizado en el 2015.
- 6) **Operación:** la categoría de operación corresponde al financiamiento de gastos de operación de organizaciones de productores u otras instancias: gastos de oficina, recursos humanos, viáticos, entre otros. Contrariamente a lo comúnmente asumido para esta categoría, es el rubro menos financiado, con tan sólo el 0.4% del presupuesto autorizado total.
- 7) **Otros gastos:** designan conceptos que son una excepción o muy poco representados dentro del presupuesto total de la Secretaría de Agricultura, con un 2.1% del presupuesto autorizado en 2015¹⁵.

¹⁵ Incluye: 1) el subcomponente “soporte técnico-metodológico, inducción estratégica y seguimiento de acciones en la instrumentación la Unidad Responsable” del componente de Desarrollo Integral de Cadenas Productivas (hasta el 2% del recurso autorizado al componente); 2) el subcomponente de “Servicios de supervisión del desempeño en situación de trabajo y seguimiento de la calidad de los servicios profesionales de las ADR, facilitadores y Agencias COUSSA PESA” del componente PESA (hasta el 8% del monto total de recursos programados para Desarrollo de Capacidades); 3) el subcomponente de “otros incentivos a la comercialización” del componente de Incentivos a la comercialización

La mayoría de los componentes ofrecen apoyos para varias categorías de bienes o servicios dentro del mismo componente. En pocos casos se especifica qué proporción del presupuesto total del componente se pretende asignar a cada categoría. Para efectos exclusivos de este estudio, se dividieron los componentes en subcomponentes (equivalentes a una categoría del componente), y se asignaron porcentajes de representación de cada subcomponente dentro del componente correspondiente. Estos porcentajes fueron estimados con base en entrevistas y/o estimaciones propias que tendrían que revisarse en el marco de un estudio más profundo. Los 34 componentes estudiados derivan en un total de 85 subcomponentes. En el Anexo 3 se presentan los cálculos y cuadros analíticos correspondientes, en la hoja de Excel “Subcomponentes ponderados”. En la gráfica 4 presentamos los montos del presupuesto asignados a cada categoría definida.

Gráfica 4. Distribución presupuestal de los subcomponentes por categoría. Presupuesto autorizado 2015 (Millones de pesos MXN).



Fuente: elaboración propia, a partir de las Reglas de Operación del 2015 y del Presupuesto de Egresos de la Federación para este año.

(porcentaje no especificado en las ROP, estimado a un 10%) y 4) el subcomponente “adquisición de unidades pecuarias” del componente Desarrollo Integral de las Cadenas Productivas (porcentaje no especificado en las ROP, estimado en 15%)

1.4.4 El proceso de planeación y seguimiento

Los procesos de planeación y seguimiento son difíciles de intuir para las personas externas a la Secretaría. Es por esta razón que, para documentar y explicar esta parte del análisis, se realizaron, en el marco de las entrevistas, consultas en las que se indagó sobre cómo se ha planeado la política para el campo en los dos últimos sexenios.

Normatividad. El proceso de planeación y seguimiento en la Secretaría de Agricultura está normado por distintas leyes que establecen varios instrumentos de planeación.

Los instrumentos “macro” son el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable. Los esquemas de planeación más propios a la Secretaría son el Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero, que expone las grandes metas para el sexenio correspondiente; y, en niveles más particulares, los Planes Rectores de los “Comités Sistema Producto¹⁶” y Planes de desarrollo agropecuario y rural de los gobiernos estatales, establecidos en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable¹⁷ (FAO/SAGARPA, 2013a).

La normatividad relacionada con la planeación y la evaluación se fortaleció a partir del año 2006, con la publicación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) que mandata varias funciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y que instituye el procedimiento de formulación y publicación de Reglas de Operación para los programas federales que otorgan subsidios por el otro. Las Reglas de Operación se definen como “las disposiciones a las cuales se sujetan determinados programas y fondos federales con el objeto de otorgar transparencia y asegurar la aplicación eficiente, eficaz, oportuna y equitativa de los recursos públicos asignados a los mismos” (DOF, 2015c. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, artículo 2, inciso XLV). Fungen como estatutos que regulan la mecánica operativa de los programas de apoyo federal que se aplican en México.

La LFPRH establece también la puesta en marcha de un Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), como un “conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas y de los proyectos” (DOF, 2015c. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, artículo 2, inciso LI).

El SED pone el acento en mecanismos de Presupuesto basado sobre Resultados, que en los cuerpos administrativos se traducen en esquemas de Gestión basada en Resultados. Adicionalmente a ello, el SED instaure lineamientos según los cuales las distintas dependencias gubernamentales se hacen responsables de las actividades de monitoreo y evaluación (internas y externas) de sus programas. El Programa Anual de Evaluación es publicado cada año por la Secretaría de la Función Pública, y establece qué programas serán sujetos a evaluaciones externas, así como, el tipo de evaluaciones correspondientes.

¹⁶ Instituidos desde la Ley de Desarrollo Rural Sustentable. Conformados por los representantes de las cadenas productivas, su función consiste en formular e implementar “planes rectores” que identifiquen los retos y propuestas de acciones para mejorar el desempeño económico de la cadena correspondiente.

¹⁷ También instituidos desde la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

Estos cambios buscaban promover nuevos métodos de gestión en la administración pública mexicana. La Secretaría de Agricultura, junto con las demás dependencias, se apegó a este nuevo marco ordenando e integrando sus políticas y programas en un programa sectorial dividido en objetivos, actividades e indicadores; también alineó los resultados esperados con el presupuesto correspondiente, con la intención de fundamentar y justificar año con año las propuestas de asignación presupuestal en el marco del PEF.

Es importante señalar que, antes de que se emitiera la LFPRH, la Secretaría de Agricultura contaba ya con avances destacados en materia de Gestión para Resultados. En efecto, es reconocida como entidad pionera en la regulación de sus programas vía las Reglas de Operación y en la realización de evaluaciones externas de sus programas, en colaboración con distintas instancias de investigación¹⁸. En efecto, desde la administración de E. Zedillo, se habían realizado las primeras evaluaciones de programas y elaborado las primeras Reglas de Operación; es a partir de estas primeras iniciativas que, en adelante, la SHCP decidirá masificar estos procesos a nivel de los programas federales que otorgan subsidios. No obstante, a pesar de que la Secretaría de Agricultura sea catalogada como “buena alumna” de la administración pública por su involucramiento precoz en estos métodos de gestión, ello no constituye una garantía de la eficiencia de estos procesos.

Un problema mayor de las tareas de planeación en la Secretaría de Agricultura, es que éstas se realizan de manera fragmentada; no existe una línea directriz dominante para influir en estos procesos. El informe de la FAO/SAGARPA publicado en el 2013 insiste en ello y en el papel que jugó, en su momento, la Subsecretaría de Planeación: “la desaparición de la Subsecretaría de Planeación de SAGARPA en el año 2000 ocasionó una baja sensible en las tareas relacionadas con dicha actividad. (...) es posible afirmar que la ausencia de una unidad responsable, a nivel subsecretaría o equivalente, dañó sensiblemente el proceso institucionalizado de planeación dentro de la Secretaría, provocando su atomización entre las distintas unidades responsables. (...) En este plano, la Secretaría funciona a través de áreas “estancadas”, con diferentes grados de incomunicación entre ellas y que atienden, normalmente por separado, las distintas agendas de planeación creadas por la normatividad” (FAO/SAGARPA, 2013a. Pp. 17).

Aunado a lo anterior, los distintos instrumentos de planeación existentes están distribuidos entre distintas áreas. Según un informe de la FAO publicado en 2013, el seguimiento del PEC recae en la Subsecretaría de Desarrollo Rural, mientras que la Coordinación General de Enlace Sectorial se hace cargo de la dirección del Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable; el seguimiento y atención a los temas del Plan Nacional de Desarrollo está en manos de la Coordinación de Asesores. La Subsecretaría de Alimentación y Competitividad encomienda diagnósticos sobre el sector, y la relación con los estados es tarea de la Coordinación de Delegaciones (FAO/SAGARPA, 2013a. Pp. 17). Como lo menciona el mismo informe, “ante esta situación, es difícil que un área de planeación a nivel de Dirección

¹⁸ Según la FAO: “el proceso de evaluación es un activo destacable en la gestión de la SAGARPA. La Secretaría ha alcanzado una curva de experiencia originada en sus significativos avances en la materia, incluso antes de la implantación de la estrategia de evaluación y el surgimiento del mismo CONEVAL. Esta Secretaría ha sido pionera en la realización de evaluaciones externas a los programas bajo distintos enfoques y perspectivas teóricas, y ha tenido resultados importantes en el seguimiento y valoración de los resultados de su actividad.” En FAO/SAGARPA, 2013a. Pp. 20.

General, con poco personal y recursos, pueda conducir, participar y acompañar los distintos niveles y ejercicios de planeación de la SAGARPA” (FAO/SAGARPA, 2013a. Pp. 17).

Prácticas reales de planeación y seguimiento. El proceso anual “real” de (re)diseño, planeación, seguimiento y evaluación de los componentes y programas y sus presupuestos puede describirse como un compromiso entre el cumplimiento normativo y las intenciones e intereses de los distintos actores involucrados. Muchas veces, la diferencia entre “lo normativo” y “lo real” resulta ser abismal. Es lo que intentamos aclarar en los apartados siguientes.

Antes que todo, cabe señalar que no toda la política pública de la Secretaría de Agricultura es sujeta a ejercicios anuales de planeación. En efecto, según el informe FAO/SAGARPA ya referido, se estima que alrededor del 60% de su presupuesto está previamente etiquetado, sea por la inercia de ciertos programas o por lo establecido en leyes y normas (FAO/SAGARPA, 2013a).

En el caso del Programa Sectorial, y según los testimonios de varios informantes claves, es notoria la falta de oportunidad en la publicación e implementación de éste. La elaboración de este programa implica varios meses de trabajo; tomando en cuenta que durante el primer año de operación de una administración entrante (que inicia sus operaciones a finales del segundo semestre del año fiscal), los funcionarios tienen que basarse sobre las definiciones y decisiones ya establecidas por la administración saliente, comúnmente los procesos de actualización de la estructura programática, de la asignación presupuestal y de las Reglas de Operación de los programas se llevan a cabo en parte de manera inercial en los dos primeros años de una administración entrante; los cambios importantes surgen, en general, a partir de criterios u ocurrencias altamente particularizados.

Así, al tercer año, es común que la nueva administración instalada ya haya definido “informalmente” sus prioridades y la manera en la que desea operar, eso de manera independiente al Programa Sectorial, que, para este entonces, está disponible. Los nuevos cambios buscarán representar las intenciones del Programa Sectorial, al mismo tiempo que privilegiarán mantener las nuevas dinámicas más informales ya establecidas en los primeros años. Esta situación queda reflejado en la cita siguiente, extraída del informe de la FAO/SAGARPA para el 2013: “no siempre se establecen estrategias capaces y efectivas para lograr los objetivos de la política sectorial. (...) el propósito de los programas presupuestarios no siempre tiene relación directa con los objetivos estratégicos” (FAO/SAGARPA, 2013a. Pp. 14).

En cuanto a la planeación presupuestal, ésta se realiza en varias etapas. En un primer momento, se retoma el presupuesto del año anterior, al que se aplica ajustes por inflación u otros criterios –incidencia o presión ejercida, con éxito, por ciertos grupos de interés. En las etapas siguientes, se observa la intervención de una gran cantidad de actores, y si bien la Secretaría de Agricultura cuenta con una Dirección General de Planeación y Evaluación, su rol es bastante incipiente en lo referente a la planeación.

Un primer grupo de actores importante son las Unidades Responsables de los componentes en la Secretaría de Agricultura (Direcciones Generales, algunos Coordinaciones Generales y

órganos desconcentrados), puesto que son quienes formulan las propuestas de estructura programática, lineamientos y Reglas de Operación que serán sometidos y negociados con otros actores.

El Consejo Mexicano de Desarrollo Rural Sustentable, cuya creación se instituye en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable con la visión de “participar en la planeación, seguimiento, actualización y evaluación de los programas de fomento agropecuario y desarrollo rural sustentable del Gobierno Federal” (sitio web del CMDRS, consultada el 16/10/2018), también es un actor clave de la negociación presupuestal. Está compuesto por una gran diversidad de dependencias e organizaciones, desde organizaciones representantes de las autoridades locales, dependencias del poder ejecutivo, instituciones de educación e investigación, comisiones del Senado y de la Cámara de Diputados, así como, organizaciones privadas y sociales.

Las organizaciones de productores intervienen en la negociación desde diferentes frentes; vía el Consejo Mexicano de Desarrollo Rural Sustentable, cuando forman parte del Consejo, pero también, y para las más influyentes de ellas, utilizando canales de comunicación informales directos. En efecto, las organizaciones que cuentan con mayor poder de interlocución negocian de manera directa con altos funcionarios de la Secretaría tanto el presupuesto como la mecánica operativa de los componentes más vinculados al financiamiento de su actividad. Otra vía de incidencia con la que cuentan las organizaciones es la Cámara de Diputados, cuyo rol en este proceso se discute más abajo.

Las empresas del sector (agroindustriales, agroalimentarias y agropecuarias) y productores grandes, por formar parte del mismo círculo político que los altos funcionarios, cuentan con canales de comunicación informales aún más eficientes para negociar en torno a los componentes de su interés, principalmente aquellos manejados por ASERCA y las Subsecretarías de Agricultura y de Competitividad.

Finalmente, otro actor de peso es la Confederación Nacional de Gobernadores –CONAGO- a través de la Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Agropecuario -AMSDA- que representa los intereses de las entidades federativas; en este sentido, busca incidir en los componentes que se operan en concurrencia.

La Cámara de Diputados y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público son eslabones importantes del proceso formal de revisión y validación de las reglas, aunque su peso real en la toma de decisiones sea discutible. La revisión y ajustes realizados por la SHCP no pueden rebasar cierto nivel de detalles, debido a la delimitación de mandatos; por lo regular, interviene para realizar ajustes presupuestales de los programas más importantes. En el caso de la Cámara de Diputados, su importancia ha ido decreciendo, en particular desde las dos últimas legislaturas, y es limitado a algunos programas específicos –principalmente los federalizados y los programas orientados a las organizaciones campesinas.

En lo referente a las evaluaciones externas, la instancia que ha realizado el mayor número de éstas en los cuatro últimos sexenios ha sido la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés). Si bien se han ido creando

capacidades de alto nivel en métodos de evaluación de los programas agropecuarios, es notorio lo que se señala en distintos informes: los resultados y recomendaciones de las evaluaciones pocas veces desembocan sobre medidas de rectificación por parte de la Secretaría. El informe FAO/SAGARPA publica en 2013 reporta que: “las evaluaciones no han podido convertirse plenamente en orientadoras de la actividad de planeación y asignación de recursos la Secretaría. Para que el modelo de Gestión basada en Resultados funcione plenamente es necesaria la existencia de la voluntad política al más alto nivel jerárquico de SAGARPA que pueda sustentar su implementación exitosa en el ámbito interno de la Secretaría y también es preciso contar con el apoyo informado tanto de la Cámara de Diputados como de la Subsecretaría de Egresos de la SHCP” (FAO/SAGARPA, 2013a. Pp. 18). En el mismo informe, se especifica que “se encontró que programas que han sido fuertemente criticados por ser regresivos, como PROCAMPO –aun reconociendo que ha disminuido la regresividad al fijarse montos de apoyo tope, apoyos a la comercialización, etc. lejos de disminuir sus asignaciones presupuestales anuales, han recibido aumentos importantes en los últimos años” (FAO/SAGARPA, 2013a. Pp. 20).

A modo de conclusión de este apartado, llama la atención lo señalado en un análisis realizado por la propia Secretaría de Agricultura en el año 2010, en el que se reconoce que la multiplicidad de actores involucrados en la “actividad normativa y de alta dirección del sector” trae consigo consecuencias negativas para la planeación¹⁹.

1.4.5 Condiciones y características institucionales generales de la Secretaría de Agricultura

La información presentada hasta ahora nos permite intuir que el funcionamiento de la Secretaría de Agricultura propicia incentivos para la captura de renta; proponemos, en este apartado, un primer acercamiento a las condiciones institucionales que motivan estas prácticas. No se trata aquí de elaborar un inventario exhaustivo de estas condiciones, sino destacar algunas que estimemos importantes, y, de esta forma, justificar por qué vemos necesario profundizar el estudio de la captura de renta en la Secretaría y relacionarlo con las características institucionales de esta dependencia.

El análisis de la evolución de la Secretaría a partir de los 2000 indica que un elemento a tomar en consideración es la llegada de una “segunda ola” de diversificación de actores directamente involucrados en la política rural y agropecuaria. A diferencia del proceso de diversificación ya reportado en el marco de las reformas de los años 90, esta vez la diversificación no solamente implicó una multiplicación y mayor heterogeneidad de las clientelas de la Secretaría de Agricultura, sino la creación de nuevos polos de poder e

¹⁹ El listado de problemas identificados en el ejercicio mencionado es asombrosamente revelador, por lo cual lo reportamos aquí: “1. Ausencia de una planeación real centralizada, 2. Diseño de programas con visión parcial dependiendo del ámbito (Federal, Estatal, Municipal), 3. Desvinculación con el Plan rector (Programa Sectorial), 4. Desconocimiento de la problemática por falta de diagnóstico integral (Congreso), 5. Normatividad negociable en cada ejercicio fiscal, 6. Visión parcial de las propuestas de solución, 7. Objetivos y estrategias diferenciadas, 8. Poca coordinación real entre los distintos actores, 9. Divergencia del desarrollo regional por las acciones emprendidas a nivel central a favor de combatir la pobreza y mejorar la calidad de vida de las personas.” En SAGARPA, 2010. Pp. 256.

influencia (en otras palabras, grupos de interés) que vinieron a contrabalancear el poder de la propia Secretaría como oferentes de renta pública capturable.

Un elemento que tuvo consecuencias importantes en la evolución de la Secretaría de Agricultura de los 2000 en adelante, fue su crecimiento presupuestal vertiginoso, acompañado por un incremento del número de programas. Este aumento está directamente relacionado con la existencia de un mayor número de grupos de interés con capacidad de influencia para negociar mayores asignaciones de recursos año tras año. En una entrevista, un ex funcionario de la Secretaría describió de forma reveladora las consecuencias del crecimiento presupuestal:

“En la medida en que el presupuesto se va haciendo mayor, hay muchísimos más intereses, hay mucho más interlocutores (...).”

(Cita de entrevista).

Ante un presupuesto cada vez más abultado y el surgimiento de una estructura de distribución de poder cada vez más compleja, la orientación de la política dejó de ser asunto exclusivo del Secretario y su equipo cercano, como lo venía siendo hasta principios de los 2000. Esta concentración de poderes, que podía fungir como “salvaguarda” ante una posible dispersión y falta de coherencia en la aplicación de los recursos, perdió su vigencia. En el nuevo escenario post-2000, la política para el campo se volvió altamente vulnerable ante las ocurrencias de los dirigentes en turno de los distintos grupos de poder.

Ya hemos señalado que la gestoría de los programas conlleva riesgos de “individualización” de la política, en eso de que pueden priorizarse intereses personales, privados de los gestores, sobre los objetivos de carácter público del programa correspondiente. Aunado a lo anterior, creemos que un riesgo aún mayor es la captura de los servicios de intermediarismo en manos de diversos grupos de poder. El diseño de la política es tal que prácticamente cualquier grupo que cuente con recursos para contratar a técnicos, y que tenga interés en beneficiar a ciertos grupos de productores o empresas agropecuarias y agroalimentarias, pueda formar su propia plantilla de gestores. De esta forma, los gestores están distribuidos entre grupos muy heterogéneos, que llamaremos aquí “instancias gestoras”, y que abarcan desde productores individuales, empresas, organizaciones de productores, Organizaciones de la Sociedad Civil, municipios, diputados federales, grupo de funcionarios, agrupaciones políticas, despachos, entre otros.

Paralelamente a la dinámica gestora, en el apartado anterior hemos explicado de qué forma los diputados y las entidades federativas fueron adquiriendo poder en la planeación y asignación presupuestal de los programas de la Secretaría.

Aunado a lo anterior, la literatura revisada y las entrevistas indican que desde principios de los 2000 a la fecha, la Secretaría de Agricultura dejó de ser una organización integrada, y que se formaron grupos con intereses distintos al interior de la propia institución: en particular, se observó una brecha entre las estructuras regionales de la Secretaría por un lado y su estructura central por el otro, independientemente de las entidades federativas. Esta situación acentuó el caos y falta de congruencia discursiva aparente que caracteriza a

la Secretaría en los últimos 15 años, que se evidencia a la hora de analizar su estructura operativa, programática y presupuestaria.

Existen elementos que indican que las nuevas autoridades de la Secretaría sí buscaron impulsar un proyecto de nación propio, que estaba basado sobre una visión de conjunto del sector, rompiendo de esta forma con las viejas inercias de los sexenios anteriores. No obstante, al no poder reestructurar rápidamente la Secretaría como una organización que respondiera a objetivos compartidos y asimilados por todos sus niveles operativos, así como, debido al propio desfase entre estas visiones y proyectos con la realidad, éstos no lograron permear ni tampoco posicionarse como ejes orientadores de la institución.

De esta forma, la ausencia de un proyecto de nación para el campo empezó a convivir con un número cada vez más importante de proyectos desconectados entre sí, algunos bien intencionados pero sin sustento operativo, otros más dirigidos a favorecer ciertos grupos en particular. Las nuevas autoridades habían buscado reducir el poder de las organizaciones de productores y de las estructuras regionales de la Secretaría; en la realidad, se sofisticaron y diversificaron los esquemas que permitían reproducir relaciones clientelares, con una formidable apertura para multiplicar este tipo de arreglos con nuevos actores.

Esta fragmentación y complejización de la estructura institucional elevaron drásticamente el nivel de vulnerabilidad de la Secretaría ante prácticas de captura de renta pública, como lo expresa con mucha claridad esta cita extraída de una entrevista a un ex funcionario:

“Al final, creo que han ido (...) manejándose las cosas de tal forma que hoy día lo que todo el mundo hace es entregar dinero. A eso se dedican todas las Direcciones Generales (...). Unos para una cosa, otros para otra cosa, y otros para otra... Pero todos entregan dinero. (...) No ha habido (...) una reflexión real de qué es lo que hoy en día necesita el campo. Y los presupuestos fueron creciendo y creciendo y creciendo y creciendo. Y fue muy cómodo también para las autoridades de la Secretaría seguir repartiendo y repartiendo y repartiendo dinero (...). Entonces [las organizaciones, los disputados y los funcionarios] empezaron a entrar en un círculo en donde el presupuesto de la Secretaría creció exorbitantemente y sin control. (...) [y] empezaron a crear programas sin ton ni son. Empezaron a incrementar los presupuestos exorbitantemente de los programas que sabían que les iba a tocar una tajada. (...) [Y] tercero [vino] una siguiente etapa en la que desde mi punto de vista se termina la perversión completa: los funcionarios de la SAGARPA se dan cuenta de que están entregando demasiado dinero [y le entran a la corrupción.]²⁰”

(Cita de entrevista).

Una aparente paradoja de la situación de la Secretaría de Agricultura en los años 2000 es que, a la vez que surgieron mayores oportunidades de capturas de renta, también empezaron a surgir espacios para posicionar políticas enfocadas a soluciones técnicas y efectivas; en la medida en que estas políticas respondieran al fin del arreglo y satisficieran una demanda importante para la reproducción política de la administración pública, se volvió posible diseñar un programa con cierto nivel de sofisticación para la resolución efectiva de una necesidad sentida. Esta situación se verifica particularmente para los grandes productores, quienes disponen de mayores márgenes de maniobra para negociar con la Secretaría los elementos de diseño los programas que les son dirigidos. Contrariamente al fenómeno de la “no-tecnificación” de la oferta descrito para el periodo anterior, en esta nueva etapa, las soluciones técnicas ya no son discriminadas, sino que el instrumento del programa y la intervención de distintos actores permiten también construir arreglos en torno a una demanda pública -adicionalmente a las demandas políticas. En este

²⁰ Aquí reportamos una versión más completa de esta cita: “Al final, creo que han ido (...) manejándose las cosas de tal forma que hoy día lo que todo el mundo hace es entregar dinero. A eso se dedican todas las Direcciones Generales que tiene (...) la Secretaría (...). Unos para una cosa, otros para otra cosa, y otros para otra... Pero todos entregan dinero. (...) Lo que creo que no ha habido es una reflexión real de qué es lo que hoy en día necesita el campo. Y los presupuestos fueron creciendo y creciendo y creciendo y creciendo. Y fue muy cómodo también para las autoridades de la Secretaría seguir repartiendo y repartiendo y repartiendo dinero (...). ¿Por qué? Por qué los mismos productores y sus organizaciones se dieron cuenta que ellos podían influir para que hubiera más presupuesto en la SAGARPA que les pudiera beneficiar (...). Si la Secretaría tiene más dinero, lo tiene que dispersar. ¿Y a quien lo dispersa? Pues a lo que son los sujetos elegibles de apoyo. ¿Y quienes representan estos sujetos elegibles de apoyo? Las organizaciones de productores. Y las organizaciones de productores tienen gente que los representan en el Congreso. El congreso es el que autoriza el presupuesto. Entonces empezaron a entrar en un círculo en donde el presupuesto de la Secretaría creció exorbitantemente y sin control. La misma Cámara de diputados, con los representantes de los productores, los representantes de las organizaciones de los productores, empezaron a crear programas sin ton ni son. Empezaron a incrementar los presupuestos exorbitantemente de los programas que sabían que les iba a tocar una tajada. (...) [Y] tercero [vino] una siguiente etapa en la que desde mi punto de vista se termina la perversión completa: los funcionarios de la SAGARPA se dan cuenta de que están entregando demasiado dinero [y le entran también a la corrupción.] (...) Y todo se convirtió en un estire y afloja que al final es dinero (...). [Hoy la Secretaría] está envuelta en un manojo de dinero y no puede voltear para ningún lado (...).”

nuevo contexto, la lógica corporativista y la tecnificación no entran en tensión, sino que pueden perfectamente ajustarse.

Cuadro 2. Características institucionales del sector público agropecuario a finales de los 90 y en los 2000

Características de la política para el campo, finales de los 90	Cambios y ajustes, 2000
Ausencia de una visión de conjunto del sector	Convivencia de múltiples visiones sobre el sector; vulnerabilidad de las políticas ante las ocurrencias de dirigentes en turno
Proyecto de nación enfocado en la eficiencia	Proyecto de nación complejísimo, con varias vertientes estratégicas (política más integral, descentralización, ciudadanización, etc.)
“Retecnificación” del subsidio, en tensión con la atención política, y nuevo equilibrio a partir de la reproducción del esquema del arreglo	Número de programas tendiente a crecer conforme al número de arreglos y acuerdos a los que se quieren llegar
Tendencias a la homogeneización de la atención de los grupos sociales y simplificación de los programas	Diversificación de los programas, con un nivel de tecnificación/politización dictado por el contexto; el grado de complejidad del programa depende del grupo al que corresponde y el nivel de politización de su demanda
Pautas para una cultura rentista por parte de los grupos sociales y de la administración pública	Cultura rentista invade la organización vía la herramienta del programa

Fuente: elaboración propia.

En conclusión, la administración panista había identificado y trató de atender varios problemas estructurales de la Secretaría. Su falta de éxito no residió en un mal diagnóstico de estos problemas, como ocurrió con la administración que condujo la reforma de los 90, sino en problemas de operativización de los cambios propuestos.

1.5 Revisión bibliográfica de los análisis recientes de la Secretaría de Agricultura

Para completar este primer capítulo contextual, presentamos una revisión bibliográfica de los reportes publicados por los organismos internacionales de referencia para el sector; así como, de un conjunto de análisis independientes que ofrecen una visión complementaria a estos reportes.

1.5.1 Los principales hallazgos y discursos dominantes sobre la Secretaría de Agricultura y el sector rural

En el Anexo 2 presentamos un cuadro que presenta las conclusiones de los informes publicados por instancias internacionales, desde el 2005 hasta el 2015. Este análisis incluye documentos elaborados por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial. Abajo presentamos las principales recomendaciones que resultan de este análisis, y que hemos agrupado en cinco temas. De manera general, no se hallaron conflictos o posturas opuestas en el contenido de los distintos informes; los hallazgos y recomendaciones tienden, a grandes rasgos, a ser

coherentes de un documento a otro. Para clarificar el universo de referencia de estos hallazgos, precisamos si están dirigidos a la Secretaría de Agricultura o a un sector más amplio.

Cuadro 3. Resumen de las principales conclusiones y recomendaciones de las instancias internacionales sobre políticas para el sector rural (revisión bibliográfica 2005-2015).

Tema	Recomendaciones
1) Planeación y diseño de las políticas rurales y agropecuarias	Mejorar los procesos de planeación y evaluación de la SAGARPA
	Suprimir las duplicidades, contraposiciones o multiplicidades de los objetivos de los programas incluidos en el PEC
	Mejorar los procesos de generación y de acceso a la información de la SAGARPA
2) Calidad y tipo de gasto para el sector rural	Mejorar los resultados económicos del Gasto Público Rural
	Incrementar la proporción de las inversiones en bienes públicos vs. inversiones en bienes privados
3) Efectos negativos de las políticas agropecuarias	Evitar las distorsiones de mercado creadas por los programas de la SAGARPA
	Reducir la regresividad y mejorar la focalización de los programas de la SAGARPA
4) Arreglos institucionales y organización	Desarrollar esquemas de coordinación interinstitucional y público/privado y distribuir las funciones que permitan lograr un desarrollo rural sustentable entre distintas instancias
	Garantizar la permanencia de las políticas de la SAGARPA más allá de los ciclos políticos y fiscales
	Descentralizar las políticas de la SAGARPA, principalmente las de desarrollo rural
5) Necesidades de reestructuración de políticas/programas específicos	Incluir la protección del medio ambiente en la política para el sector rural
	Reformar el Procampo
	Suprimir los subsidios a la energía que otorga la SAGARPA
	Crear, en las políticas de la SAGARPA, estrategias más integrales de desarrollo rural en zonas más pobres
	Reformar el programa de apoyos a la comercialización de la SAGARPA

Fuente: elaboración propia, a partir de la revisión bibliográfica referida.

- 1) **Planeación y diseño.** Como se ha mencionado anteriormente, los procesos de planeación y diseño de las políticas de la Secretaría tienden a ser poco rigurosos y desarticulados entre ellos. Esta situación incentiva la creación y/o permanencia de programas cuyos objetivos son confusos. Al interior de la Secretaría de Agricultura, existen duplicidades entre programas o componentes; en el marco del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable se pueden observar, incluso, contradicciones entre una política y otra.
- 2) **Calidad y tipo de gasto.** Distintos informes hacen referencia a la necesidad de incrementar el ratio [Inversión en bienes públicos]/[Inversión en bienes privados],

sea para el presupuesto público rural o para el de la Secretaría de Agricultura. Otra crítica recurrente se refiere la “mala calidad” del gasto público rural en México. En particular, un análisis de L. Gómez Oliver presenta cifras muy relevadoras sobre este problema: entre el 2000 el 2010, la tasa de crecimiento agropecuario alcanzada en México (2.1% anual) fue inferior a la tasa alcanzada por la mayoría de los países de América Latina y el Caribe –solo superó la de Haití, Cuba y Colombia. Paradójicamente, la participación del gasto público rural en el gasto público total de México fue muy superior al promedio de sus homólogos latinoamericanos y caribeños. Es más: para el periodo 1996-2001, en todos los países de América Latina, la proporción del GPR dentro del gasto público total (GPT) era mayor a la aportación del PIB agropecuario (PIBA) en el PIB total (PIBT). En la mayoría de los casos, el índice $[(GPR/GPT) \div (PIBA/PIBT)]$ era menor a 50%, y el único país que presentó una tendencia contraria fue México, donde este índice alcanzó 300% (Gómez Oliver L., 2011).

- 3) Efectos negativos de las políticas.** Varios reportes evocan problemas de regresividad provocados por algunos programas de la Secretaría de Agricultura (Apoyo a la Comercialización y Procampo, principalmente). Otra serie de estudios ha demostrado que, al ofrecer pagos ligados a la producción o subsidios para el uso de insumos y recursos básicos (agua, energía, fertilizantes, etc.), los apoyos de la Secretaría de Agricultura generan distorsiones de mercado (Banco Mundial, 2009). Esta observación no es exclusiva del sector agropecuario mexicano, y constituye el principal tema de discusión de las instancias de regulación del mercado internacional de productos del sector agropecuario.
- 4) Arreglos institucionales y organización.** Los análisis de las políticas de desarrollo rural y agropecuario subrayan la ausencia de mecanismos de coordinación efectivos entre las distintas instancias de gobierno involucradas. Se ha comprobado la poca funcionalidad y eficiencia de los instrumentos de concurrencia previstos en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable. En el caso de la Secretaría de Agricultura, sus mecanismos operativos son discutidos en distintos estudios; una de las recomendaciones más frecuentemente encontrada al respecto consiste en promover un mayor grado de descentralización de sus políticas.
- 5) Necesidades de reestructuración de políticas/programa específicos.** Los programas de la Secretaría que han sido más estudiados en los informes sobre la política agropecuaria son el programa de Apoyo a la Comercialización, el programa Procampo, así como, programas o iniciativas de distinta índole relacionados con el desarrollo rural. En el caso del Procampo, se han planteado varias reformas y cambios al programa, entre las cuales está la disminución del número máximo de hectáreas por productor que pueden ser financiadas con el programa (medida que ha sido adoptada progresivamente en los últimos años). El programa de Apoyo a la Comercialización es criticado por su carácter regresivo y distorsionador; en su parte regresiva, se observa una tendencia a la concentración de los apoyos en unas pocas empresas comercializadoras. Finalmente, los programas de desarrollo rural que ha desarrollado la Secretaría han sido relativamente diversos; de manera general, las

recomendaciones subrayan la necesidad de una mayor integralidad de éstos para incrementar su eficiencia en la atención del amplio y complejo espectro de las problemáticas que frenan el desarrollo en las zonas rurales más pobres.

1.5.2 Los análisis independientes

Adicionalmente a estos cinco grupos de conclusiones, autores u organizaciones independientes han producido análisis más específicos que vienen a complementar los anteriores. Estos análisis tienden a compartir las cinco conclusiones y hallazgos ya presentados; su diferencia reside en que su marco propositivo es distinto y muchas veces más preciso que los informes oficiales. Exponemos aquí algunos elementos de estos trabajos que consideramos relevantes para esta investigación.

- 1) **Necesidad de una reforma estructural de la Secretaría.** Varios autores y organizaciones subrayan la necesidad de emprender reformas de fondo en la Secretaría, consideradas como el único camino viable para una mejora significativa de la política. La siguiente cita de J. Franco López (2011) recoge gran parte de esta postura:

“Diagnóstico y propuestas no faltan; pero al mismo tiempo pareciera existir una barrera invisible, o por lo menos, no explícita, que impide instrumentar buena parte de estas propuestas sensatas, e incluso amigables, para la administración pública federal actual. La forma es fondo; por lo que aquí se plantea que la estructura institucional misma, el conjunto normativo que la rige y las modalidades de operación que se han institucionalizado, determinan la orientación de la operación, la distribución de los recursos y los frecuentemente malos, resultados obtenidos. Es decir, que en este caso la administración (estructura, normatividad y modalidades de operación) son en sí mismas orientaciones políticas. No es posible, por tanto, proponerse una modificación esencial de la política agropecuaria sin plantear en paralelo la transformación a fondo de la administración pública asociada (...).”

(Franco López J., 2011. Pp. 2)

- 2) **Problemas de corrupción y rentismo.** Una pregunta central que surge de la revisión de los informes sobre la política agropecuaria es la siguiente: ¿Por qué, si se han identificado y evidenciado de manera reiterada las grandes dificultades y problemas de la Secretaría, no se han tomado decisiones y medidas para cambiar esta situación? Una de las respuestas, de la que nos apropiamos parcialmente en el marco de esta investigación, es que la estructura actual de la Secretaría encuentra su razón de ser en la producción y reproducción de procesos de captura de renta pública que tienden a fomentar una postura inercial.

Para ilustrar este punto, retomamos citas de un trabajo realizado por M. Merino (2010):

“¿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 15 años de operación? (...) [Una] razón probable (...) [reside] en el compromiso establecido con los beneficiarios (...) y en los intereses políticos que se han gestado en torno de esos recursos. (...) hay evidencia para afirmar que

la implementación de esos programas ha ofrecido oportunidades de corrupción. (...) La razón más sólida (...) estaría (...) 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. (...) cada vez que esas relaciones se han querido modificar, se han generado conflictos.”

“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 (...) no han ofrecido resultados (...) en términos del incremento de la producción (...) pero sí han sido notoriamente eficientes en el mantenimiento de la presión política para que los subsidios no decayeran.”

(Merino M., 2010. Pp. 62; pp. 69).

En otras citas, se identifica de manera más específica la existencia de grupos de intereses rentistas; por ejemplo, al poner sobre la mesa la concentración de los subsidios en manos de estratos de productores más desarrollados, se argumenta que “los esfuerzos de reforma para atender esta desigualdad (...) han sido bloqueados por grupos de interés asociados a los grandes productores en los estados agrícolas” (Scott J., 2010. Pp. 120). Otro grupo de intereses importante son las Secretarías de Desarrollo Agropecuario de los estados; en su caso, “han seguido peleando por ser dispersores, ventanillas de los apoyos... a diestra y siniestra para hacer política” (Merino M., 2010. Pp. 66).

Las relaciones entre los distintos grupos de intereses en torno a ciertos programas se asemejan a un esquema tipo equilibrio de Nash, en el marco del cual ninguno de los actores participantes tiene interés en modificar su postura ni tampoco en exigir que los otros actores modifiquen la suya, pues de darse alguno de estos dos casos, la totalidad de los actores pierde beneficios. Lo anterior explicaría los acontecimientos de 2008-2009, cuando se intentó, sin éxito, modificar las reglas de operación del Procampo. Como lo describe M. Merino, “los actores y los intereses en juego [seguían 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” (Merino M., 2010. Pp. 66).

En esta misma línea argumentativa, un elemento frecuentemente puesto sobre la mesa y sobre el cual estaremos discutiendo en el marco de esta investigación, es el supuesto de que los procesos de rentismo permiten conservar cierta estabilidad política en el campo. Este postulado es heredado directamente de las teorías corporativistas, en las cuales se argumenta que estabilidad es igual a desarrollo. Esta postura está fielmente capturada en la cita siguiente:

“(…) 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.”

(Merino M., 2010. Pp. 70).

- 3) **Complejidad e irregularidades en la operación de los programas.** Otra serie de estudios han buscado adentrarse en los mecanismos de operación de los programas, tratando de desarrollar análisis más “clínicos” sobre la forma en la cual se ejecutan las políticas de la Secretaría de Agricultura. Entre otros aspectos, se resalta el alto nivel de complejidad de los procesos administrativos para las solicitudes, gestiones y reglas de ejecución de los programas. La oferta de programas es de por sí poco clara, pues los documentos rectores (ROP y lineamientos de los programas) son confusos y de difícil lectura para personas ajenas al sector. Asimismo, conviene subrayar que los procesos de supervisión son deficientes y escasos; la ejecución de los financiamientos otorgados es sujeta a pocas revisiones en campo de la efectividad del apoyo, y se pone más énfasis en el cumplimiento de normas administrativas, tales como, la entrega de reportes y comprobantes fiscales. Esta complejidad hace indispensable la figura del “intermediario” o “gestor” de los recursos.

Citado en un informe sobre el Programa Alianza para el Campo de Palmer-Rubin B., Caballero (2006) señala lo siguiente:

“La multiplicación y el traslape de programas, la complejidad de las reglas de operación y los frecuentes cambios que tienen lugar tanto en las características del programa como en los criterios de elegibilidad hacen difícil que los beneficiarios e incluso los encargados de los programas, así como los funcionarios en los niveles estatal y local tengan una idea clara acerca de qué ofrece el gobierno en materia de apoyo, así como su disponibilidad. Los beneficiarios potenciales tienen que confiar en información proporcionada por intermediarios que quizás no entiendan bien las normas y que bien pueden tener su propia agenda. Esto refuerza los lazos clientelares y también discrimina a quienes tienen menos acceso a la información.”

(Caballero 2006:226, en: Palmer-Rubin B., 2011. Pp. 2)

Para los productores con menos recursos, acceder a los financiamientos de la Secretaría se vuelve aún más complejo. El proceso de selección de un programa que corresponda a la necesidad del productor, el plazo de admisión de solicitudes de este programa, la

integración de documentación y el llenado de formularios, la presentación de títulos de propiedad, y el criterio de co-financiamiento, fungen como limitantes que hacen prácticamente imposible que un productor de bajos recursos pueda acceder a apoyos de la Secretaría, al menos que pertenezca a una organización o cuente con la benevolencia de un gestor que lo guíe en este proceso.

También se señala que, para los programas no sujetos a padrones, si bien los criterios de selección de solicitudes están especificados en las reglas y lineamientos de operación, la realidad es al respecto muy opaca; no se sabe con exactitud cómo se realiza la selección, lo cual incentiva el uso de pautas discrecionales por parte de los funcionarios y otros actores involucrados en la toma de decisiones.

De manera general se puede identificar, a la lectura de los reportes sobre la mecánica operativa de los programas, la existencia de distintos tipos de incentivos para la captura de renta pública, según el tipo de programa. Tanto la diferencia de los actores involucrados, así como el tipo de servicio o bien otorgado, parecen ser elementos directamente relacionados con el tipo de práctica de captura de renta pública que se lleva a cabo. Este punto será explorado más a fondo en los próximos capítulos.

- 4) **Falta de visión clara de los objetivos y resultados perseguidos.** Finalmente, otra línea de investigación ha sido la falta de claridad en la visión y objetivos de la política agropecuaria. Este punto es de por sí abordado en los informe oficiales; los análisis más independientes hacen mayor énfasis en esta poca claridad y sus efectos en los resultados de la política, tal como queda expresado en lo siguiente: “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” (Fox J. y Haight L., 2010. Pp. 7). Por su lado, M. Merino (2010) califica a las políticas de la SAGARPA como una “acumulación de diversos propósitos desconectados e incluso contradictorios”, y señala que, en este contexto, “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” (Merino M., 2010. Pp. 62; pp. 57).

1.5.3 Limitaciones de la bibliografía revisada: ¿Cómo explicar la inercia?

Más allá de la gravedad de los problemas identificados en los distintos informes sobre el sector, llama la atención la permanencia en el tiempo de estos problemas, a pesar de haber sido señalados en reiteradas ocasiones a lo largo de esta última década. *Algo* impide resolverlos y fomenta el carácter inercial de la operación en la Secretaría.

Los análisis independientes proponen algunas pistas para aclarar este enigma. Algunos hacen mención de problemas estructurales, de fondo; otros, de efectos “colaterales” creados por las propias prácticas de captura de renta y de corrupción en la Secretaría; en otros casos, se señala que las visiones y objetivos de la institución son confusos, y que esta misma confusión establece un entorno propicio para las prácticas corruptas; finalmente,

también se ha puesto en evidencia la complejidad y el carácter engorroso de la mecánica operativa de los programas, situación que hace más fácil la captura de los recursos.

El recorrido histórico que expusimos arroja luces sobre la manera en la cual la lógica operativa de la institución se ha ido estableciendo y arraigando en sus estructuras organizativas. Existen índices muy claros de que el arreglo corporativista puede haber propiciado prácticas de captura de renta; asimismo, a la hora de desvanecerse el viejo acuerdo gobierno-campo, el *modus operandi* sobrevivió para satisfacer otros objetivos e intereses, cada vez más ligados a beneficios particularizados obtenidos vía la corrupción y la captura de renta.

Ahora bien, los problemas de captura de renta pública identificados no pueden desvincularse del resto de los problemas institucionales a los que se enfrenta la Secretaría, reconocidos y compartidos por los organismos internacionales y académicos conocedores del sector. El carácter funcional de la reproducción del viejo arreglo corporativista podría ser incluso un elemento explicativo del carácter inercial de las dificultades a las que se enfrenta la institución. De esta forma, argumentamos que la permanencia en el tiempo de los problemas a los que se enfrenta la política agropecuaria podría estar relacionada con los fenómenos de captura de renta pública.

Capítulo II. Corrupción, *rent-seeking* y captura de renta pública: discusión sobre los conceptos y sus aportes metodológicos

En este capítulo, exploramos los alcances metodológicos de dos conceptos: el de corrupción, por un lado, y el de *rent-seeking*, por el otro. Un primer hallazgo importante es que el concepto de corrupción, por el alto grado de ambigüedad que presenta conceptualmente, puede constituir un obstáculo para el análisis del fenómeno que el concepto mismo quiere resaltar. Para ejemplificar esa paradoja acudimos a una revisión bibliográfica sobre el tema de corrupción, con autores de los años 60 en adelante. La corrupción designa una variedad de situaciones, desde acontecimientos cotidianos hasta escándalos periodísticos. Incluso cuando se precisa el ámbito en el que ocurre, su definición no nos permite delimitar un universo preciso. El concepto de corrupción, dado los aspectos éticos, normativos, económicos y políticos que implica, opera con una cierta ambigüedad en sus referentes y en lo que designa. Frente a ese dato, este trabajo sostiene que en correspondencia con ciertos escenarios de acción, previsiblemente es prudente usar conceptos paralelos o alternativos al de corrupción, con el fin de ganar precisión en el análisis.

Es por ello que introducimos el concepto de *rent-seeking*, como un concepto alternativo y más operable en términos analíticos. Argumentamos que éste aporta modelos de observación relevantes para investigar ciertos casos de corrupción. Para respaldar esta afirmación, se expone una revisión bibliográfica de cómo ha sido tratado el tema de corrupción y *rent-seeking* desde distintas corrientes, y los hallazgos de estos trabajos. Es a partir de la revisión de los dos conceptos introducidos que proponemos construir un concepto alterno, el de captura de renta pública.

Con esa intención, la estructura del capítulo es la siguiente: en un primer momento, se presenta un breve resumen de los enfoques que han sido adoptados para abordar la corrupción y se sostiene que esa diversidad de enfoques es sintomática de una ausencia de marcos analíticos que dificultan la operacionalización de ese concepto. En un segundo momento, introducimos el concepto de *rent-seeking* y discutimos sus aportes metodológicos respecto de la corrupción gubernamental. A partir de la discusión sobre ambos conceptos, introducimos el concepto de captura de renta pública, que definimos al final del capítulo.

2.1 Marcos conceptuales de la corrupción

El concepto de corrupción ha sido utilizado desde tiempos remotos, originalmente en el ámbito de la moral religiosa, para denunciar las malas conductas individuales. La corrupción surge como un “contra-concepto” de la virtud en el comportamiento individual. Con la creación paulatina de las naciones, sin embargo, ha dejado de ser un asunto relacionado exclusivamente con el individuo y su moral, para volverse también un tema de actividad pública y del Estado. Hoy en día, el término “corrupción” tiene distintas definiciones: se refiere a la acción y efecto de corromper; a la alteración o vicio en un libro o escrito; al vicio o abuso introducido en las cosas no materiales; o bien, en las organizaciones, especialmente en las públicas, a la práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de

aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores (Diccionario usual de la Real Academia Española, 2015).

La que nos ocupa en el marco de este estudio se acerca al último significado. Más precisamente, nos interesaremos en la corrupción gubernamental, la cual también ha sido definida de diversas maneras. Elegimos utilizar la definición de Shleifer y Vishny (1993) por su universalidad y la amplitud de contextos que permite abarcar, y que la define como: “un abuso del cargo público para beneficios privados ilegítimos” (Shleifer A. y Vishny R. W., 1993. Pp. 599). De ahora en adelante, utilizaremos el término de corrupción para referirnos a la corrupción gubernamental.

Partiendo de esa delimitación, realizamos el análisis del concepto de corrupción de la siguiente manera: en primer lugar, revisaremos como ha sido abordada la corrupción en la historia reciente; en segundo lugar, buscaremos caracterizar el tipo de estudios acerca de la corrupción, para valorar sus aportes conceptuales en el marco de las situaciones que nos ocupan.

2.1.1 El marco conceptual y el problema de su especificación

En la historia reciente, pueden identificarse tres principales sucesos históricos que tuvieron una influencia fuerte sobre la carga valorativa atribuida a la corrupción:

- a) El nacimiento de los estados modernos de derecho. Con su surgimiento y las aspiraciones modernas acerca de su florecimiento, la corrupción es vista como la antítesis de los valores y principios que sustentan el Estado de derecho;
- b) Crecimiento de los aparatos burocráticos y profesionalización de la administración pública. Este fenómeno acompaña el creciente entusiasmo por los gobiernos intervencionistas y un conjunto cada vez más amplio de responsabilidades atribuibles al Estado; se crean situaciones de agente-principal en las que la asimetría de esta relación puede incentivar escenarios de corrupción. En este contexto, la corrupción es identificada como principalmente administrativa, y es abordada como una desviación de la noción pura de “cargo público”. Algunos autores argumentan que a una mayor burocratización de la esfera pública, se observa una mayor sofisticación de los mecanismos de corrupción; y
- c) El escenario post-guerra fría. En ese contexto, el enfoque predominante de la corrupción en las últimas décadas, está fuertemente relacionado con la recomposición del escenario internacional post-guerra fría. Durante la guerra fría, y debido a intereses geopolíticos de mayor envergadura, los países desarrollados construyeron alianzas con otros países basándose en criterios geopolíticos, y sin atribuir mucha importancia al nivel de corrupción de estos regímenes. Al caducar estas alianzas, y en una nueva configuración de relaciones multilaterales basada sobre la conformación de una comunidad internacional, los países pueden establecer como criterio de selección para celebrar o no mecanismos de cooperación, el nivel de corrupción de un país dado (Rose-Ackerman S., 1999).

Esta breve revisión evidencia el hecho de que, en distintos momentos y contextos, se han puesto énfasis también diferenciados en el sentido y consecuencias de la corrupción. Es más: el énfasis analítico de la corrupción está en relación con determinados problemas que se quieren resaltar y atender. La noción de corrupción no es un marco interpretativo que

antecede al análisis de un conjunto de problemas, sino que los acompaña y se ajusta a ellos: moral, Estado de derecho, burocracia, comercio internacional, etc.

No obstante lo anterior, se pueden distinguir algunos enfoques teóricos que comprueban la existencia de distintas y demarcadas visiones conceptuales sobre la corrupción. Enseguida se enlistan los principales enfoques identificados en la literatura reciente.

2.1.2 *Los enfoques sobre la corrupción*

Entre los principales enfoques se pueden identificar los siguientes: enfoque funcionalista, enfoque estructuralista, enfoque del *rational choice*, enfoque cultural, enfoque moralista y enfoque institucional.

a) Enfoque funcionalista. Este enfoque adaptativo de la corrupción ha sido principalmente desarrollado por politólogos. La siguiente cita de Huntington da cuenta con mucha claridad de este enfoque: “La corrupción provee beneficios inmediatos, específicos y concretos a grupos que, de otra forma, habrían sido alienados por la sociedad. La corrupción puede entonces ser funcional para mantener sistemas políticos, de la misma manera que las reformas” (Huntington P. S., 1968. Pp. 64). Bajo este enfoque, la corrupción funge como *variable que cumple una función de ajuste o adecuación* de un sistema (muchas veces, este sistema coincide con el sistema político). La valoración adaptativa se realiza independientemente de cualquier juicio de valor sobre los *output* de este sistema, pues lo primordial es la permanencia del sistema entendida como la sucesión ordenada y esperable de sus distintas acciones, así como, la capacidad de articularlas.

Una vertiente de este tipo de análisis, describe a la corrupción como “el lado oscuro” del sistema, o bien, el “trabajo sucio” que tiene que hacerse “detrás del” escenario político para que el “*front office*” (los componentes del sistema en contacto directo con la ciudadanía) funcione correctamente. En este sentido, la corrupción permite “aceitar” al sistema y remediar las fallas normativas de los gobiernos y sus instituciones. Es la expresión de la versión más pragmática que pondera estabilidad sobre cualquier otra consecuencia. La corrupción se vuelve simplemente una “realidad poco agradable”, pero en algún punto necesaria y hasta conveniente.

Muchos politólogos han resaltado los efectos positivos de la corrupción: Leys (2002) argumenta que la corrupción fomenta los vínculos sociales entre diferentes agentes, favoreciendo de esta manera cierto tipo de armonía social. Becquart-Leclerq (1984) subraya “la virtud” de las prácticas corruptas en los sistemas autoritarios, dado que solo mediante estas prácticas pueden crearse ciertas zonas de libertad al margen del yugo del régimen, como por ejemplo, tener acceso a productos restringidos en dictaduras socialistas (Becquart-Leclerq J., 1984). Desde un análisis de tipo económico, S. Rose-Ackerman (1999) admite también que existen efectos positivos de la corrupción en los sistemas autoritarios, aunque también reconoce los daños que ocasiona en los sistemas democráticos. Finalmente, una serie de estudios de la corrupción en los países en desarrollo, realizados por académicos estadounidenses, pone el acento sobre el aspecto funcional de la corrupción en términos de redistribución de la riqueza, o bien, como proceso de ajuste ante la

imposición de moldes institucionales occidentales en instituciones pre-coloniales que respondían a otra lógica social (Rose-Ackerman S., 1999).

Otra corriente del enfoque funcionalista, consiste en considerar la corrupción como una “*disfunción temporal*” de un sistema en transición. Lo cual deja suponer que “al mal sistema corrupto” corresponde el “buen sistema democrático, o administrativamente eficiente”, y que la transición del uno al otro depende de variables de contexto. Una versión más extrema de este enfoque ha sido desarrollada por autores que consideran a la corrupción como producto de la inevitable degradación de la calidad democrática en las naciones modernas (Weber, 1964).

Según Fjelde y Hegre (2014), la tercera ola de democratización descrita por Huntington (1991) no produjo una disminución del fenómeno de corrupción tal como se esperaba. En términos conceptuales, ello significa que la corrupción gubernamental no se limita a ser un elemento nefasto combatible mediante la liberalización y una mayor competencia en la esfera política, sino que se trata de una institución informal en sí, que permite resolver algunas restricciones formales del régimen político, o bien, reforzar la estabilidad de los regímenes no-democráticos. Bajo esta perspectiva, la corrupción es parte de un círculo vicioso que actúa en contra de la democratización de los países (Fjelde A. y Hegre H., 2014).

Como lo podemos observar, los distintos enfoques funcionalistas presentan un punto de encuentro en admitir la funcionalidad de la corrupción para la política y su sistema; las interpretaciones que derivan de ello están sujetas a posturas de otra índole en cuanto a la democracia *per se*, y al cuestionamiento siguiente: ¿Puede una democracia convivir con la corrupción, sin que se erosione su esencia democrática? Eso es, el enfoque funcionalista integra, en sus distintas versiones, la propia paradoja de la funcionalidad de la corrupción.

b) Enfoque estructuralista. Este enfoque es atribuible principalmente a análisis desarrollados por economistas. La imagen propuesta por Seligson (2002) es bastante elocuente para ilustrar la diferencia de enfoques entre politólogos y economistas: si bien los politólogos comparan la corrupción al aceite que agiliza el funcionamiento de una máquina, los economistas ven a la corrupción como la arena que impide su buen funcionamiento (Seligson M. A., 2002). A diferencia de los politólogos, estos análisis tienden a resaltar los efectos negativos de la corrupción.

Desde la visión macro-económica, la corrupción es abordada como una externalidad negativa de un sistema “mal afinado”. Sus efectos negativos fueron científicamente comprobados por estudios empíricos estadísticos realizados con la publicación de los primeros índices de percepción de la corrupción (Transparencia Internacional, 1995). Mauro (1997b) fue uno de los primeros en abrir este debate con una serie de estudios amplios en los que demuestra que existe una relación inversa significativa entre corrupción y nivel de crecimiento económico de un país (Mauro P., 1998). Della Porta (2000), Pharr (2000) y Morris (1991) utilizaron encuestas, investigaciones hermenéuticas cuantitativas y los índices de Transparencia Internacional para explorar el vínculo entre la corrupción y las características del sistema político; demostraron de esta manera que la corrupción tiende a asociarse a gobiernos más limitados en su intervención, y menos eficaces.

En resumen, gran parte de los economistas que estudiaron la corrupción, incluyendo a S. Rose-Ackerman, dieron evidencia de sus impactos negativos a nivel económico y político: aumento de los costos de transacción, reducción de los incentivos para invertir, pérdida de legitimidad de los gobiernos, y resultados indirectos en la disminución de la tasa de crecimiento.

Adicionalmente a las advertencias anteriores, una corriente dentro del enfoque estructuralista ha puesto el acento en la microeconomía y en los estudios de los mercados. En esa línea, ha destacado la corrupción como proceso de compensación de las “fallas del mercado político y de la provisión de bienes públicos”. Así, la corrupción puede tener un efecto positivo en términos de reducción de costos de transacción, dado que permite “agilizar trámites” (Leff N. H., 1964 y Huntington P. S., 1968); la corrupción permitiría incluso aligerar la carga fiscal de un país (Tullock G., 1996). En ciertos casos, la corrupción podría ser un incentivo para orientar la inversión hacia los usuarios más eficientes; es decir, que los agentes privados que incursan en las actividades de corrupción, presentan ciertas características de eficiencia y competitividad, que hacen que la corrupción actúe como un filtro de mercado eficaz²¹. Otra serie de estudios han concluido que la corrupción permite mantener sueldos bajos, brindando mecanismos informales de nivelación de los sueldos de los funcionarios públicos con los privados (Gardiner J., en Heidenheimer A., Johnston M. y LeVine V., 2002).

c) Enfoque del *rational choice*. Este enfoque ha sido ampliamente desarrollado desde los años 60, principalmente por los politólogos norteamericanos. En esta versión “racional”, la corrupción es el resultado de conductas y tomas de decisiones racionales, en las que el individuo sopesa los costos y beneficios de adoptar una práctica corrupta, comparándola con el comportamiento socialmente esperado. Van Klaveren, en el primer manual sobre la corrupción gubernamental publicado por Heidenheimer A., Michael J. and LeVine V., describe y explica la corrupción de la manera siguiente: “un servidor público corrupto ve a su oficina como un negocio, un ingreso que (...) buscará maximizar. Su oficina se vuelve una unidad de maximización. El tamaño de sus ingresos depende (...) de la situación de mercado y de sus capacidades para encontrar el punto de ganancias óptimo en la curva de la demanda del público” (Van Klaveren J., 1989. Pp. 26).

Desde la teoría de los juegos, podría decirse que la corrupción corresponde al aprovechamiento de nuevas oportunidades de satisfacer intereses individuales. Siendo producto de la conducta de los individuos, guiados por intereses de tipo racionales, la corrupción aparece como un elemento latente presente en todas las instituciones públicas, que solo se expresa al existir las condiciones e incentivos para ello. Se considera y estudia como un comportamiento viciado -pero económicamente racional- de los individuos, y el remedio se expresa con la misma sencillez que el diagnóstico: ajustes al diseño administrativo con sistema de castigos e incentivos a los funcionarios.

En este sentido, los primeros análisis normativos de la corrupción pueden verse como los antecedentes históricos del enfoque racional, toda vez que se orientan a buscar respuestas y soluciones que corrijan las conductas de los actores. En años más recientes, pueden

²¹ Ver las “visiones románticas” de la corrupción descritas por Tanzi V. y Davoodi H. R., en Abed G. T. y Gupta S., 2002.

asociarse a este tipo de enfoque las propuestas de políticas públicas de rendición de cuentas y transparencia, dado que también proponen corregir conductas mediante distintos tipos de incentivos negativos o positivos.

d) Enfoque cultural y antropológico. Parte de los académicos estadounidense que estudiaron la corrupción en los países en desarrollo, optó por un enfoque cultural de la corrupción. Gardiner (2002) resume esta postura, concluyendo que la corrupción solo puede interpretarse a través del prisma cultural de una sociedad (Gardiner J., 2002).

El enfoque antropológico resalta de manera más precisa los arquetipos, símbolos e rituales de la sociedad que pueden explicar comportamientos corruptos. Blundo y De Sardan (2003) por un lado y Lomnitz (2002) por otro lado, si bien estudiaron países de continentes diferentes, coinciden en una interpretación “ritualizada” del sistema democrático, en países de África del Oeste y en México respectivamente (Blundo G. y De Sardan J. P. O., 2003; Lomnitz C., 2002). Por su parte, Morris afirma que la cultura y los valores son “una banda de transmisión a lo largo de la cual se perpetúa la corrupción, [más no] su causa inicial” (Morris S. D., 1992. Pp. 34).

e) Enfoque moralista. La vertiente moralista (o ética) de la corrupción ha sido puesta en relieve por ciertos autores, aunque en términos estrictos este tipo de análisis recaiga sobre la filosofía moral. En la literatura revisada, los escritos correspondientes contienen acusaciones moralistas, y prescriben medidas educativas y concientizadoras para resolver el problema. Sus aportes académicos son escasos, debido a una postura ideologizada.

f) Enfoque institucional. La teoría institucional, al ofrecer poderosas explicaciones del comportamiento de los individuos y de los procesos organizacionales, es de gran utilidad para entender un fenómeno tan complejo como la corrupción: en este marco, la corrupción puede ser abordada como institución en sí, o como consecuencia de un entorno institucional dado. Una batería de estudios y publicaciones (Abed y Davoodi, 2002; Arriola, 2009; Bjornskov, 2011; Lapalombara, 1994; Treisman, 2000, 2007) evidencia la existencia de una relación muy estrecha entre corrupción e instituciones o reglas institucionalizadas.

Abordar a la corrupción como institución y como parte de un diseño institucional constituye un ejercicio analítico complejo, dado que se basa sobre una concepción de la corrupción que rebasa el tradicional enfoque de “conducta de los agentes” -que no siempre toma en cuenta sus motivaciones institucionales- y se concentra en la reiteración sistemática de dichas conductas y su permanencia en determinados escenarios de acción; es decir, como un proceso en el que se acompañan y refuerzan mutuamente incentivos institucionales y comportamiento de agentes. Es ese vínculo lo que nos permite hablar de la corrupción como una dimensión institucionalizada en la misma.

Desde una perspectiva del institucionalismo sociológico, Ji L., Moy J., Kevin L. y Chu W. L. C. sugieren que existe un vínculo entre las instituciones regulatorias, normativas y cognitivo-culturales definidas por Scott (1995), con la corrupción organizacional (Ji L., Moy J., Kevin L. y Chu W. L. C., 2008). Basándose sobre el caso de Hong-Kong y Singapur, demostraron que la corrupción podía ser considerada como un “modo de vida” predominante en ambas sociedades, hasta que se crearan las comisiones independientes contra la corrupción, que

nacieron como respuesta a escándalos nacionales y lograron disminuir drásticamente estas prácticas. Los autores identificaron también relaciones de sinergia entre las instituciones cognitivo-culturales de estas sociedades en particular, tales como, la masculinidad o la reluctancia a la incertidumbre, y la corrupción. Bjornskov (2011), por su lado, buscó establecer la relación entre la confianza social y la corrupción (Bjornskov C., 2011); mientras que Rosenblatt (2002) argumenta que la jerarquía social, sustentada por el mito legitimador, es un elemento que influye sobre el tipo y la magnitud de la corrupción (Rosenblatt V., 2012).

Desde una perspectiva más enfocada al régimen político y sus instituciones formales, Abed y Davoodi (2002) evidenciaron que la corrupción puede ser el reflejo de la debilidad de las instituciones económicas y políticas, pues demostraron que al tomarse en cuenta las reformas estructurales en un modelo general, las variables vinculadas con la corrupción pierden su poder explicativo sobre el desempeño económico de un país dado (Abed G. T. y Davoodi H. R., 2002). En la misma línea, Lapalombara (1994) describe algunos incentivos institucionales de contexto que propician escenarios de corrupción, y que se vinculan con el régimen político; por ejemplo, en las nuevas democracias, el financiamiento de los nuevos partidos políticos y su estructura burocrática distrae gran parte de los recursos del país y fomenta la corrupción; en el marco de gobiernos institucionalmente débiles, éstos apenas pueden sostener sus sistemas policíacos o de recolección de impuestos y no cuentan con los recursos ni la ingeniería institucional para establecer mecanismos de control de la corrupción; o bien, en el caso de países asaltados por emprendedores oportunistas en búsqueda de negocios de alta rentabilidad, también se crean condiciones propicias para la corrupción (Lapalombara J.), 1994.; entre otros.

Fjelde y Hegre (2014) argumentan, por su parte, que el nivel de corrupción es función de la debilidad de las instituciones formales del estado que regulan el acceso de los diferentes actores al poder, y de la debilidad de la capacidad de la ciudadanía en el monitoreo de sus funcionarios (Fjelde A. y Hegre H., 2014). En esas condiciones, la corrupción se erige como una institución informal que genera incentivos y restricciones para los actores políticos y determina sus resultados. De esta forma, la corrupción permite resolver algunas restricciones formales del régimen político, o bien, reforzar la estabilidad de los regímenes no-democráticos. Restringe o crea ciertos incentivos y pautas de comportamiento de los actores, y tiene un impacto en el balance de poder de estos últimos, por lo que contribuye a definir el nivel de estabilidad de los regímenes. Los mismos autores argumentan que los altos niveles de corrupción muchas veces se asocian con padrones de comportamiento de amiguismo: en esta configuración, los líderes políticos mantienen su posición, distribuyendo rentas y otros privilegios, mientras que los clientes intercambian su apoyo político para adquirir recompensas difíciles de obtener mediante canales económicos legítimos (Arriola L. R., 2009). En un esquema de estabilidad institucional, crea poderes *de facto* que influyen sobre las probabilidades de cambios institucionales (Fjelde A. y Hegre H., 2014).

La perspectiva institucional vio nacer distintas propuestas de indicadores para medir el nivel de vulnerabilidad del país ante la corrupción, contruidos a partir de incentivos sociales, culturales o institucionales. Uno de ellos ha sido propuesto por Treisman, e incluye variables como el ingreso, el contexto democrático, la libertad de prensa, el Estado de Derecho, el

grado de liberalización de los mercados, y una ausencia de dependencia del presupuesto hacia las exportaciones de recursos claves tales como el petróleo o algunos minerales (Treisman D., 2000 y 2007). Por su lado, Seldayo y de Han (2006) proponen un indicador que integra una gran variedad de variables agrupadas en la categoría de “capacidad regulatoria”, tales como el Estado de Derecho, la calidad regulatoria, la libertad para regular el mercado laboral, el mercado internacional y el nivel de ingreso a la secundaria, por ejemplo.

Desde el enfoque institucional, la corrupción se constituye, por un lado, como un conjunto de reglas y procedimientos -formales e informales- de orden más o menos general que norman el comportamiento de los individuos, con sus fines y estrategias de reproducción propios; y por el otro, como un conjunto de normas que forman parte de ciertos diseños institucionales, es decir, como mecanismo estructurante y dinamizador de una institución, y sin él cual el funcionamiento de esta institución se vería afectado. Las reglas, normas y los diseños institucionales de una sociedad, en ese sentido, forman parte de un sistema de incentivos negativos o positivos para la corrupción en la medida en que abren o cierran mayores posibilidades de mantener una conducta individual o un desempeño de una institución u organización clasificable como corrupto.

A modo de conclusión, en el cuadro siguiente se presentan los distintos enfoques identificados y analizados en este apartado, con la modalidad de valoración de la corrupción que les es comúnmente asociada, así como, el tipo de análisis que los sustenta.

Cuadro 4. Enfoques académicos predominantes sobre la corrupción y valoración correspondiente.

Enfoque	Valoración	Tipo de análisis
a) Funcional	Positiva	Analítico
<i>En su vertiente disfuncional</i>	Negativa	Propositivo
b) Estructural – <i>En su vertiente respuesta de mercado</i>	Positiva	Analítico
<i>En su vertiente externalidad negativa</i>	Negativa	Analítico
c) <i>Racional choice</i>	Neutra	Propositivo
d) Cultural	Neutra	Analítico
e) Moralista	Negativa	Propositivo
f) Institucional	Neutra	Analítico

Fuente: elaboración propia.

2.1.3 Problemas conceptuales en torno a la corrupción

La corrupción ha sido estudiada desde distintos planos lógicos. Eso explica que existan interpretaciones tan divergentes e incluso contradictorias al respecto. Mientras que unos autores evidencian que la corrupción está vinculada con la centralización de las políticas, otros consideran la descentralización como un factor que incentiva la corrupción. En algunos casos, la presencia de instituciones políticas fuertes es vista como contexto propicio a la corrupción; en otros, sería un fenómeno que la debilitaría. Como es fácilmente comprobable, en algunos casos, el término opera como un simple recurso de lenguaje retórico para respaldar ejercicios argumentativos que no guardan ninguna relación con el universo teórico-conceptual de la corrupción. La divergencia de explicaciones e interpretaciones es la prueba más ilustrativa de la falta de un marco teórico común que permita alinear los planos lógicos desde los que se estudia la corrupción.

El intento de acercarse analíticamente a la noción de corrupción pasa por el reconocimiento de que no existe un solo marco conceptual, sino distintos enfoques, interpretaciones y definiciones. A la diversidad de visiones, se agrega también el dato de que no siempre es claro como los distintos marcos conceptuales que acompañan al concepto de corrupción son compatibles entre sí, dado que parten de premisas y/o modelos causales diferentes.

Este alto nivel de imprecisión del concepto tiene dos consecuencias importantes para su estudio.

Por un lado, al no existir delimitaciones claras de lo que es la corrupción, su análisis queda fácilmente subordinado a juicios de valor predeterminados (“la corrupción es siempre mala”, o “la corrupción es siempre benéfica”) que dificultan la realización de un estudio estructurado de sus consecuencias. En ambos casos (corrupción considerada como buena o mala), el paso analítico posterior al juicio de valor preconiza, o bien eliminarla por completo, o bien, tolerarla.

Por otro lado, la imprecisión del término acarrea una dificultad metodológica insuperable a la hora de elaborar clasificaciones. Su abordaje está sometido a cierta superficialidad cuyo origen se halla en la vaguedad del concepto; el análisis de sus causas y consecuencias carece de referentes claros que permita distinguirlos y ponderarlos. La variedad de premisas, como lo sugerimos antes, se debe a que el concepto es definido por el caso que se estudia y no a la inversa: el concepto determina la clasificación del mismo.

A lo anterior se añade el hecho de que las prácticas de corrupción sean, por naturaleza, ocultas. Esta combinación entre lo impreciso y lo oculto fomenta las dificultades de operacionalización del concepto para realizar estudios de caso.

En ese contexto del uso del concepto, un dato es irrefutable: cualquiera que sea el enfoque, reproduce la ambigüedad y las fallas lógico-conceptuales que son atribuibles a la naturaleza de lo que es la corrupción. En consecuencia, el concepto de corrupción es muy poco operacional para la investigación académica social o política. No agiliza la comprensión de los fenómenos, sino que la puede volver imprecisa, dado que, en teoría, su estudio implica esfuerzos arduos para que el autor asuma y defienda un marco conceptual determinado antes de poder adentrarse en el análisis.

Las fallas lógico-conceptuales y teóricas nos alejan de un trabajo a la vez arduo y necesario: despojar a la corrupción de cualquier tipo de connotación ideológica y estudiarla “asépticamente”, a partir de una metodología de observación seleccionada para este fin. Por “aséptico”, se entiende aquí que la condena expresa de la corrupción viene después, no antecede al análisis e investigación sobre ella, ni la búsqueda sistemática de las causas que la motivan o facilitan o las conductas que la tipifican. Es pues necesario hacer un esfuerzo de clarificación y operacionalización del concepto de corrupción.

Ante estas dificultades, exploramos como solución metodológica, el uso del concepto de *rent-seeking*. En el siguiente párrafo, damos una explicación de lo que designa este término, y discutimos su relación con la corrupción.

2.2 La teoría del *rent-seeking* y su abordaje de la cuestión de la corrupción

Los trabajos académicos sobre el concepto de *rent-seeking* dieron luz a supuestos teóricos que buscan prever las causas y consecuencias de los fenómenos de *rent-seeking*. Se pueden identificar tres corrientes principales que parten de un mismo núcleo conceptual, y que describiremos brevemente en este apartado.

Aunque Gordon Tullock haya sido co-fundador de lo que llamaremos en adelante “la corriente del *rational choice*”, sus análisis trascienden las tres corrientes que aquí nos interesan, pues ha problematizado el fenómeno de *rent-seeking* desde múltiples enfoques por lo cual puede considerarse como un referente importante, independientemente del linaje teórico que se quiera adoptar.

2.2.1 La corriente del *rational choice*

El concepto de *rent-seeking* ha sido introducido por Anne Krueger y Gordon Tullock. Esta primera corriente teórica es fundamentalmente de vertiente económica y construye sus argumentos a partir de los supuestos del *rational choice* y de la teoría de los juegos.

En 1974, Krueger define el *rent-seeking* de la manera siguiente: “toda actividad fuertemente no-productiva y de expropiación, que brinda ganancias al individuo que la emprende, pero sin reportar ningún beneficio a la sociedad” (Krueger A. O., 1974).

Tullock ha buscado ampliar el concepto de *rent-seeking* para analizar, a partir de ello, una mayor diversidad de situaciones, donde se resaltan las pérdidas ocasionadas por este tipo de prácticas *para la sociedad en general*. El centro neurálgico de trabajo de G. Tullock se halla en el énfasis puesto en “todo lo que se pierde, además de la renta”, y en la forma en que esas pérdidas afectan el desempeño de la sociedad. Tullock insiste en poner atención no solamente en la renta capturada en sí, sino también en la “riqueza añadida no creada” que se forma al desviar inversiones y esfuerzos que podrían ocuparse para actividades económicamente y socialmente más rentable (Tullock G., 2005). La captura de la renta extrae un valor no recompensado a otros, sin hacer ninguna contribución a la productividad efectiva. Genera un sobre-costos al bien o servicio producido *que no puede justificarse por criterios de utilidad pública*. Desde esta perspectiva, *el rent-seeking* tiende a crear y reproducir ambientes poco innovadores, de bajísima productividad y que brindan muy poca oportunidad para la participación de nuevos agentes.

Congleton (2002) profundizó el argumento de las pérdidas, señalando que el costo que representa el *rent-seeking* no sólo se reduce a lo que implica este desvío de recursos para la sociedad o los afectados en general, sino que también existen costos vinculados con la estrategia de obtención de estas ganancias: éstos son, los sobornos pagados para ello, los costos de operación de las prácticas de robo, etc. Los *rent-seekers* tienen que realizar inversiones que les permitan participar en la búsqueda de la renta, con cierto riesgo de no obtener los beneficios de esta renta. De ahora en adelante, nos referiremos a estos costos como “costos de transferencia”.

Congleton también evidenció que los costos de transferencia del *rent-seeking* no sólo se manifiestan en las inversiones realizadas para obtener dicha renta, sino también para protegerla de los demás *rent-seekers* o de quienes buscarán aniquilarla. En ciertos casos incluso señala la presencia de “derechos de propiedad” sobre rentas. El gobierno puede jugar el papel del extorsionador, es decir, el que cobra para proteger la renta de un grupo determinado (Congleton R., 2002).

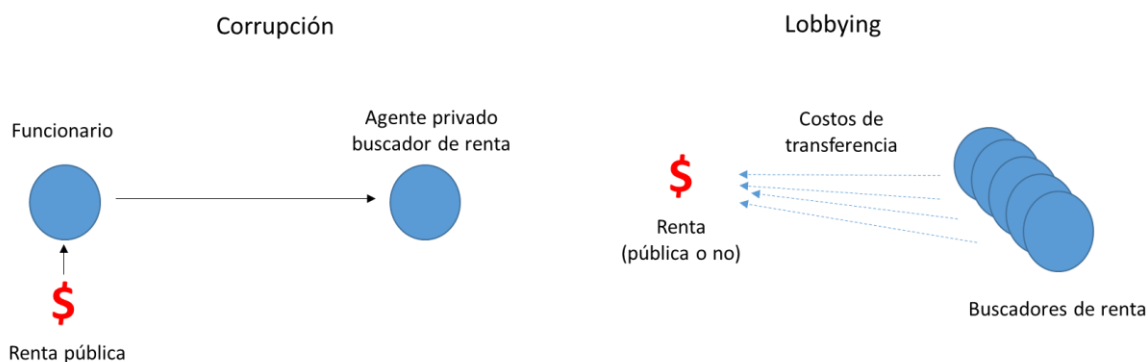
Estos escenarios están sujetos al hecho de que no existen mercados de renta totalmente libres; la falta de postulados constitucionales para defender los derechos económicos da lugar a que las mayorías sean quienes puedan, en teoría, imponer políticas que incentiven el *rent-seeking* (Tullock G., 2005). Bajo este supuesto, a mayor número de *rent-seekers* en acción, mayor volumen de renta por ser capturada.

Los teóricos racionalistas sobre *rent-seeking* se han interesado también en los casos en los que está involucrada la esfera pública. En estos casos, el fenómeno de *rent-seeking* tiende a sobreponerse con el universo de la corrupción. En efecto, estos autores consideran que la corrupción es una actividad específica de *rent-seeking*, que se describe como una forma de trato diferenciado hacia agentes privados por parte de los tomadores de decisión que actúan en la esfera pública (Lambsdorff J. G., 2002).

Bajo este supuesto, la corrupción equivale a la forma más monopolística del *rent-seeking* ejercido en la esfera pública, vía la relación privilegiada y confidencial que se establece entre el funcionario y el agente privado y que reemplaza el escenario de competencia abierta que tiene lugar en situaciones en las que varios *rent-seekers* compiten entre ellos (*lobbying*). La relación privilegiada entre el funcionario y el buscador de renta disminuye en gran medida los altos costos de transferencia que se movilizaban en situaciones de *lobbying*, puesto que éstos se reducen al pago del soborno y la erosión de normas que rigen la administración del bien público al llegarse informalmente a un arreglo entre las dos partes involucradas.

De lo anterior deriva la premisa siguiente: el *rent-seeking* aplicado a la esfera pública, en su versión corrupta, afecta en menor medida el bienestar en general al compararlo con las acciones de *rent-seeking* que no involucran prácticas de corrupción (es decir, con mayor participación de *rent-seekers* y mayor volumen de inversión de costos de transferencia). Este punto es ilustrado en la figura siguiente, donde observamos costos de transferencia reducidos en el escenario de corrupción (relación privilegiada, de confianza, entre un funcionario y un agente privado, del lado izquierdo de la imagen), contra una multitud de inversiones comprometidas y arriesgadas tratándose de un escenario en el que incursionan varios *rent-seekers* (caso del *lobbying*, del lado derecho de la figura).

Figura 7. Costos ocasionados por escenarios de *rent-seeking*, con o sin corrupción -desde el enfoque tradicional del *rent-seeking*.



Elaboración: propia a partir del artículo de Lambsdorff J. G., 2002.

Una observación importante es que los costos de transferencia no sólo surgen en los escenarios de *lobbying*; estos costos son aminorados en un esquema de relacionamiento uno a uno, pero, como lo recalca la propia definición del *rent-seeking*, son intrínsecos a este tipo de transacción.

2.2.2 *Rent-seeking y teoría de los bienes comunes*

En el marco de un debate aún no concluido, algunos autores contemporáneos avanzaron argumentos poderosos para matizar los hallazgos de la corriente racionalista del *rent-seeking* en su abordaje de la corrupción, acudiendo para ello a la teoría de los bienes comunes, J. Graf Lambsdorff ha intentado demostrar que el *rent-seeking* en su versión corrupta instala dinámicas y pautas institucionales que crean incentivos perversos, resultando, en general, en una mayor degradación del bien público que el *rent-seeking* en su versión competitiva (Lambsdorff J. G., 2002). Para ello, el autor parte del supuesto de que en los escenarios de mayor competencia –y, por consiguiente, menos corruptos según los teóricos del *rational choice*- los intereses representados son de naturaleza “más colectiva”. J. Graf Lambsdorff elabora sus hipótesis a partir de los trabajos de Olson, quien sugiere que los comportamientos de los grupos de *lobbying* difieren según su nivel de representación, y que de eso dependerá la intensidad depredadora de su intervención, bajo la lógica de que a mayores participantes y sectores involucrados, más colectivo se vuelve el tipo de interés buscado (Olson M., 1992). Partiendo del reconocimiento de que la creación y captura de renta le resta bienestar a la sociedad en general, a mayor cantidad de *rent-seekers* involucrados, más limitado se volverá el fenómeno de *rent-seeking*. La diferencia del mercado de *rent-seeking* con el mercado económico “clásico”, competitivo, es que el primero se comporta de forma distinta, en eso de que trabajo con altos costos de transferencia, que pueden ser mitigados vía estrategias de monopolización.

En el otro extremo -donde se hallan los escenarios de corrupción- se tratan de intereses privados particulares que no están sujetos a ninguna negociación colectiva (la negociación es directa entre el tomador de decisiones y el *rent-seeker*), por lo cual dichos intereses pueden ser cumplidos hasta donde lo permita la renta disponible. La relación que se establece en la interfaz público-privado es sujeta a un nivel de consenso mayor, y las normas

bajo las cuales se regula el esquema de transacción son más sofisticadas que en el caso del *lobbying*.

Por otro lado, Putnam y Helliwell (1995) demostraron la importancia de los grupos pequeños en el debate democrático y el *lobbying* político, así como su capacidad para lograr cierta sobre-representatividad en las decisiones públicas (Helliwell J. F. y Putnam R. D., 1995). Así, en el caso de los grupos pequeños, los intereses defendidos y la renta obtenida pueden ser proporcionalmente exagerados al compararlos con los grupos de *lobbying* más amplios. En la misma línea, G. Tullock (2005) puso el acento sobre el papel que juega el grado de cohesión de la sociedad en las dinámicas de *rent-seeking*; en sociedades conformadas por grupos socialmente heterogéneos, es menos probable que la sociedad llegue a un acuerdo sobre cómo invertir el gasto público, formando un ambiente más propicio para que se formen pequeños grupos de interés en *rent-seeking*.

Otros argumentos desarrollados por J. Graf Lambsdorff (2002) parten de la constatación de que los tomadores de decisión del sector público presentan ciertas particularidades que los diferencian de los agentes privados. En primer lugar, el poder del que disponen va más allá de las oportunidades de crear rentas realizando desvíos en sus operaciones cotidianas; también influyen en la formulación de leyes o programas que pueden incentivar la creación de rentas desde la etapa temprana de diseño de las políticas. En segundo lugar, sus motivos son oscuros e insuficientemente estudiados, pues pertenecen a la esfera individual, íntima de cada individuo. El enriquecimiento personal, la búsqueda de reconocimiento social o el simple mantenimiento y reproducción de áreas administrativas poco eficientes, son todos motivos de *rent-seeking* que dan lugar a distintos costos de transferencia.

En resumen, el *rent-seeking* operado en la esfera pública y analizado desde la teoría de los bienes comunes matiza las conclusiones de la corriente racionalista respecto a los efectos del *rent-seeking* en la sociedad, según sea operado o no bajo esquemas corruptos (o bien, con mayor o menor número de actores y reglas más o menos fijadas). En efecto, la teoría de los bienes comunes nos insta a (1) tomar en consideración el número de *rent-seekers* involucrados, su grado de cohesión y los intereses que representan, puesto que estas variables podrán tener un efecto directo sobre el tamaño y las características de la renta; así como (2) a observar con mayor cuidado la relación que existe entre la renta por un lado, y el tipo y condiciones de los tomadores de decisión que la administran por otro lado. Estas nuevas variables nos indican que los escenarios de corrupción podrían tener efectos negativos adicionales a los previstos desde la vertiente racionalista.

En el siguiente apartado expondremos algunos hallazgos bibliográficos que nos permitirán ampliar este último punto, gracias a los avances de la tercera corriente teórica identificada, así como, refiriéndonos a los escritos de G. Tullock.

2.2.3 *Rent-seeking y finanzas públicas*

Para abordar esta última corriente, es necesario introducir en este momento una discusión en torno al tipo de renta al que se hace referencia al hablar de “*rent-seeking* operado en la esfera pública”. Las dos corrientes expuestas arriba tienden a asumir implícitamente que la renta equivale a las ganancias acaparadas por el *rent-seeker* cuando se forman monopolios

u otras distorsiones de mercado. Aplicando este enfoque a la esfera pública, se trata principalmente de casos de distorsiones en las regulaciones ejercidas por el gobierno para que los agentes privados puedan obtener posturas privilegiadas en los mercados, y que se ejercen vía actividades de *lobbying* o prácticas de corrupción. Si bien los autores reconocen también la existencia de fenómenos de captura de los recursos públicos, estos últimos casos muchas veces reciben un tratamiento analítico “al margen”, mientras que sus argumentos principales tienden a desarrollarse en torno a rentas obtenidas en los mercados privados.

Paralelamente a estas corrientes, se han desarrollado otros trabajos contemporáneos que se interesan en el fenómeno de búsqueda y captura de la renta pública desde el concepto de *rent-seeking*, definiendo este fenómeno como el acaparamiento de ciertas partes del presupuesto público para fines que no responden a criterios de utilidad pública. Los estudios correspondientes acuden a enfoques de finanzas públicas, administración pública y gobierno (Abed G. T. y Gupta S., 2002).

Esta corriente no asume *a priori* que el *rent-seeking* operada en la esfera pública equivalga al concepto de corrupción; sino que utiliza ambos conceptos -de *rent-seeking* y de corrupción gubernamental- para analizar qué es lo que motiva el mal uso de los recursos públicos y cuáles son sus efectos sobre los sistemas políticos y económicos de los países.

Así como el *rent-seeking* depende de la existencia de rentas, la búsqueda de rentas públicas está determinada por la estructura de finanzas públicas de un país (impuestos directos, indirectos, empresas públicas de explotación de recursos naturales, etc.). Según los diseños institucionales que regulan la administración de los recursos, éstos fungen como rentas más difíciles o más fáciles de capturar por parte de los *rent-seekers* (Tanzi, 2002).

Tanzi observa que la corrupción asociada a la búsqueda de rentas públicas conlleva impactos fuertes en la estructura de inversión y gasto de los gobiernos, es decir, en el destino de la renta pública; los intereses corruptos de ciertos agentes pueden incluso provocar la reducción de ciertos rubros de inversión pública, para incrementar otros más fácilmente “capturables”. Es el caso de los grandes proyectos de inversión pública; del manejo de partidas “extrapresupuestales”; del financiamiento de partidos políticos; de las áreas administrativas de expedición de autorizaciones y permisos; entre otros. Es decir que existe un efecto de retroalimentación de los resultados de los procesos de *rent-seeking* sobre sus propios incentivos -en este caso, sobre el propio monto y características de la renta disponible (Tanzi V., 2002).

Al estudiar el *rent-seeking* en la administración pública y el gobierno, G. Tullock señala que la principal función del gobierno consiste en fungir como *broker* (intermediario) para manejar las presiones que él mismo genera – “*brokered policies*”. También recalca que el gasto público se caracteriza por ser poco coordinado, lo cual facilita los procesos de *rent-seeking*; para él, un mayor grado de burocratización permite incrementar oportunidades de acceso a la renta pública. Según G. Tullock, el *rent-seeking* relacionado con la renta pública se realiza en el marco de “mercados políticos” que ponen en escena a diferentes actores, constituyendo de esta manera diferentes tipos de *rent-seekers*: las empresas; los votantes; los medios de comunicación; los grupos de interés tipo lobistas; los burócratas; entre otros. (Tullock G., 2005)

De manera particular, el análisis de Tullock sobre el rol de los burócratas como *rent-seeker* establece que éstos buscan maximizar funciones de utilidad compuestas por las siguientes variables: reputación pública, poder, favoritismo, resultados del servicio público prestado, flexibilidad para realizar cambios y para manejar su oficina. Del lado de las empresas, éstas ocupan las estrategias de *rent-seeking* siguientes: departamentos de negociación especializados para tratar con burócratas agresivos, y facilitadores que puedan identificar y atender situaciones de corrupción; uso de su poder político para poder influir sobre los funcionarios; etc. (Tullock G., 2005).

Finalmente, G. Tullock puso el acento sobre el hecho de que las rentas creadas por el presupuesto público se caracterizan por muy altos costos de transacciones en su aplicación. Así, al diseñarse e implementar programas de fomento con complicadas reglas de operación, el volumen financiero de beneficios hacia la población meta tiende a disminuir. Esta situación es propiciada por una muy estrecha relación del *rent-seeking* con la ignorancia y la ideología: la ignorancia de los que respaldan la política (según Anthony Downs, el agente “racionalmente ignorante” (Downs A., 1957), y la ideología de quienes la promueven, forman un binomio que da rienda suelta a cualquier tipo de programas estructurado bajo lógicas de *rent-seeking* (Tullock G., 2005). Este argumento es acuñado por otros autores, quienes señalan que el costo del *rent-seeking* puede asociarse también al costo de la “legitimación” de una política determinada.

2.2.4 Aportes y límites de las tres corrientes

A pesar de sus diferencias de interpretación, las tres corrientes descritas coinciden en lo siguiente: describen situaciones similares, buscan entender de qué manera se realizan los intercambios en el interfaz público/privado, y qué efectos tienen sobre el bien público en general. También hacen énfasis en los costos adicionales del *rent-seeking*, más allá de la propia renta; esos costos son las normas, regulaciones, decisiones, y otros tipos de bienes y servicios que serán erosionados en el marco de la transacción. En el caso de las lógicas de *rent-seeking* aplicadas a la esfera pública, éstas ejercen una presión para que parte de esta renta sea operable no bajo los criterios de utilidad pública para los que ha sido creada, sino bajo criterios de mercado. Tienden a mercantilizar los criterios de la transacción operada (más no siempre y no totalmente el objeto de la transacción, por lo cual se diferencian de la “privatización de lo público”), en un contexto en el que la oferta del bien público es, por naturaleza, monopólica. *A priori*, se crean escenarios de acción en los que quienes tienen mayor control sobre las modalidades de la transacción están del lado de lo público.

Johann Graf Lambsdorff subraya que los esfuerzos académicos existentes son insuficientes para entender correctamente cómo opera el *rent-seeking* en la esfera pública. Por ejemplo, recalca la importancia de estudiar el comportamiento y principios de los tomadores de decisión y servidores públicos. Según el mismo autor, tampoco se ha contestado satisfactoriamente la pregunta siguiente: ¿qué es lo que causa distorsiones en las políticas y qué es lo que crea las rentas? Si bien los analistas de las finanzas públicas y de la administración pública aportan elementos valiosos para responder esta pregunta, éstos aún no dejan de ser o bien demasiado anecdóticos, o bien demasiado generalistas (Lambsdorff J. G., 2002).

2.3 Construcción de un nuevo concepto: la captura de renta pública

La corrupción gubernamental es aquella que usa los medios y recursos que el gobierno y la autoridad generan para producir condiciones de intercambio de bienes y servicios públicos con miras a la apropiación de una renta privada no justificada por criterios de utilidad pública. El *rent-seeking* describe una práctica regida por criterios mercantiles o de apropiación privada, y se lleva a cabo en escenarios de interacciones donde existen rentas –sean éstas públicas o privadas; como agente, el *rent-seeker* actúa siempre bajo la perspectiva de un beneficio individualizado que no se corresponde con el beneficio general, sin importar si opera en lo público o en lo privado.

El tipo de enfoques metodológicos utilizados para estudiar el fenómeno de *rent-seeking* presenta un mayor grado de instrumentalización para la descripción y caracterización de casos concretos; el concepto de *rent-seeking* permite establecer puentes analíticos con universos más propios de la teoría del Estado y de las políticas públicas.

Por lo anterior, sugerimos, para fines de este estudio, construir un nuevo concepto alternativo “inspirado” de los fundamentos conceptuales del *rent-seeking* y más adaptado al carácter público de la Secretaría de Agricultura. Definimos la “captura de renta pública” como “todas las prácticas de búsqueda y apropiación de rentas públicas para fines ilegítimos, en el sentido de que dichos fines no cumplen con criterios de utilidad pública.” Este concepto capta la heterogeneidad de los esquemas y tipos de transferencia de la renta, con los distintos costos y estrategias que estos representan.

En este contexto, las rentas públicas abarcan el conjunto de bienes y servicios, tangibles e intangibles, provistos por el aparato de Estado. Al no designar ningún tipo de actores en particular, se deja abierta la posibilidad y la exploración de diferentes tipos de *rent-seekers* involucrados en este tipo de prácticas, tal como lo han trabajado los autores que han desarrollado sus análisis a partir del concepto de *rent-seeking*.

A la hora de aterrizarlo, el concepto de captura de renta pública permite observar a la vez acciones de corrupción y acciones de *rent-seeking*; liberándonos, de esta forma, de la obligación de referirnos y distinguir estos dos conceptos, lo cual resulta poco fructífero y confuso para el tema que aquí nos ocupa. En el contexto particular del estudio de la Secretaría de Agricultura, nos interesa poder movilizar un concepto que enfatice en las rentas creadas por los programas públicos operados por esta instancia.

Capítulo III. Hipótesis y metodología de investigación

En este capítulo, presentamos la pregunta y la hipótesis de la investigación, y el marco analítico a partir del cual construimos la propuesta metodológica. Algunas variables o factores importantes del marco analítico son definidos y se establece la lógica causal a partir del cual se analizarán los resultados de la investigación. El carácter oculto de las prácticas de captura de renta pública nos obliga a adoptar enfoques metodológicos mixtos y a introducir conceptos que amplíen las posibles áreas de observación desde las cuales podamos acercarnos a las prácticas de captura de renta pública, como es el caso, por ejemplo, del concepto de incentivos.

A partir de un enfoque de investigación cualitativo e inductivo, se definen dos grandes actividades para la recolección e interpretación de información. Por un lado, proponemos un análisis exploratorio basado en la realización de entrevistas abiertas y semi-estructuradas, y que tiene como objetivo identificar algunas tendencias y características de las prácticas de captura de renta pública en la implementación de los componentes de la Secretaría de Agricultura. Por otro lado, sugerimos realizar un estudio comparado de una selección de componentes que sean representativos de un subconjunto de programas de la Secretaría. Esta propuesta se basa sobre el supuesto de que los componentes constituyen una unidad operativa funcional para las prácticas de captura de renta pública, y que sus características y condiciones institucionales determinan el tipo de prácticas relacionadas con su operación. Por lo anterior, el proceso de selección de los componentes debe responder a la doble necesidad de representar un universo coherente, a la vez de que se busca observar diferencias en la oferta de bienes y servicios y la mecánica operativa de éstos, que puedan resultar en variaciones en el tipo de prácticas de captura de renta pública.

3.1 Pregunta e hipótesis de investigación

Las prácticas de captura de renta que nos interesan en este proyecto son aquellas relacionadas con la operación de los componentes programáticos de la Secretaría de Agricultura. Si bien reconocemos que pueden existir otros espacios en la organización en los que operan prácticas de esta índole (contratación de personal, en el marco de las funciones regulatorias de la Secretaría, etc.), nos hemos enfocado en describir lo que ha ocurrido en torno a los programas, pues, como lo muestran los hallazgos del primer capítulo, se han vuelto el principal quehacer de la Secretaría y su operación abarca la mayor parte del presupuesto de esta instancia. Asumimos omitir las prácticas de captura de renta que no están relacionadas con la operación de los programas, sin dejar de señalar que un estudio más riguroso tendría que investigar estas prácticas, su relación con aquellas prácticas asociadas con los programas, y cómo afectan, en general, el desempeño de la organización.

Tanto el análisis contextual de la Secretaría como la revisión de los principales conceptos que alimentan el marco de esta investigación nos llevan a formular el postulado siguiente: la captura de renta pública en el marco de la operación de los programas de la Secretaría de Agricultura, es determinada por una multitud de factores asociados con la forma en la que se diseña e instrumentaliza la política pública de esta Secretaría. Este conjunto de

factores funge como condiciones institucionales. En este trabajo, se establece que las instituciones son reglas del juego formales e informales, que reducen la incertidumbre y determinan el desempeño económico en el largo plazo (North, 1993).

Con base en lo anterior, proponemos las siguientes preguntas de investigación:

Pregunta principal: ¿Qué relación existe entre las condiciones institucionales que orientan la operación de los componentes programáticos de la Secretaría de Agricultura, y las prácticas de captura de renta pública que tienen lugar en el marco de la operación de estos componentes?

Preguntas secundarias:

¿Se pueden identificar efectos de “reingreso” de las prácticas de captura de renta pública en los procesos de diseño y planeación de los componentes?

¿En qué medida se pueden relacionar las prácticas de captura de renta pública con los resultados y el desempeño de un componente programático determinado?

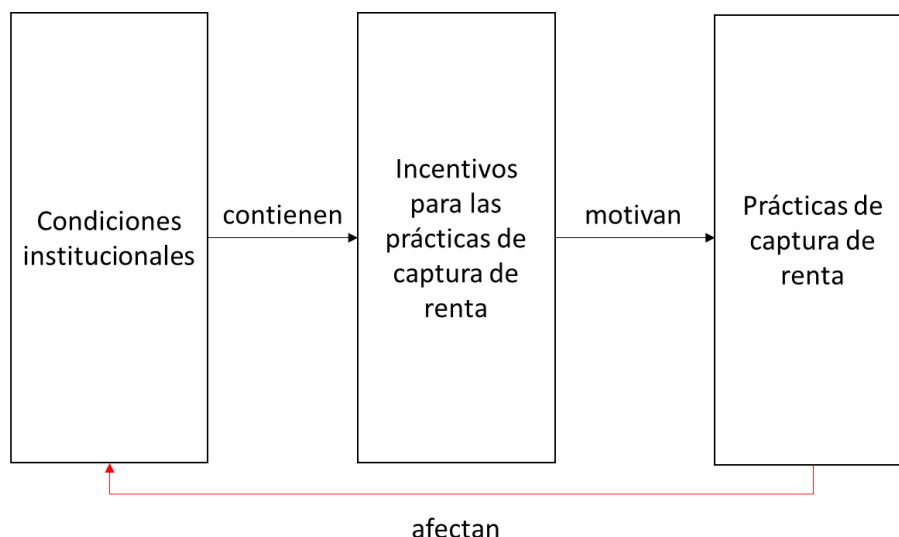
Por lo que concierne la segunda pregunta secundaria, el supuesto de trasfondo es que la captura de renta tiene un efecto estructurante, que opera a favor de quienes se favorecen de ella, y limitando de esta forma las funciones oficiales de la Secretaría de Agricultura. Al comprobarse de que se auto-refuerzan las prácticas de captura de renta y los procesos de diseño y planeación, vía este efecto de retroalimentación, estaríamos en posibilidades de hablar de un “círculo vicioso” en el que institucionalidad y prácticas de captura de renta se hallen estrechamente vinculadas. Dicho de otra manera, se volvería altamente probable el hecho de que por lo menos una parte de las unidades operativas de la Secretaría de Agricultura tengan como función latente propiciar dinámicas de captura de renta.

Un concepto importante al que acudiremos en el marco de esta investigación es el de incentivos. Para efectos de este proyecto, los incentivos a los que nos referimos son aquellas normas formales e informales, arenas de acción y procesos de la operación, que permiten o alientan la captura de renta; en otras palabras, son condiciones derivadas del diseño y la estructura institucional que brindan oportunidades específicas para que las prácticas de captura de renta tengan lugar a un menor costo o en situaciones de menor riesgo.

La investigación contiene un reto metodológico no menor: la construcción de instrumentos de observación de la captura de renta al interior de un organismo de la administración pública. El concepto de incentivos es una herramienta clave de la propuesta metodológica de investigación, puesto que constituye el puente analítico que facilita la observación de las relaciones entre condiciones institucionales, por un lado, y las prácticas de captura de renta por otro lado; son un eslabón lógico entre ambas variables. Dado que las prácticas de captura de renta son difícilmente cuantificables y observables, debido a su carácter oculto y entreverado con prácticas legítimas, los incentivos también fungen como una segunda categoría de observación complementaria, que permite diversificar los ángulos de análisis del fenómeno de captura de renta.

En la figura siguiente representamos las relaciones entre las distintas variables discutidas.

Figura 8. Relación lógica entre condiciones institucionales, incentivos y prácticas de captura de renta.



Fuente: elaboración propia.

Para atender las preguntas de investigación, hemos formulado las hipótesis siguientes:

Hipótesis principal: las condiciones institucionales que orientan la operación de los componentes programáticos de la Secretaría de Agricultura propician incentivos para que tengan lugar prácticas de captura de renta pública.

Los resultados del análisis contextual presentado en el primer capítulo indican que el arreglo corporativista a partir del cual se construyó la dinámica del sector público agropecuario es reproducido, en la actualidad, a nivel de la gestión de los programas. A partir de esta observación, formulamos el postulado de que la captura de renta en la Secretaría es determinada en parte por algunas condiciones estructurales de esta organización. Ahora bien, si tomamos como punto de partida que el instrumento programático constituye la unidad operativa a partir de la cual se expresa este tipo de arreglos y, por consiguiente, conforma la arena de acción en la cual se activan ciertos incentivos, oportunidades y otros factores que vayan determinando la lógica de captura de renta pública, entonces al estudio de los factores más estructurales de la Secretaría, tenemos que sobreponer una revisión más particular de estos instrumentos programáticos y las condiciones que producen para la captura de renta.

A partir de lo anterior, escogimos distinguir dos tipos de condiciones institucionales: por un lado, las condiciones institucionales referidas a la Secretaría de Agricultura como organización gubernamental, con su dinámica de actores, cultura y procedimientos administrativos; y por otro lado, las características propias de cada componente, que incluyen el tipo de oferta y la forma en qué se administra.

A partir de la revisión bibliográfica del marco conceptual y la caracterización contextual de la Secretaría de Agricultura, formulamos el supuesto de que las características particulares a nivel de componentes se declinan en cuatro ámbitos:

1) **el tipo de bien o servicio financiado.** Por ejemplo, no todos los componentes permiten el cobro de una comisión²²; los programas bajo padrón con transferencia bancaria directa no están expuestos a este riesgo. El nivel de homogeneidad de los bienes financiados influye sobre las posibilidades de que sean provistos por pocos o muchos actores, lo cual crea incentivos diferentes en los procesos de sobrefacturación de la proveeduría.

2) **el monto de la renta puesta a disposición de los actores por cada bien o servicio.** A mayor monto, mayores probabilidades de que las prácticas de desvíos sean más sofisticadas e involucren redes o estructuras más especializadas.

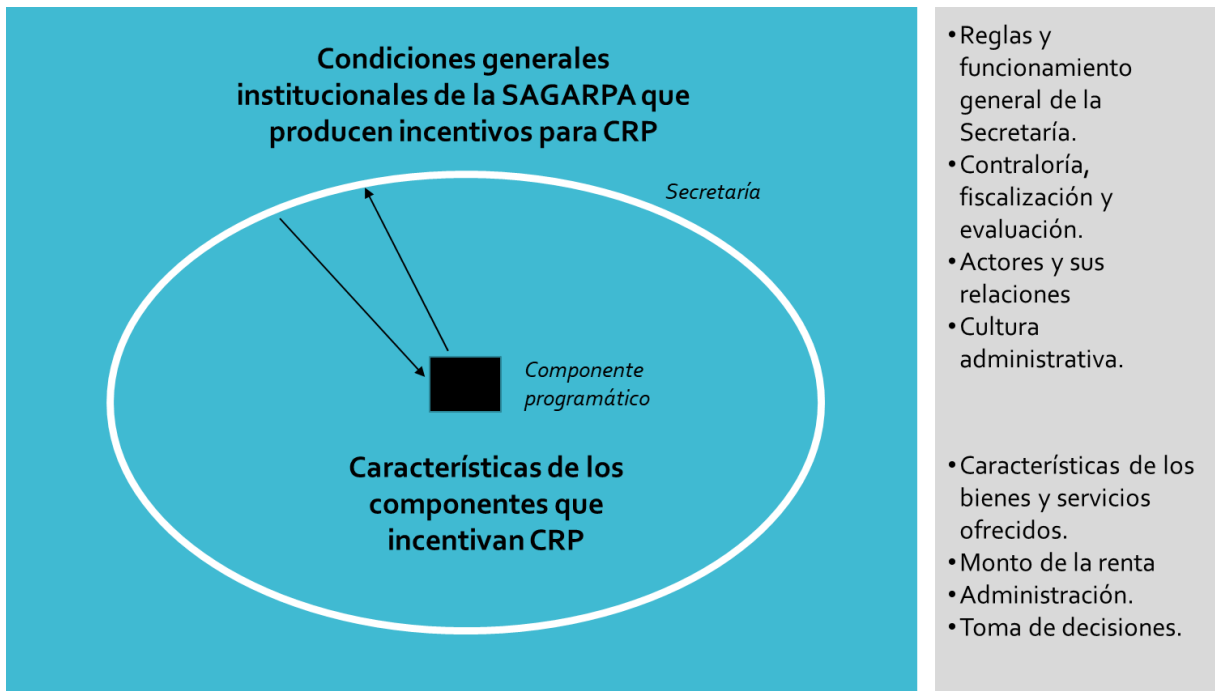
3) **la manera en que se administra la adjudicación del bien o servicio y el tipo de beneficiario.** El número y tipo de actores involucrados en la gestión del componente, así como los pasos previstos para ejecutarlo, determinan en gran medida quiénes están involucrados en los desvíos, de qué forma y para qué beneficios.

4) **la manera en que se toman las decisiones en la gestión de la adjudicación del bien o servicio.** Finalmente, entender quiénes tienen mayor influencia sobre las decisiones que se toman en torno al componente (actores externos, funcionarios, clientelas, etc.) y con quiénes negocian estos actores, nos brinda índices sobre el nivel de “capturabilidad” del componente.

En la figura siguiente, representamos las unidades de observación resultantes de la distinción entre condiciones propiciadas a nivel de la Secretaría de Agricultura como organización gubernamental por un lado, y a nivel de la operación de los componentes programáticos por otro lado, así como, los aspectos por investigar para cada una de ellas.

²² La comisión consiste en una recuperación, a favor de los funcionarios y, en su caso, de otros actores influyentes relacionados con los funcionarios, de un porcentaje del monto total del apoyo otorgado.

Figura 9. Condiciones institucionales generales y particulares relacionadas con la CRP, y su articulación con las unidades de observación de la investigación.



CRP = captura de renta pública.

Fuente: elaboración propia.

Proponemos reflexionar sobre dos hipótesis secundarias, asociadas con el tipo de efectos de la captura de renta pública.

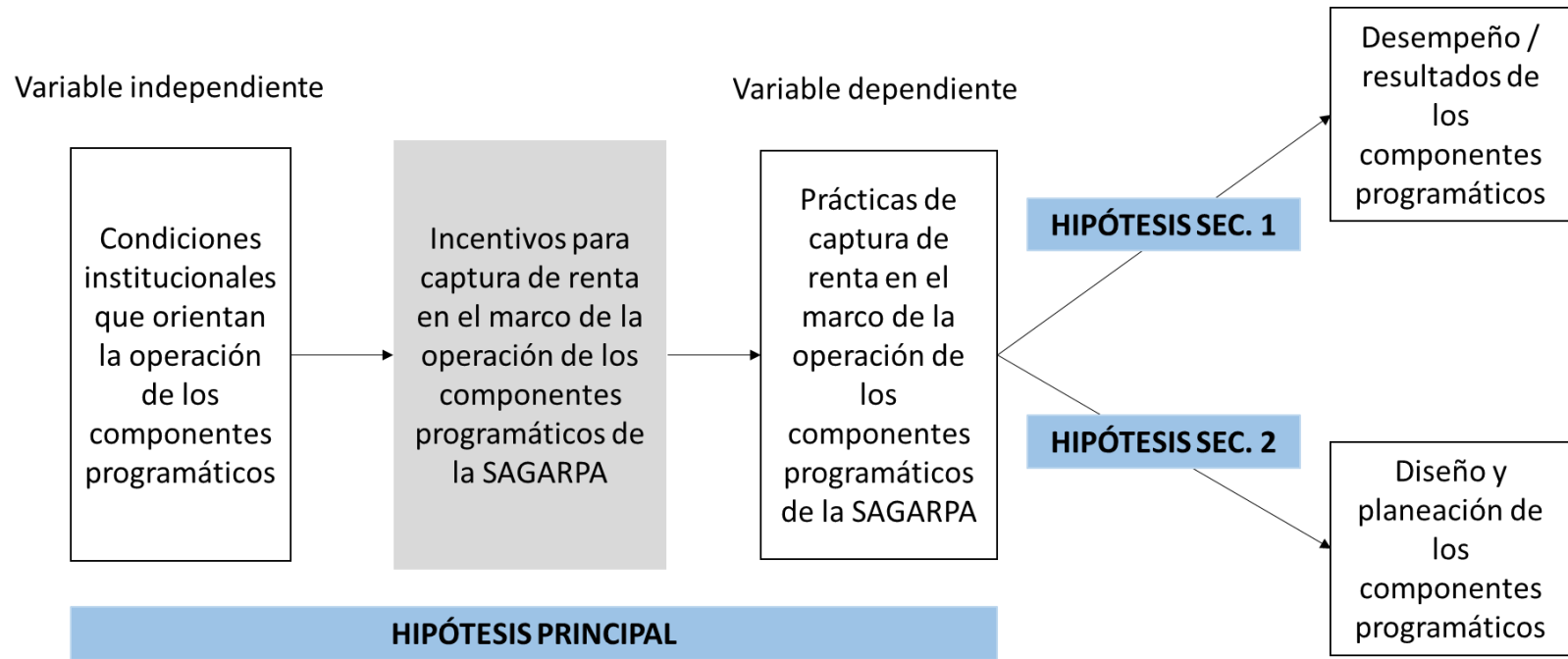
Hipótesis secundarias:

3. Las prácticas de captura de renta pública tienen un efecto de reingreso en los incentivos que las motivan y, por lo tanto, en los procesos de diseño y planeación de los componentes programáticos. Es un efecto circular de reforzamiento.
4. Las prácticas de captura de renta pública tienen un efecto directo, negativo, en los resultados operativos y el desempeño de los componentes programáticos. Elevan los costos de “transferencia” y de operación, y reducen la eficiencia de los programas y los logros de la Secretaría.

3.2 Construcción del marco analítico

Con base en estas últimas consideraciones, proponemos guiar la invitación en función del siguiente marco analítico:

Figura 10. Marco analítico de la investigación.



Fuente: elaboración propia.

3.3 Metodología de investigación

En el marco de la metodología propuesta, los ejercicios de revisión de documentos abarcan hasta el año 2016, por la fecha en que se desarrolló este trabajo.

3.3.1 Enfoque cualitativo e inductivo

La recolección de información sobre captura de renta en la Secretaría de Agricultura conlleva fuertes retos metodológicos que nos obligan a adoptar un enfoque de investigación a la vez cualitativo e inductivo.

Una parte importante de la información presentada más adelante ha sido obtenida con base en entrevistas abiertas y semi-estructuradas; la consecución de entrevistas se realizó acudiendo a informantes claves y aplicando el método “bola de nieve”. Otro método cualitativo de utilidad para la recolección de información es la selección de casos y su estudio comparado. Lo último se realizó utilizando los informes, reportes, lineamientos y evaluaciones de los componentes programáticos de la Secretaría, en particular aquellos publicados por la Secretaría de Agricultura y validados por el CONEVAL, y los reportes de la Auditoría Superior de la Federación.

Un punto que vemos importante destacar en este momento, es que hemos desarrollado una investigación secuencial, cuyos avances se han llevado a cabo sobre la base de inferencias. Utilizamos marcos analíticos y metodológicos “evolutivos” que se han ido ajustando a medida que se junte y analice la información.

3.3.2 Pasos de la investigación

Se realizó una investigación en dos pasos complementarios: por un lado, se llevó a cabo un análisis exploratorio que buscó caracterizar de forma general las prácticas de captura de renta que tienen lugar en la Secretaría. Por otro lado, se seleccionaron seis componentes que fueran representativos de un subconjunto del universo programático de la Secretaría de Agricultura, para realizar un estudio comparado de las prácticas de captura de renta que se observan en su operación, refiriéndolas a las condiciones institucionales y características particulares de cada componente.

3.3.3 El análisis exploratorio

La información utilizada para conducir esta exploración proviene de entrevistas con gestores de programa, funcionarios y ex funcionarios, evaluadores de programas, así como, otro tipo de informantes claves (académicos e intelectuales cercanos al sector); fueron realizadas entre julio de 2015 y marzo de 2018. Abajo enlistamos el tipo de actor entrevistado y el número de entrevistas aplicadas por actor. Para el caso de los gestores de los programas, de los funcionarios o ex funcionarios y de los evaluadores, se diseñaron cuestionarios semi-estructurados cuyos guiones están presentados en el Anexo 4; en los otros casos, las entrevistas fueron más abiertas, dejando mayor libertad al entrevistado para que se exprese en torno a la temática de la tesis. Según el perfil de los entrevistados, en algunos casos se indagó en algún eje de interés para el estudio, en particular, en los siguientes: dinámica e influencia de las organizaciones campesinas, funcionamiento y rol de

las evaluaciones externas y reestructuración de la Secretaría de Agricultura de los 90 a la fecha.

De manera general, se cuidó orientar las entrevistas con base en dos aspectos: el tipo de componente programático al que se hace referencia, por un lado, y la época evocada por otro lado.

Cuadro 5. Tipo y número de actores entrevistados.

Actores entrevistados	Número de entrevistas
Gestores de programas	6
Funcionarios federales	8
Funcionarios estatales	1
Evaluadores externos	6
Evaluadores estatales	1
Otros	2
Total	23

Fuente: elaboración propia

Cabe precisar que para proteger la confidencialidad de los entrevistados y no exponer ciertas unidades operativas de la Secretaría de Agricultura, se censuraron los datos que revelan este tipo de información. Usamos dos maneras para reportar el contenido de las entrevistas: las citas textuales, señaladas con entrecomillado; y las notas de entrevista, que consisten en una redacción propia de ciertas partes de la entrevista, buscando reflejar lo más fielmente posible el mensaje del entrevistado y que se distinguen de la citas por la ausencia del entrecomillado.

3.3.4 El estudio comparado

El análisis contextual de la Secretaría presentado en el primer capítulo nos condujo a la conclusión de que la unidad programática es el espacio por excelencia en el cual toma forma una parte importante de las lógicas y prácticas de captura de renta pública. Por ello, proponemos un estudio comparado de componentes que permitiera dar cuenta del rol y peso de algunas de las características de estas unidades programáticas en las dinámicas de captura de renta. Este estudio tiene como objetivo profundizar en la relación entre condiciones institucionales y prácticas de captura de renta, con la selección de casos que representen condiciones institucionales cambiantes, de tal forma que se observe el peso de dichos factores en las prácticas de captura de renta.

a. Metodología para la selección de componentes programáticos

Para poder llevar a cabo la selección de componentes programáticos representativos de las condiciones institucionales que posiblemente pudieran crear incentivos para la captura de renta, necesitamos formular algunos supuestos sobre estos incentivos.

En el apartado 3.1, hemos definido cuatro tipos de condiciones institucionales particulares que intervienen en la creación de oportunidades de captura de renta a nivel de los componentes:

1) **El tipo de bien o servicio financiado.** Por ejemplo, no todos los componentes permiten el cobro de una comisión²³; los programas bajo padrón con transferencia bancaria directa no están expuestos a este riesgo. El nivel de homogeneidad de los bienes financiados influye sobre las posibilidades de que sean provistos por pocos o muchos actores, lo cual crea incentivos diferentes en los procesos de sobrefacturación de la proveeduría.

2) **El monto de la renta puesta a disposición de los actores por cada bien o servicio.** A mayor monto, mayores probabilidades de que las prácticas de desvíos sean más sofisticadas e involucren redes o estructuras más especializadas.

3) **La manera en qué se administra la adjudicación del bien o servicio y el tipo de beneficiario.** El número y tipo de actores involucrados en la gestión del componente, así como los pasos previstos para ejecutarlo, determinan en gran medida quiénes están involucrados en los desvíos, de qué forma y contra qué beneficios.

4) **La manera en qué se toman las decisiones en la gestión de la adjudicación del bien o servicio.** Finalmente, entender quiénes tienen mayor influencia sobre las decisiones que se toman en torno al componente (actores externos, funcionarios, clientelas, etc.) y con quiénes negocian estos actores, nos brinda índices sobre el nivel de “capturabilidad” del componente.

Un primer paso para la selección de componentes requirió escoger entre dos opciones: o bien, buscar una representación de los componentes por categoría: apoyo directo, servicios financieros, fomento productivo, desarrollo de capacidades y asistencia técnica, estudio e investigación, operación; o bien, enfocar este nivel de representación al interior de una sola categoría específica. Dadas las grandes diferencias entre cada categoría, creemos que la primera opción, si bien ayudaría a entender algunos procesos generales de la Secretaría de Agricultura, posiblemente nos llevaría a una información demasiado dispersa y difícilmente comparable. Ante la poca información sobre el tipo de varianza que podría tener lugar al interior de cada categoría, se estimó arriesgado operar la selección de esta forma. Adicionalmente a lo anterior, nos interesa explorar qué importancia tienen otros factores adicionales al tipo de bien o servicio en términos de captura de renta (que es el elemento que estructura las categorías definidas) tales como, estructura operativa a cargo del componente, tipo de toma de decisiones, etc. Así, para poder habilitar una discusión sobre el peso respectivo de los distintos factores institucionales que queremos observar, requerimos contar con un nivel mínimo de comparabilidad entre componentes. Por esta razón, se sugiere seleccionar una sola categoría, y caracterizar y comparar los tipos de incentivos y prácticas a los que da lugar.

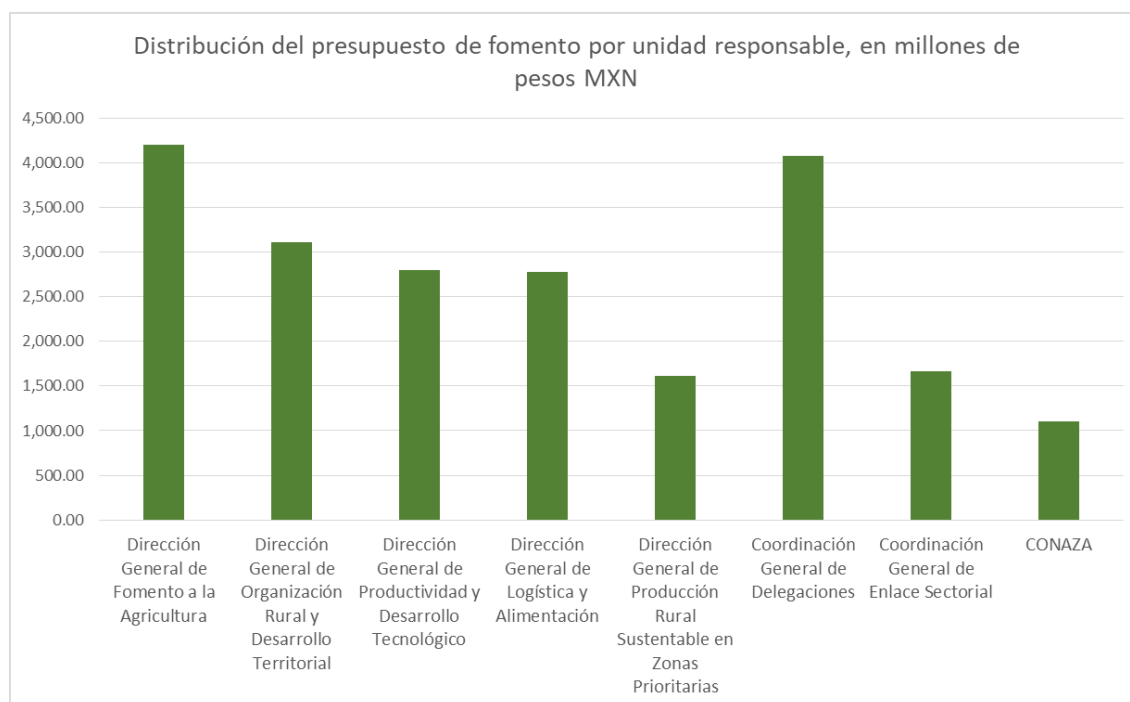
La categoría de Fomento productivo presenta ciertos atractivos, pues a la vez que conforma un sub-universo lógico del universo total de componentes, se caracteriza por ser muy

²³ La comisión consiste en una recuperación, a favor de los funcionarios y, en su caso, de otros actores influyentes relacionados con los funcionarios, de un porcentaje del monto total del apoyo otorgado.

fragmentada y diversificada. Asimismo, combina el presupuesto total más alto de las seis categorías, con un elevado número de componentes. Otra categoría con presupuesto elevado, la de apoyo directo, ha sido de las más estudiadas en cuanto a los incentivos de captura de renta pública que propicia. En efecto, se ha demostrado que este tipo de programas crean rentas institucionalizadas, determinadas por quienes entra o no entra en los padrones (ver campaña “Subsidios al campo”, www.subsidiosalcampo.org.mx), con esquemas de subsidios que ya no se sostienen con los solos argumentos de política pública²⁴.

La categoría de Fomento productivo está distribuida en 21 componentes y más de 30 subcomponentes; y está ejecutada por 8 distintas unidades responsables –Direcciones Generales de las tres Subsecretarías, dos Coordinaciones Generales y un órgano desconcentrado, como se puede observar en la gráfica siguiente.

Gráfica 5. Distribución del presupuesto de Fomento productivo, por Unidad Responsable: presupuesto autorizado para el año 2015 (millones de pesos)



CONAZA = Comisión Nacional de Zonas Áridas.

Fuente: elaboración propia, a partir de datos del presupuesto autorizado para el año 2015 del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Esta categoría incluye tipos de bienes y servicios muy heterogéneos, por lo cual proponemos tipificarla en subcategorías que aquí designaremos como “conceptos”.

²⁴ En el caso de ASERCA, esta instancia ha sido sujeta a varias revisiones y escándalos de corrupción que evidencian un manejo oscuro de sus mecanismos de financiamiento y un acaparamiento muy claro de los beneficios que provee a los productores grandes y las agro-empresas más influyentes para el sector de granos y oleaginosas que apoya (Dyer G. A., 2007).

Se definieron las subcategorías o conceptos siguientes:

- 1) **Paquetes tecnológicos e insumos básicos:** estos apoyos individuales ofrecen paquetes tecnológicos para la producción de ciertos cultivos, pequeños huertos y granjas de traspatio prediseñados (materiales e insumos definidos por la Secretaría); o bien, cierto tipo de insumo específico cuyas características también se definen desde las ROP. En la mayoría de los casos, el apoyo llega al productor en especie.
- 2) **Infraestructura:** se refiere a equipamiento pesado y obras e infraestructuras estratégicas para el sector (principalmente bienes colectivos), tales como, infraestructura de riego, transformación, almacenamiento, entre otros; pueden ser dirigidos a productores o a grupos. Se trata principalmente de apoyos monetarios para financiar proyectos, y los beneficiarios tienen que aportar cierto porcentaje del monto total.
- 3) **Proyectos productivos:** este concepto designa la adquisición de distintos tipos de bienes por utilizarse en el marco de un proyecto de inversión para la producción. Muchas veces, incluyen insumos, equipamiento e infraestructura menor. Dichos apoyos pueden ser individuales o a grupos de productores, y en algunos casos el esquema de otorgamiento de los recursos consiste en reembolsar una adquisición ya realizada. También es frecuente que el beneficiario tenga que aportar un porcentaje determinado del financiamiento necesario estimado.

En el Anexo 3 (hojas “Análisis Fomento” y “Análisis Fomento por UR”) y en el Anexo 5, presentamos información detallada sobre la forma en que se distribuyen cada concepto de forma general, y según los montos otorgados por beneficiario.

A partir del tipo de bienes o servicios, del tipo de estructura operativa, así como, del presupuesto total, se seleccionó, en un primer momento, un grupo de seis componentes, que abarcaran los tres conceptos del universo programático de Fomento productivo; procurando, para cada concepto, seleccionar dos componentes con estructuras operativas distintas (de ser posible, pertenecientes a Subsecretarías distintas); y que impliquen la intervención de un mayor o menor número de actores (entidades federativas, órganos desconcentrados u otro organismo externo). Jugar sobre el tipo de Unidad Responsable y el rango de montos permite garantizar que estén representados distintos segmentos de productores –productores pequeños a grandes. Por ejemplo, las Direcciones Generales de la Subsecretaría de Desarrollo Rural tienden a trabajar principalmente con los pequeños productores, mientras que los componentes que ofrecen montos pequeños también están más orientados a estos segmentos. Finalmente, se buscó que el presupuesto de los componentes seleccionados fuera relativamente significativo. Esta selección tiene la intención de poder identificar de qué manera factores adicionales al tipo de bienes y servicios influyen sobre los incentivos de captura de renta en el manejo de este tipo de concepto.

Cuadro 6. Propuesta de selección de componentes programáticos de Fomento productivo para su estudio comparado.

Nombre del componente	Tipo de bienes o servicios (ver Anexo 5)	Unidad Responsable (UR) e Instancias Ejecutoras (IE)	Presupuesto total autorizado en 2015 (en millones de pesos)
Conservación y Uso Sustentable de Suelo y Agua (COUSSA), en su modalidad concurrente	Infra2*	UR: Dirección General de Producción Rural Sustentable en Zonas Prioritarias (Subsecretaría de Desarrollo Rural); IE: en concurrencia con los estados.	1,843.40
Tecnificación de riego	Infra3	UR: Dirección General de Fomento a la Agricultura. IE: La Unidad Responsable y las que esta designe.	2,116.80
Proyectos productivos o estratégicos, en Concurrencia con las Entidades Federativas (PCEF)	PP? y PP2	UR: Coordinación General de Delegaciones; IE: en concurrencia con los estados.	4,743.00
Vinculación con Organizaciones de la Sociedad Civil	PP3 e Infra3	UR: Dirección General de Organización Rural y Desarrollo Territorial (Subsecretaría de Desarrollo Rural); IE: INCA Rural A. C.	390.40
Apoyo para Productores de Maíz y Frijol	Paq1	UR: Dirección General de Productividad y Desarrollo Tecnológico (Subsecretaría de Agricultura); IE: las delegaciones y otras que definan la Unidad Responsable.	1,266.30
Reconversión productiva	Paq2	UR: Dirección General de Fomento a la Agricultura (Subsecretaría de Agricultura); IE: La Unidad Responsable y las que esta designe.	662.50

*Ver detalles de la clasificación de conceptos estratificados por monto en el Anexo 5.

Fuente: elaboración propia, a partir de las Reglas de Operación del 2015 y del Presupuesto de Egresos de la Federación para este año.

Ahora bien, por la enorme información disponible, sólo se pudo realizar el estudio comparado de cuatro de los seis componentes inicialmente seleccionados, que son los siguientes:

- 1) Componente de Conservación y Uso Sustentable de Suelo y Agua (COUSSA), en su modalidad concurrente.**
- 2) Componente de Tecnificación de Riego.**
- 3) Componente de Apoyo a Productores de Maíz y Frijol (PIMAF).**
- 4) Componente de Reconversión Productiva.**

Es importante precisar que esta restricción reduce el alcance de las conclusiones. En primer lugar, nos impide hablar de una selección representativa de la categoría de Fomento productivo. En segundo lugar, no se pudieron observar situaciones y condiciones institucionales distintas a las que están representadas en el marco de los cuatro componentes seleccionados, tales como, la provisión de un bien menos homogéneo en su diseño inicial, como es el caso de los proyectos productivos.

b. Información utilizada para el estudio comparado

La información consultada incluye principalmente fuentes bibliográficas, que son: los documentos normativos (Reglas de Operación), las evaluaciones externas y los informes de Auditoría Superior de la Federación. El análisis abarca la evolución del componente hasta el año 2016.

También se utilizaron datos de las entrevistas realizadas para el análisis exploratorio que fuesen relevantes para el componente considerado, dado que, por falta de tiempo y debido al agotamiento progresivo de informantes, no se pudieron realizar entrevistas específicas por componente. Esta dificultad metodológica es particularmente relevante para un estudio de esta índole; si bien tener acceso a actores relacionados con la Secretaría ha sido un proceso relativamente ágil, focalizar y lograr entrevistar a funcionarios de un área específica no ha rendido frutos.

En cuanto a las auditorías, se revisaron las que fueron llevadas a cabo entre el 2010 y el 2015. Se partió del año 2010 para contar con un universo temporal significativo en términos de “vida útil” del componente; y habida cuenta de que los reportes de la auditoría han sido de mejor calidad y más precisos a medida de que los funcionarios de esta institución hayan adquirido más experiencia –eso es, que las auditorías más recientes tienden a contener información más precisa y pertinente. Si bien se planeó, en un primer momento, abarcar del 2010 al 2016, por cuestiones de tiempo, se limitó el estudio hasta el año 2015, lo cual dejó fuera sólo un reporte de auditoría del componente de Tecnificación de Riego.

Se analizaron dos tipos de auditorías: las auditorías financiera y de cumplimiento por un lado, y las auditorías forenses por otro lado. Según la Auditoría Superior de la Federación, en el marco de las auditorías de cumplimiento financiero, “se revisa que la recaudación, captación, administración, ejercicio y aplicación de recursos autorizados por el Congreso se lleven a cabo de acuerdo con la normativa correspondiente y que su manejo y registro financiero haya sido correcto” (Auditoría Superior de la Federación, 2018a). En cuanto a las auditorías forenses, consiste en un ejercicio más riguroso de revisión del cumplimiento financiero de un componente determinado, y surge a partir de presunciones de actos indebidos, dado que se aplica “una metodología de fiscalización que conlleva la revisión rigurosa y pormenorizada de procesos, hechos y evidencias, con el propósito de documentar la existencia de un presunto acto irregular” (Auditoría Superior de la Federación, 2018a).

En cuanto a las evaluaciones externas, fueron revisadas evaluaciones de diseño, definidas por el CONEVAL como “instrumento dirigido a los programas de nueva creación. (...) La información que brinda la evaluación de diseño permite tomar decisiones para mejorar la lógica interna de un programa, es decir, saber si su esquema actual contribuye a la solución

del problema para el cual fue creado” (CONEVAL, 2018); evaluaciones de consistencia y resultados, que se definen como un ejercicio de análisis “de la capacidad institucional, organizacional y de gestión de un programa. (...) La evaluación contiene seis temas: diseño; planeación estratégica; operación; cobertura y focalización; percepción de beneficiarios; y resultados”; así como, evaluaciones de funcionamiento y operación, que preceden a las de consistencia y resultados en la evolución de las metodologías del CONEVAL, más enfocadas en “analizar los principales procesos establecidos en las Reglas de Operación del Programa o en la normatividad aplicable; así como los sistemas de información con los que cuenta el programa y sus mecanismos de rendición de cuentas” (CONEVAL, 2018). Se tiene una evaluación específica de desempeño, que “es una valoración sintética del desempeño de los programas sociales durante un ejercicio fiscal. Esta evaluación muestra el avance en el cumplimiento de los objetivos y metas programadas de los programas mediante el análisis de indicadores de resultados, de servicios y de gestión, así como con base en una síntesis de la información entregada por las unidades responsables de los programas” (CONEVAL, 2018). Finalmente, se cuenta con tres evaluaciones más *sui generis* (una rápida, una de resultados, y un informe de seguimiento y evaluación), pues no están definidas de forma estricta por el CONEVAL.

En total, se revisaron ocho auditorías financieras y de cumplimiento; tres auditorías forenses; tres evaluaciones de funcionamiento y operación; tres evaluaciones de diseño; tres de consistencia y resultados; una evaluación de resultados; una evaluación rápida; una específica de desempeño; y un informe de seguimiento y evaluación. Esta diversidad del tipo de fuentes nos permitirá sopesar el alcance de la información revelada en los distintos reportes y su utilidad para caracterizar eventuales lógicas de captura de renta pública.

Cuadro 7. Tipo de auditorías y evaluaciones externas revisadas.

	Tipo de auditoría
Financiera y de cumplimiento	8
Forense	3

	Tipo de evaluación externa
Funcionamiento y operación	3
Diseño	3
Consistencia y resultados	3
Resultados	1
Rápida	1
Específica de desempeño	1
Informe de seguimiento y evaluación	1

Fuente: elaboración propia.

El número y tipo de evaluaciones y auditorías disponibles para cada componente difieren mucho, lo cual nos habla de fuentes de información disparejas (ver cuadros 8 y 9).

Cuadro 8. Número de evaluaciones y auditorías revisadas, por componente.

	Número de evaluaciones	Número de auditorías
COUSSA	4	1
Reconversión productiva	4	2
Tecnificación de riego	5	3
Apoyo a productores de Maíz y Frijol	0	5

Fuente: elaboración propia.

Cuadro 9. Listado y tipo de evaluaciones externas y auditorías revisadas, por componente.

	Evaluaciones externas			Auditorías	
	Programa/componente	Tipo	Año evaluado	Tipo	Año auditado
COUSSA	Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria	Diseño	2008	Financiera y de cumplimiento	2013
	Programa de Uso de Recursos Naturales para el Sector Primario	Funcionamiento y operación	2008		
	componente Conservación y Uso Sustentable de Suelo y Agua en concurrencia de recursos	Funcionamiento y operación	2012		
	componente Conservación y Uso Sustentable de Suelo y Agua	Resultados	2013		
Reconversión productiva	Programa Integral de Agricultura Sostenible y Reconversión Productiva en Zonas de Siniestralidad Recurrente	Consistencia y resultados	2007	Financiera y de cumplimiento	2013
	Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria	Diseño	2008	Financiera y de cumplimiento	2015
	Programa de Uso de Recursos Naturales para el Sector Primario	Funcionamiento y operación	2008		
	Programa de sustentabilidad de los recursos naturales	Consistencia y resultados	2011-2012		
Tecnificación de riego	Componente para la tecnificación del riego	Evaluación rápida	2009	Forense	2011
	Proyecto estratégico de tecnificación de riego	Seguimiento y evaluación	2009	Forense	2012
	Programa Tecnificación del Riego	Diseño	2010	Financiera y de cumplimiento	2014
	Tecnificación del riego	Consistencia y resultados	2011-2012		
	Programa Tecnificación del Riego	Específica de Desempeño	2012-2013		

Apoyo a productores de Maíz y Frijol				Financiera y de Cumplimiento	2011
				Financiera y de Cumplimiento	2012
				Financiera y de Cumplimiento	2013
				Financiera y de Cumplimiento	2014
				Forense	2015

Fuente: elaboración propia

c. Metodología de análisis de los reportes de auditoría

En este apartado, se detalla la metodología utilizada para analizar e interpretar la información de los reportes de auditoría. La construcción de esta metodología pasa por la interpretación de los datos presentados en los reportes de auditoría, y la organización e integración de estos datos de una forma que fuese más fácilmente utilizable para los propósitos de esta investigación.

En un primer momento, se rescató la información que se estime de utilidad para la parte de revisión más general del componente, sea porque permita subrayar la importancia de un argumento, o bien, complementar algunas secciones. En un segundo momento, se generaron cuadros analíticos bajo un formato homogéneo, con la finalidad de poder comparar la información recolectada. La totalidad de los cuadros está integrada en el Anexo 6.

Estos cuadros se componen de 4 secciones:

Sección 1: información general:

- a. Se especifica el universo presupuestario seleccionado para la auditoría, y la muestra auditada dentro de este universo. El universo presupuestario corresponde al monto total del presupuesto del programa o componente por un lado, y la muestra auditada, a las partidas presupuestarias que fueron sujetas a revisiones en el marco de la auditoría por otro lado.
- b. En caso de que el informe presente esta información, se reporta el monto total destinado al pago de incentivos o apoyos. El presupuesto restante (presupuesto total – pago de incentivos) es igual a los gastos de operación del componente.

Sección 2: listado de casos importantes:

Esta sección comprende un análisis e interpretación de los resultados de la auditoría desde una perspectiva de captura de renta pública. Se lleva a cabo una lectura selectiva de los resultados de la auditoría, revisando exclusivamente aquellos resultados y casos que dieron lugar a acciones correctivas que se estiman importantes desde la perspectiva de lógicas de captura de renta o de actos de corrupción. Designamos estas acciones como “categorías de evidencias de posible mal uso de los recursos”. Están conformadas por cuatro tipos de observaciones y/o acciones:

- i) Casos reportados como **posible daño o perjuicio o ambos a la Hacienda Pública;**
- ii) O bien, cuya detección provocó que se operara **una reintegración de una parte del presupuesto a la Tesorería de la Federación (TESOFE)** como resultado de la auditoría (y no de manera previa a ésta). La selección de este último tipo de casos se justifica dado que, de no haber tenido lugar la auditoría, es posible que el monto no hubiera sido reintegrado.

El posible daño o perjuicio o ambos a la Hacienda Pública y la solicitud de reintegro a la TESOFE conforman el llamado pliego de observaciones, acción correctiva promovida por la

ASF que, en caso de no ser atendida por la instancia fiscalizada, tiene como consecuencia que “se inicie el procedimiento para el fincamiento de responsabilidad resarcitoria a servidores públicos o particulares. El pliego definitivo de responsabilidades determina indemnización correspondiente por daños o perjuicios, estimables en dinero. La indemnización correspondiente se constituye en un crédito fiscal, cuyo cobro efectúa la autoridad competente mediante procedimiento administrativo de ejecución” (Auditoría Superior de la Federación, 2018b).

- iii) Casos que dieron lugar a una **promoción de responsabilidad administrativa sancionatoria** de funcionarios. La promoción de responsabilidad administrativa sancionatoria es una acción correctiva en el marco de la cual la ASF promueve, ante otras instancias, “las presuntas acciones u omisiones que pudieran implicar una responsabilidad administrativa”. Estas instancias están conformadas por Órganos Internos de Control, las contralorías estatales, la Secretaría de la Función Pública, entre otros (Auditoría Superior de la Federación, 2018b).
- iv) Casos que dieron lugar a una **denuncia de hechos**. Las denuncias de hechos son acciones correctivas correspondientes a “denuncias penales de hechos presuntamente ilícitos”, que se presentan al contar “con los elementos que establezca la Ley” ante el Ministerio Público (Auditoría Superior de la Federación, 2018b).

Cabe señalar que no se tomaron en cuenta las acciones preventivas (solicitudes de aclaración y recomendaciones) ni tampoco la acción correctiva de promoción del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal, por no ser tan relevantes para los fines de lo que aquí nos ocupa.

No fueron reportados los posibles daños o perjuicios a la Hacienda Pública que derivaron en una promoción de responsabilidad administrativa sancionatoria, o en una denuncia de hechos, para no duplicar los montos correspondientes en los cálculos resultantes; también se procuró no contabilizar dos veces las denuncias de hechos que también fueron reportadas como promoción de responsabilidad administrativa sancionatoria, privilegiando entonces su registro como denuncia de hechos sobre su condición de promoción de responsabilidad administrativa sancionatoria. En el caso de las denuncias de hechos, en el Anexo 6 se indica con una línea griseada si ésta es producto de una promoción de responsabilidad administrativa sancionatoria o de una de un posible daño o perjuicio o ambos a la Hacienda Pública, lo cual permite en algunas ocasiones exponer más detalles sobre el caso correspondiente.

Los montos reportados por posible daño o perjuicio o ambos a la Hacienda Pública, así como el reintegro de recursos a la TESOFE como resultado de la auditoría, son cuantificados monetariamente por la ASF. Los montos pueden cotejarse en la sección “Recuperaciones Operadas y/o Probables” de los reportes de auditoría; las recuperaciones probables corresponden al monto calculado de posibles daños o perjuicios o ambos a la Hacienda Pública, mientras que las recuperaciones operadas corresponden a montos reintegrados a raíz de la auditoría.

En el caso de los montos que corresponden a las promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria de funcionarios y las denuncias de hechos, las estimaciones son propias de este estudio, dado que la Auditoría no reporta esta información. En algunas ocasiones, la información presentada no permite estimar los montos afectados por la práctica identificada, por lo que se reemplazaron los datos sobre el monto por la indicación “N/A”. Por lo anterior, se hará mayor referencia, en el análisis, a las observaciones cuantificadas por la ASF –posible daño o perjuicio o ambos a la Hacienda Pública y reintegro a la TESOFE- y se analizará con mayores precauciones la información relacionada con la promoción de responsabilidad administrativa sancionatoria.

A partir de la selección y revisión de las categorías que nos interesan, se construyeron los cuadros denominados “Listado de casos importantes” en los cuales se enlistaron los casos que fueron objeto de una de las cuatro observaciones/acciones correspondientes. En este cuadro, se buscó dimensionar la magnitud del caso dentro de su universo directo de referencia calculando el porcentaje correspondiente. Por ejemplo, en el caso de un problema en la ejecución de una parte de los gastos de operación, el universo de referencia es el presupuesto destinado al gasto de operación; en el caso de un problema en la ejecución de algunos subcomponentes, el universo es el total de subcomponentes; etc. Se indicó el presupuesto que representa el universo de referencia, para estimar la proporción alcanzada por la mala práctica identificada dentro de este universo. Dado que no siempre se pudo definir claramente cuál es el universo de referencia de un caso determinado, en ciertas ocasiones se acudieron a criterios estandarizados para identificar este universo, haciendo referencia a la muestra o el tipo de información revisada por la Auditoría para el caso específico en revisión.

Sección 3: resumen de los principales tipos de mal uso de los recursos detectados:

En esta sección se agrupan los distintos casos en categorías más amplias denominadas “tipos de mal uso de los recursos”, con la finalidad de poder discernir qué tipo de prácticas son las más comunes y su alcance en términos presupuestarios. Se utilizó la misma categorización para la totalidad de las auditorías revisadas, lo cual permitió realizar comparaciones entre componentes y años.

Sección 4: montos totales por categoría de evidencias de posible mal uso de los recursos:

En este cuadro se suman y comparan los montos reportados para cada una de las categorías de evidencia de posible mal uso de los recursos: posible daño o perjuicio o ambos a la Hacienda Pública; monto no ejercido reintegrado a al TESOFE a raíz de la auditoría; promoción de responsabilidad administrativa sancionatoria de funcionarios; y denuncia de hechos.

Cabe señalar que, en el marco de este ejercicio, se presentaron varias limitantes y dificultades metodológicas, mismas que se detallan en el Anexo 7.

d. Pasos para el estudio comparado

El análisis de cada componente, presentado en el capítulo IV, apartado 4.2, inicia describiendo de forma sucinta las características y condiciones institucionales principales de éste: antecedentes y origen, la justificación del problema de política pública que busca

atender, su diseño y los instrumentos de intervención que propone movilizar, la forma en que éstos se aterrizan en las Reglas de Operación, las grandes etapas que marcaron la vida operativa del componente, el tipo de estructura operativa y los arreglos institucionales vía los cuales se lleva a cabo su ejecución, los pasos y mecánica operativa, y los resultados percibidos.

En un segundo momento, se analiza separadamente el alcance de las fuentes de información -evaluaciones externas, auditorías y entrevistas- en términos de sus aportes para identificar, o no, prácticas de captura de renta. Se establecieron tres pasos para esta segunda parte del análisis:

1) Contestar las preguntas siguientes para cada fuente de información:

¿Qué nos dice esta fuente de información sobre las prácticas de captura de renta? ¿Cómo explica (aunque sea implícitamente) cada tipo de prácticas? ¿Qué supuestos se hallan detrás de esta explicación?

2) Al contar con este primer nivel de análisis, se plantean las preguntas siguientes:

¿Coinciden entre ellas las fuentes de información? ¿Se complementan y ayudan a obtener un panorama más completo sobre las prácticas de captura de renta pública en la implementación del componente, o resaltan más bien vacíos y/o contradicciones?

3) A partir de los resultados del paso anterior, se procura contestar (dejando claro los limitantes de información) las preguntas siguientes:

¿Cuáles son las prácticas y mecanismos de captura de renta que parecen caracterizar este componente? ¿Cuáles son sus características? ¿A qué tipos de oportunidades e incentivos responden?

Capítulo IV. Resultados de la investigación

Este capítulo presenta los resultados del análisis exploratorio y del estudio comparado, como un intento de identificar y caracterizar bajo un método sistemático y replicable prácticas de captura de renta pública en la Secretaría de Agricultura. Los dos enfoques abordados arrojan luces sobre aspectos distintos de la captura de renta pública en la Secretaría; el primero se relaciona más con las condiciones institucionales generales, y el segundo con las condiciones y características particulares de los componentes, tales como las definimos en el capítulo anterior. Son complementarios, en eso de que la información que presentan aborda universos interpretativos diferentes pero estrechamente relacionados entre ellos, pues la operación de los componentes no puede desvincularse de las características generales de la Secretaría como organización gubernamental, y *vice versa*.

El primer apartado presenta los resultados del análisis exploratorio, y está enfocado a la descripción de las prácticas, acompañada con un esfuerzo de categorización de distintos esquemas de captura de renta. El análisis exploratorio es basado en el análisis de entrevistas abiertas y semi-estructuradas cuyos guiones fueron anexados (ver Anexo 4), a partir de las cuales se extrajeron distintas prácticas de captura de renta que parecen ser usuales en el contexto de la operación de los programas de la Secretaría de Agricultura. Este listado no es exhaustivo, puesto que sólo integra la información recibida, intentando priorizar aquellos elementos que aparentan tener mayor relevancia en el marco de un primer acercamiento a estos fenómenos. Recordamos que la justificación para estudiar posibles condiciones estructurales de la captura de renta a nivel de la Secretaría se halla en el análisis histórico, y en particular, en el supuesto de que la forma en que se concretó el acuerdo gobierno-sociedad para el sector rural determinó la manera en que evolucionaron las instituciones correspondientes, creando grandes oportunidades para que fueran prevaleciendo lógicas de captura de renta en su administración.

El segundo apartado expone los resultados del estudio comparado. Este estudio está organizado en torno a los cuatro componentes seleccionados, y propone un análisis estandarizado de cada uno de ellos a partir de los ejes siguientes: 1) descripción del diseño y oferta de bienes y servicios; 2) presupuesto y mecánica operativa; 3) resultados percibidos; 4) qué nos dicen las evaluaciones externas / las auditorías / las entrevistas sobre prácticas de captura de renta; y 5) balance de las distintas fuentes de información sobre procesos de captura de renta. Al cubrir estos puntos, se tiene una caracterización general y un análisis contextual de cada componente, que plantean las bases para poder interpretar el contenido más crítico de las evaluaciones, auditorías y entrevistas desde una perspectiva de captura de renta pública. Este estudio arroja dos grandes conclusiones inmediatas: la heterogeneidad de las fuentes de información y de los propios componentes genera distintos grados de alcance de las respuestas a las preguntas formuladas; a pesar de esta vasta heterogeneidad, es posible, en algunos casos, apreciar el carácter sistémico o no de ciertas prácticas de captura de renta, e identificar algunos incentivos relacionados con las condiciones institucionales bajo las cuales opera del componente.

En el último apartado, confrontamos los hallazgos de la investigación empírica con las hipótesis. Profundizamos el análisis abordando de forma más directa y precisa el tipo de condiciones institucionales e incentivos relacionados con las prácticas de captura de renta que caracterizan el funcionamiento de la Secretaría. Los resultados presentados indican que la captura de renta se asocia con características institucionales de la Secretaría de Agricultura y con distintos aspectos del diseño y operación de los componentes, confirmando con ello la hipótesis principal: las condiciones institucionales bajo las cuales operan estos instrumentos propician incentivos para que tengan lugar prácticas de captura de renta. Tanto el análisis exploratorio como el estudio comparado muestran la existencia de una gama importante de tipos de condiciones que intervienen en la creación de oportunidades para la captura de renta, sobre los cuales presentamos algunas reflexiones y hallazgos.

4.1 Análisis exploratorio de las prácticas de captura de renta pública en la Secretaría de Agricultura

4.1.1 Descripción de prácticas de captura de renta pública

a. La comisión

“No me preguntes quién te pide moche, pregúntame quién no te pide para decirte (...), hijole, creo que nadie.”

(Cita de entrevista)

Definición. Comúnmente llamado “moche”, la comisión consiste en una recuperación, a favor de los funcionarios y, en su caso, de otros actores influyentes relacionados con los funcionarios, de un porcentaje del monto total del apoyo otorgado. Cabe señalar que realizar este pago no exime al solicitante de su obligación de presentar la documentación requerida y estar en posibilidades de comprobar la ejecución del proyecto conforme a la normatividad en vigor; en otras palabras, los operadores cuidan que la comisión sea “a prueba de auditoría”. El punto central de la comisión es que remunera la garantía de recibir el subsidio, independientemente del proceso formal de selección y dictamen.

Pareciese que la comisión es una de las prácticas de corrupción más conocidas en el marco de la operación de los programas de la Secretaría de Agricultura, por lo menos en el universo de las personas entrevistadas para esta investigación. Como lo veremos más adelante, se relaciona con, e incluso justifica, otras prácticas de captura de renta. Bajo este esquema, el o los funcionarios a cargo del componente solicitan un porcentaje del monto total del apoyo a cambio de garantizar su asignación a quien lo solicite y se comprometa en realizar este pago. Lo anterior implica que los funcionarios puedan actuar con discrecionalidad en el otorgamiento del apoyo, lo cual nos indica claramente que los mecanismos de selección y dictámenes previstos en las Reglas de Operación pueden ser obviados o manipulados, según los casos.

De acuerdo a testimonios de distintas personas entrevistadas, el porcentaje de la comisión ha ido creciendo de manera muy marcada en últimos años –no queda claro si hubo un punto de quiebre bien definido, y, de ser el caso, si éste se dio durante la última administración panista, o bien, al iniciar el sexenio priista de E. Peña Nieto. Según los testimonios recogidos,

anteriormente se solicitaba un 10% a 15% del monto total, mientras que a la fecha, este porcentaje aparente acercarse al 20% o incluso 30%; aunque parece variar mucho según el tipo de componentes.

Adicionalmente a los funcionarios, también se observa la participación de actores externos en la recuperación de un porcentaje del apoyo. Éstos pueden fungir como un nivel adicional de intermediarismo entre el funcionario y el beneficiario. De la misma manera, esta remuneración se da a cambio de poder garantizar la asignación del subsidio, bajo dos lógicas:

- Actores que tienen influencia en la decisión del funcionario, misma que puede derivarse de varios escenarios: amiguismo, favores políticos, lealtad hacia el partido o hacia un grupo político más específico, detención de poder jerárquico, formal o informal, sobre el funcionario, etc.
- Personas o empresas de quienes el funcionario requiere la complicidad para poder realizar la operación de recuperación de la comisión (proveedores, despachos, etc.).

Variación del porcentaje. La determinación del monto total del porcentaje depende de varios factores. En primer lugar, juegan el número y tipo de actores involucrados directamente en la operación del componente. Por ejemplo, en el caso de componentes que requieren de la participación de varios niveles decisionales (por ejemplo: central – delegacional; central – estatal; estatal – delegacional), puede que se repita el proceso de retención varias veces (20% para uno, 20% para otro, etc.). Según varios testimonios, en estos casos el porcentaje total retenido puede significar una disminución de hasta el 50% del monto total del apoyo.

Algunos entrevistados señalaron que la percepción de riesgos por parte de los funcionarios es más alta cuando la comisión es aplicada por varios actores para un mismo apoyo; por consiguiente, los esquemas de retención aplicados a componentes que se ejercen directamente desde el nivel federal son vistos como los más seguros y fiables. Abajo reportamos las notas y citas de entrevistas en las cuales se abordó esta temática.

No se ha metido a gestionar a nivel de los estados, pues la corrupción es peor y más difícilmente controlable; hay más gestores, más intereses...

(Notas de entrevista)

Cuando el delegado da entrada a desconocidos, es decir, quienes no sean sus amigos o sus propias empresas (a quienes, por obvias razones, no cobra moches), se vuelve una entrada de doble cobro, puesto que el beneficiario tendrá que pagar al delegado y a las oficinas centrales. En estos casos, el moche se incrementa hasta un el 50%, y sale incluso hasta contra-productente. “[Cuando la gestión es directa, con el nivel central,] el [moche] nada más es uno. [De esta forma, las empresas agropecuarias que solicitan el apoyo] evitan pagar el otro. Son menos moches. Ellos buscan apoyos [en los que] sean menos intermediarios.”

(Combinación de notas y cita de entrevista)

“[El esquema del moche resulta más factible] cuando concentran los programas [a nivel central]. [Cuando la relación] es uno/uno, o sea, directito. Cuando pasa por la delegación, y por el gobierno del estado (...) ahí ya son otros dos o tres actores que les tienes que entrar con ellos.”

(Cita de entrevista).

El monto del componente también determina el porcentaje de retención: a mayor monto, mayores porcentajes.

Por otro lado, pareciese que la antigüedad del componente y la experiencia de los funcionarios a cargo de este componente, pueden tener un efecto en un incremento de los porcentajes con el paso del tiempo; esta práctica de corrupción se vuelve “más sofisticada” a medida que los operadores conozcan cada vez mejor el componente y tengan un manejo más avanzado de los riesgos de ser sancionados. También la renovación de una misma “clientela” año tras año parece ser un factor que pueda favorecer porcentajes más altos. Cabe mencionar que ciertos componentes son más propicios a la creación de una clientela cautiva que otros. Por ejemplo, en el caso de proyectos productivos de bajos montos operados a la demanda, es muy poco probable que un beneficiario vuelva a recibir el apoyo varios años seguidos (no obstante, en este caso, una organización de productores sí puede fungir como “cliente frecuente”); en cambio, cuando el componente requiere de la contratación de empresas, despachos, centros de investigación especializados, etc., que concursan para proveer el mismo servicio año tras año, con mucha probabilidad de volver a ser seleccionados, será más probable que los funcionarios se sientan con más confianza para aplicar porcentajes altos.

Aspectos de gestión de la comisión. Por obvias razones, el manejo del dinero de la comisión tiene que ser en efectivo. El problema de la comprobación se resuelve sobrefacturando, comprando facturas falsas –antes de la aparición de las facturas electrónicas- o con la simulación (emisión y cancelación) de facturas electrónicas. El esquema de la comisión tiene como consecuencia importante que quienes reciben y ejecutan los apoyos implementen los proyectos correspondientes con un monto menor al que había sido inicialmente planteado, lo cual puede incluso poner en riesgo la factibilidad técnica del proyecto. Muchos gestores prevén esta situación inflando los costos del proyecto en la solicitud que presentan.

Abajo presentamos algunos aspectos particulares de las gestiones estableciendo una distinción entre comisiones que implican montos altos, y comisiones que implican montos medios.

Montos altos

En el caso de componentes que representan montos muy altos y que son operados directamente por el nivel central, se han observado situaciones en las que los funcionarios forman su propia red de gestores. La obligación de cumplir con la normatividad, aún de manera simulada, requiere de ciertas habilidades logísticas y relacionales muy preciadas por estos funcionarios. El gestor funge como el intermediario entre el funcionario y el beneficiario potencial encargado de apoyar en las gestiones, incluyendo el cobro de la comisión.

Montos medios

En el caso de proyectos que representen montos menores, es muy común que quien sea partícipe de la operación de la comisión sea directamente el técnico, despacho u organización que gestione el proyecto. Así, contar con técnicos confiables es un elemento clave para realizar este tipo de operación; en este sentido, la relación entre la Secretaría y los técnicos cobra un aspecto estratégico, como lo podemos observar en la cita siguiente:

“Si pudiéramos ver quiénes son los técnicos que han permanecido en el sistema prestando sus servicios, son los mismos, y pertenecen a los mismos gremios. Estos gremios se van pintando de azul, verde o rojo, según como convenga... Así se manejan a los técnicos dentro de la SAGARPA, por gremios. Ayer estaban en un programa, y hoy en otro... Hay alianzas corporativas, aunque no propiamente para hacer política porque a veces no son buenos para eso...”

(Cita de entrevista).

Al tratarse de montos más reducidos, el componente está dirigido a un grupo importante de productores; para poder cobrar la comisión, los gestores e intermediarios que están directamente en contacto con los productores tienen que solicitarles que firmen documentos donde atestiguan montos recibidos incorrectos, la falsa adquisición de bienes o la realización de actividades que en realidad no tuvieron lugar. Esta cita extraída de una entrevista es bastante reveladora de estos procedimientos:

“Mientras el beneficiario no sepa lo que firma, puedes hacer lo que quieras.”

(Cita de entrevista).

La complejidad y el riesgo que implica solicitar la complicidad de un número importante de productores constituyen unas de las razones por las cuales los funcionarios buscan líderes de organizaciones u otro tipo de gestores con capacidad de negociar este tipo de tratos delicados en campo; al mismo tiempo que estas organizaciones o despachos facilitan la operación y pueden volverse un cliente regular, año tras año.

En estos casos, la comisión puede llegar a asemejarse más a una práctica de extorsión a quien haya gestionado el proyecto. Abajo reportamos el testimonio de un técnico-gestor que reportó haber “regresado” el 20% de un proyecto gestionado.

“[sabíamos] que estábamos dentro de los (...) calificados, pero había que “irse a poner a los órdenes” [(es decir, aceptar regresar una parte del dinero para poder recibir el apoyo)]. Entonces yo tomé la decisión de hacerlo. Por lo que quieras. Pero la principal razón fue: primero que habíamos estado trabajando con los grupos, (...) mi intención era dar continuidad a todo el trabajo. Y si no lo hacía no iba a haber continuidad. [En este] entonces yo creía a lo que se fue construyendo (...). Y la otra razón es que nos habíamos quedado sin alternativas de ingreso y estábamos en una situación económica difícil. (...) Cuando recibimos el dinero, ellos ya se enteraron que recibí el dinero, me hablan y me hacen una cita. Y me habla otra persona para que me vea en un lugar con ellos y le entregué el correspondiente. (...) Y nosotros tenemos que comprar facturas para hacerlo fiscal, y tener el dinero en efectivo, y llevarlo al lugar y entregárselos.”

(Cita de entrevista).

En este último caso, el técnico-gestor describe la forma en la cual se ha acordado y concretado el pago de la comisión en efectivo.

Un caso reportado que nos parece interesante consignar aquí, se refiere a una situación de conflicto entre funcionarios para el cobro de la comisión de un mismo componente. El gestor afectado afirma haber sido contactado por un funcionario de las oficinas centrales de la Secretaría de Agricultura y por un funcionario de la delegación estatal, de manera independiente; cada uno le ofreció la asignación del apoyo solicitado contra una comisión del 20%. Este caso nos indica de que la estructura de gestión de la corrupción formada en torno a un componente no siempre está coordinada, y que pueden haber varios funcionarios que peleen el acceso a la comisión.

b. El padrinazgo

“Todos tienen padrino: porque son amigos, porque son conocidos, porque son familiares; o porque vieron dinero.”

(Cita de entrevista).

El padrinazgo puede asimilarse a la función que juegan ciertos actores como intermediarios entre el programa y sus solicitantes. El padrinazgo es una práctica complementaria a la comisión, dado que muchas veces el servicio de padrinazgo va de la mano y posibilita el cobro de la comisión. Diferenciar y caracterizar los sistemas de padrinazgo para los distintos componentes es un ejercicio complejo, pues parece existir una gran diversidad. Pueden desempeñar una función de padrinazgo desde los distintos funcionarios a cargo del componente, hasta actores políticos de distinta índole, sean diputados, líderes campesinos, o presidentes municipales.

“Si [a mí], Prestador de Servicios Profesionales, un grupo de productores me contrata para que haga yo el proyecto, y me voy solo respetando los lineamientos (...) y las reglas de operación que te marca el programa, si me voy solo, solo me quedaré, nunca va a salir este proyecto. Se tiene que hacer a través de gente conocida, gente que está bien instalada en las áreas importantes del gobierno, para que pueda salir aprobado el proyecto. Hoy es así, cualquier técnico que quiera irse solo, no va a poder. (...) Si yo no tengo el respaldo de gente que está ligado directamente allá en gobierno federal y estatal, no hago ninguna gestión, porque no va a salir el proyecto.”

(Cita de entrevista).

Resulta interesante observar que en el caso de los funcionarios de la Secretaría de Agricultura, pueden fungir como padrinos distintos niveles jerárquicos de la administración pública. El sistema de padrinazgo deja entrever acuerdos ocultos en el marco de los cuales los padrinos obtienen “cuotas” de apoyos que pueden distribuir entre sus bases y clientelas. Abajo reportamos notas de una entrevista donde se explica la manera en la que los apoyos correspondientes a un programa están aparentemente divididos entre distintos padrinos:

En el caso del programa “X”, se han distribuido la asignación del total de apoyos entre varios actores: dado que hay x diputados federales en este estado, x apoyos les han sido asignado para que lo repartan a sus clientelas, a razón de un

apoyo por diputado. Los demás apoyos han sido distribuidos entre el delegado, el subdelegado y funcionarios de la agencia ejecutiva que participa en la operación de este componente.

(Notas de entrevista).

En otra entrevista, un gestor atestigua de su experiencia gestionando proyectos para “padrinos” menos apegados a la estructura central:

Ha llegado a gestionar para diputados y presidentes municipales; son clientes muy difíciles en cuanto al respeto de la normatividad. Piensan que con el coto de poder del que disponen, pueden evitar la normatividad. “Es muy desgastante, sobre todo con los diputados, presidentes... de pueblo, les digo yo.” Existe un gran nivel de desorganización en los estados y los municipios, que arriesga mucho la “ejecución” del proyecto. “[Si se queman], tienen con qué taparse. (...) Es muy complicado trabajar con ellos, [sobre todo para recuperar el dinero en efectivo].”

(Combinación entre notas y citas de entrevista).

De la cita siguiente, deducimos que el sistema de padrinzgo es funcional para los funcionarios, quienes buscan este tipo de intermediarios para poder canalizar sus proyectos, cobrar una comisión, u operar intercambios de favores políticos.

Este gestor cuenta con el “padrinzgo” de la Organización X, quien ha llevado a cabo la gestión ante la Dirección General correspondiente. Si bien en un primer momento dicha organización pretendía gestionar más de 30 proyectos de los componentes X e Y, los propios funcionarios de la SAGARPA les ofrecieron la gestión de proyectos de mayor monto, dado que, según la propia líder de esta organización, para ellos “la tajada es más grande”.

(Notas de entrevista).

Una situación que parece surgir de esta cita y que hemos observado en otras ocasiones, pero cuya lógica no queda del todo clara, es que pareciese que los propios funcionarios están en posibilidades de tener acceso a componentes que no corresponden a la Unidad Responsable en la que laboran. En dos entrevistas adicionales se reportan situaciones similares:

La red es tan vasta y hay tanta competencia, que los proyectos no se gestionan solamente a través de la subsecretaria que los baja; sino que también existen gestores en otras subsecretarias para dichos proyectos.

(Notas de entrevista).

Dicho programa era anteriormente operado directamente por la Secretaría; era incluso cabildeado por los propios órganos internos de la SAGARPA, como puede ser, la Coordinación X o la Agencia Y; sin embargo, debido a la mayor cantidad de candados administrativos establecida con la reforma burocrática de los 2000, se decidió trasladar la gestión de esta “bolsa de dinero” directamente a los Estados.

(Notas de entrevistas).

La complejidad del sistema de padrinazgo es una señal de que los actores que participan en torno a la gestión de la renta que representa el presupuesto de la Secretaría de Agricultura son cada vez más numerosos y diversos, y que esta gestión se asemeja a un mercado abierto, altamente competido, como queda ilustrado en las citas y notas siguientes:

“Ahora ya [está] más descarado políticamente pues. (...) Antes, a los diputados, no les importaba las comisiones relacionadas con los proyectos, y ahora sí. [Surgieron] despachos muy bien relacionados con la Cámara de Diputados, con las secretarías [de los estados], con las delegaciones (...). Si un diputado está relacionado con un despacho en distintas regiones, por cada proyecto autorizado se lleva una comisión. Se lleva una comisión el despacho, se lleva una comisión el diputado...”

(Cita de entrevista).

Por ejemplo, para proyectos que financian millones de pesos en activos o infraestructura, hay unos 100 gestores peleando. No sólo están los “cautivos”, es decir, los gestores que responden directamente a las unidades centrales, sino también los gestores de los diputados, de los senadores, de los presidentes municipales. Ahí los funcionarios claves son los Subdirectores de programa; en caso de ser alguien que ya tiene trayectoria y experiencia, recompensará menos a sus empleados que uno que lleva menos tiempo.

(Notas de entrevista).

“Todo el mundo nos dice: “ah mira es que yo soy delegado o jefe, y fíjate que mi jefe, o sea, el Subsecretario, el Secretario o el Gobernador –porque luego así dicen- o el Presidente, o el Secretario de Gobernación... también me pide dinero y le tengo yo que dar.” Cuando es una verdadera mentira. (...) Así me dijo el delegado de la [Unidad Ejecutora] X en el estado de XX (...) “No, que me pidió a mí, allá arriba, el Secretario.””

(Cita de entrevista).

c. Los desvíos vía la proveeduría

Es común que esta práctica también esté estrechamente relacionada con el cobro de la comisión. Aplica para el caso de los componentes que apoyan la adquisición de equipos, materiales e insumos, o para las obras de infraestructura. Esta financiación puede ser vía una transferencia monetaria al beneficiario o al proveedor, antes de ser adquirido el bien; o bien, como reembolso de un bien ya adquirido. Según la modalidad del programa y el tipo de actores involucrados, el esquema de sobrefacturación puede beneficiar a una gran variedad de actores: en las entrevistas realizadas, hemos identificado como beneficiarios de esta operación a los funcionarios, los técnicos, los despachos y organizaciones gestoras, así como, los propios proveedores. Si bien la Secretaría de Agricultura cuenta con catálogos oficiales de proveedores, en teoría con la finalidad de promover la competencia entre estas empresas y posibilitar que el beneficiario pueda escoger a su proveedor, en los hechos, la manera en la que se seleccionan los proveedores resulta ser muy opaca.

Algunos componentes que apoyan la adquisición de equipos, materiales e insumos sólo permiten el reembolso de gastos ya realizados; el dinero es devengado al recibir la

comprobación fiscal correspondiente. En teoría, y supuestamente para evitar el desvío de los recursos, el beneficiario es quien tiene que asumir los costos de inversión del proyecto; el financiamiento público viene, de cierta forma, a “recompensar el esfuerzo de inversión”. Según el esquema operativo del componente, el apoyo es recibido por el beneficiario directamente, o bien, por el proveedor.

Bajo la modalidad de reembolso del bien después de su adquisición y cuando se trata de montos significativos, existen altas probabilidades de que quienes soliciten el apoyo o bien no cuenten con los recursos para realizar la inversión requerida, o bien, no deseen arriesgar este monto. Es común que el actor que pague los costos del desfase temporal entre la provisión de insumos y materiales y el pago en efectivo sea el propio proveedor. Esta situación explica que se haya establecido una regla informal en el mundo de la proveeduría para el sector agropecuario, que estipula que los precios varían según si la transacción realizada será financiada por el gobierno o por un particular.

Al ir con un proveedor, éste último pregunta: ¿vas a pagar al contado, con crédito, con cheque o es programa de gobierno? Si es contado vale 100, si es programa de gobierno vale 200. Porque para el proveedor se lo pagan hasta los 6 meses; tiene que dar vueltas y papeleos. El precio refleja el precio normal, más el interés (alto), el costo de los trámites, y el riesgo de que no le paguen. Más el moche: en muchos casos no se lo piden al productor, sino al proveedor.

(Notas de entrevista).

Según algunas personas entrevistadas, la oportunidad que representa la proveeduría para desviar una parte del dinero de los programas se ve reflejada en el propio diseño de estos programas. En efecto, a mayores restricciones impuestas por el programa en cuanto al tipo de materiales por adquirir, más posibilidades se abren para que sólo unos cuantos proveedores puedan organizar la oferta correspondiente y, de esta forma, quedarse con una parte importante del negocio. Los componentes que financien paquetes tecnológicos homogeneizados a nivel nacional son, en este sentido, una oportunidad interesante.

Actualmente muchos programas están manejándose de esta forma, con paquetes o apoyos homogeneizados. Los proveedores ya están asignados, sea desde el nivel estatal o incluso desde el nivel central. Por ejemplo, en el caso de las cisternas del programa X, se adquieren mallas, cemento, y otros insumos a nivel nacional (es decir, con empresas de proveeduría nacionales). El programa Y, con sus huertos “bajo paquetes”, incentiva el mismo tipo de prácticas. Son “negocios redondos” para los funcionarios y los proveedores.

(Notas de entrevista).

“Hay más corrupción en la SAGARPA [en comparación con hace unos años] porque son [más] programas [con apoyos homogéneos], en lugar de concursos, y muchas decisiones están en manos de la Secretaría. [En el caso de los concursos] (...) los beneficiarios tienen mucho más control. [Pero con los apoyos homogéneos se financian] los mismos fertilizantes, las mismas semillas (...) [y] nunca se sabe quiénes participan en estos concursos para proveedores.”

(Cita de entrevista).

De manera general, no se respetan los criterios técnicos en la entrega de estos apoyos. Simplemente, mientras más se puedan meter apoyos de mayor tamaño y monto, mejor. Bajo esta lógica, se distribuyen cisternas de 20,000 L aunque el productor nunca llegue a utilizarla en su totalidad.

(Notas de entrevista).

Una revisión del documento de Reglas de Operación parece ahondar en este sentido, pues al realizar una búsqueda de los términos “Huerto” y “Paquete”, encontramos un aumento significativo del número de veces en las que aparecen en el documento entre los años 2012 y 2016. En este contexto, tanto los huertos como los paquetes son apoyos individualizados de monto pequeño y bastante homogéneo en términos del tipo de materiales e insumos que permiten adquirir.

Cuadro 10. Conteo de la aparición de los términos “huerto” y paquete” en las Reglas de Operación de los programas de la SAGARPA. 2012-2016.

	ROP 2012	ROP 2014	ROP 2015	ROP 2016
Huerto	1	1	7	31
Paquete	28	63	88	48

Fuente: elaboración propia, a partir de las Reglas de Operación de los programas de la SAGARPA para los años referidos.

Cabe señalar que el financiamiento para la adquisición de semillas ha sido parcialmente prohibido por la propia Secretaría de Agricultura, debido a los problemas de corrupción que ha llegado a generar. Asimismo, se han recibido varios testimonios sobre situaciones en las que los propios proveedores son quienes promueven los programas; también parece relativamente conocido el hecho de que funcionarios abren sus propias empresas de proveeduría durante el tiempo de su gestión.

“Por ejemplo, el programa X (...). Ellos [los funcionarios a cargo,] eligen el paquete tecnológico, establecen los convenios directo, y un paquete que en realidad vale 4,000 pesos, lo venden a 6,600 pesos. Pues ellos tienen el mando y las facultades para hacerlo. Estos programas son muy fáciles de llevarse a la bolsa.”

(Cita de entrevista).

En algunos lados existen empresas “fantasmas”, que pueden facturar, de los propios Secretarios estatales, que adquieren los materiales en otro lado, lavando de esta manera dinero del gobierno y regresan este dinero a los PSP o funcionarios. En cuanto se realice la transferencia electrónica, ellos sacan el dinero en efectivo, para distribuirlo a los antes mencionados. Al igual de lo que pasa a nivel nacional. Lo ha presenciado en Oaxaca y Puebla.

(Notas de entrevista).

El mismo Gobernador tiene varias comercializadoras, mismas que participan en la licitación, cumpliendo todos los requisitos como tomar fotos para comprobar que el proceso se haya llevado a cabo. En la práctica, se trata de un simulacro sin

fundamento técnico, pues las proveedurías se quedan en manos de las mismas empresas.

(Notas de entrevista).

d. Otras prácticas

El desvío de proyectos. El desvío corresponde a situaciones en las que el recurso obtenido no es aplicado para el concepto solicitado, sino que es desviado en su totalidad. El desvío es factible en la medida en que se presenten comprobaciones falsas, y que sea posible sobornar o evitar la supervisión. Estas situaciones parecen más escasas que las prácticas del moche y del padrinazgo. Conlleva mayores riesgos, y es más fácilmente sancionable.

“La amiga de [tal funcionario] (...) trae un proyecto, y ya lo presentó y ya nomás falta ver como lo van a operar porque resulta que ya no van a operar y que pidieron 15 millones y se quieren quedar con 10, y hay que justificarlos y no saben cómo hacerle, y hay que sacar el efectivo.”

(Cita de entrevista).

La retención de pagos de honorarios. Se trata de la retención de una parte de los honorarios previstos para las personas con contratos temporales que laboran directa o indirectamente para la Secretaría. Esta práctica se aplica a distintos tipos de trabajos por honorarios realizados, en el marco de los componentes o de su operación: supervisores, extensionistas, evaluadores, entre otros.

Manipulación de licitaciones y convenios. Sea para la asignación de obras públicas, la contratación de empresas especializadas, la firma de convenios con universidades u organismos internacionales, etc., cualquier acuerdo que involucre una transacción financiera entre la Secretaría de Agricultura y otro ente parece constituir una oportunidad de ejercer prácticas de corrupción.

4.1.2 La naturaleza más coyuntural o sistémica de la captura de renta

Las entrevistas nos advierten sobre una percepción generalizada de las prácticas de captura de renta en la Secretaría. Asimismo, se percibió la existencia de estructuras y redes creadas para la gestión específica de estas prácticas. No obstante, no hemos logrado descifrar las variables que determinan el funcionamiento de estas estructuras y redes; pareciese haber mucha heterogeneidad entre ellas, dependiendo del tipo de componente. En algunos casos, se puede observar claramente la existencia de redes de corrupción con experiencia en este tipo de operaciones; en otros casos, las prácticas parecen más coyunturales, asociadas a oportunidades puntuales. Proponemos aquí un primer ejercicio de caracterización de los esquemas de captura de renta que fueron inventariados, según su naturaleza más coyuntural o sistémica.

Cuadro 11. Caracterización de esquemas de captura de renta según su naturaleza más coyuntural o sistémica.

Esquema	Descripción
<u>Fallida:</u>	“Burdos”, obvios, llamada de atención. Actos individualizados que reconocen fallas en el sistema/ventanas de oportunidad, pero sin suficiente conocimiento como para operar con calidad. Son cancelados y difícilmente repetibles por la intervención del sistema.
<u>Robo hormiga:</u>	“Pellizcos” recurrentes con expectativas de no fiscalización o de no denuncia. Posibilitados por fallas de monitoreo del sistema, o nulo monitoreo por cálculo del costo-beneficio (costo menor que el monitoreo continuo o cambio de reglamentación). Altos costos de reglamentación vinculados con inercia muy fuerte de esta parte de la institución - muchos actores involucrados, una modificación podría generar espacios para que ciertos actores modificarán otras cosas... Costo/beneficio alto en términos de generación de normas. Brinda oportunidades de <i>rent-seeking</i> incluso para los que no están metido en redes.
<u>Estructural:</u>	Proceso permanente, con beneficiarios y tipo de prácticas bien identificados. Sin posibilidades de escalar, al menos de cambiar las reglas. Posibilitado por una falla del diseño institucional/normativa y/o del sistema de implementación de la norma que se genera, porque los monitoreos son selectivos, y también implica un sistema de intercambios más o menos generalizados (i.e., en redes). Este sistema de intercambio afecta los mecanismos de sanción, en la medida en que genera apropiación de la renta para los actores de ese sistema de intercambio. Esto genera una distorsión de la institución como bien público, y de su función. Crea rentabilidades estables en los mecanismos y en el monto.
<u>“De un golpe”:</u>	“ <i>One-shot opportunity</i> ”. Desvío de cuantiosas cantidades de recursos, grupo de actores conectados que incluyen funcionarios de alto rango. Presupone una planificación del acto delincencial que está regida por un cálculo sobre el riesgo de ser descubierto/castigado. Incentivo: existen elementos en el sistema que pueden ocultar el acto (por monitoreo, supervisión, etc.), o se acalla el acto por cuestiones políticas o de otro tipo. Son actos que de conocerse y publicitarse, podrían tener impacto en la normatividad.
<u>Intercambio a la medida:</u>	Planeado desde el proceso de diseño del programa – y también en su operación- para crear oportunidades duraderas, sustantivas o estratégicas de captura de renta para los usuarios focalizados bajo el amparo de algún programa, tenga o no funcionalidad, y cuya rentabilidad para los tomadores de decisiones es la captura de capital político e influencia. Complicidad entre quien diseña y el cliente, que está por encima del bien público que representa la institución.

Fuente: elaboración propia.

4.2 Estudio comparado de cuatro componentes de Fomento productivo, desde un enfoque de captura de renta

Dado que dos de los cuatro componentes seleccionados para el estudio comparativo (él de Reconversión Productiva y el COUSSA) formaron parte de lo que llamamos aquí el “programa de sustentabilidad”, en el Anexo 8 se presenta una breve revisión de este programa y de su evolución a lo largo de los últimos sexenios, con la finalidad de brindar algunos elementos de contexto para el estudio de ambos componentes.

4.2.1 El componente de Conservación y Uso Sustentable de Suelo y Agua (COUSSA) en concurrencia

En el Anexo 9 enlistamos las fuentes de información revisadas. Se cuenta con mucha información de evaluaciones externas al componente, y tan sólo una auditoría de la ASF.

a. Diseño y oferta de bienes y servicios

El componente de Conservación y Uso Sustentable de Suelo y Agua, o COUSSA, ha sido instrumentalizado como un componente programático durante toda su vida operativa, aunque ha estado supeditado a diferentes programas. Una primera versión del COUSSA nace bajo el sexenio de Vicente Fox, como el componente de “Aprovechamiento Sustentable de Suelo y Agua” que forma parte del entonces Programa Integral de Agricultura Sostenible y Reconversión Productiva en Zonas de Siniestralidad Recurrente (PIASRE, ver Anexo 8). En 2008, año en el cual el PIASRE es sustituido por el “Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria” (PUSRNPP), el componente de Aprovechamiento Sustentable de Suelo y Agua también es renombrado y se vuelve el componente de Conservación y Uso Sustentable de Suelo y Agua.

El COUSSA busca atender un problema de política pública muy poco contemplado por otros programas de la Secretaría, que es, mejorar aspectos de sustentabilidad en el uso de los recursos naturales para la actividad agropecuaria. No presenta duplicidad importante con otros componentes hasta el 2014, año en el cual uno de los subcomponentes del COUSSA, el Proyecto estratégico de Desarrollo de las Zona Áridas (PRODEZA), adquiere el estatus de componente; ambos componentes presentan entonces objetivos parecidos, aunque difieren en su población objetivo. Al desaparecer el Programa de Sustentabilidad de los Recursos Naturales, en 2014, el COUSSA se integra al Programa Integral de Desarrollo Rural, sin por ello perder sus intenciones ambientales.

El objetivo del COUSSA ha sido bastante estable en el tiempo. En 2016, las Reglas de Operación indican que el COUSSA busca “apoyar a los productores agropecuarios de las regiones con poca disponibilidad de agua y procesos de erosión para aprovechar sustentablemente los recursos naturales asociados con sus actividades productivas” (DOF, 2015c. Pp. 33). Es promovido en mayor medida en las tierras secas de México, es decir, aquellas que presentan problemas de escasez de agua y sequías recurrentes, y que, por consiguiente, son más vulnerables ante fenómenos de degradación de los suelos por erosión.

El COUSSA inició su operación en 29 estados, y se expandió hasta atender los 32 estados del país. Presenta la peculiaridad de no ser un componente “a la demanda” propiamente dicho, como es el caso de muchos programas o componentes de Fomento productivo. En el marco del proceso de focalización, se delimitan “áreas de enfoque” específicas, conformadas por un listado de municipios prioritarios y seleccionados según criterios de nivel de aridez y de degradación de suelos. Este listado es actualizado todos los años, y conforma la llamada “cobertura potencial” del componente.

A partir de esta primera delimitación territorial, los estados, junto con la federación, priorizan ciertos municipios. Esta segunda etapa de selección muchas veces considera

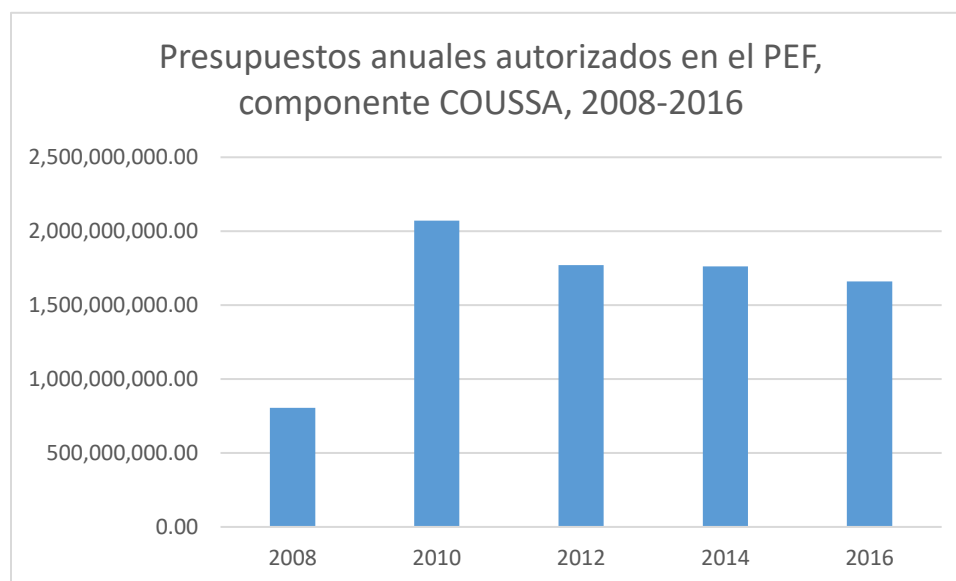
criterios de marginación, siendo éste un aspecto valorado o considerado en las Reglas de Operación.

El COUSSA financia proyectos de conservación y uso sustentable de agua y suelos, mediante dos tipos de obras y prácticas: por un lado, apoya la construcción de obras de captación y almacenamiento de agua, con la finalidad de aumentar la disponibilidad de agua, muchas veces para el consumo pecuario; por otro lado, se promueven acciones de conservación de suelos, tales como, la construcción de terrazas, la siembra de especies nativas y pastos para un manejo más sustentable de los agostaderos, así como, obras complementarias para evitar el azolvamiento de las obras (FAO/SAGARPA, 2013c). En 2016, el monto total de los proyectos puede alcanzar 750,000 pesos, y es otorgado a nivel de grupos (DOF, 2015c). También se prevén partidas presupuestales para la asistencia técnica y acompañamiento especializado.

b. Presupuesto y mecánica operativa

La evolución del presupuesto total del COUSSA indica que se ha posicionado como un componente con un presupuesto “de rango medio” entre el 2009 y el 2010; y con una estabilización presupuestal de un poco más de 1,500 millones de pesos a partir de 2012.

Gráfica 6. Presupuestos anuales autorizados del componente COUSSA, 2008-2016. En pesos mexicanos.



Elaboración: propia, a partir de la información de los montos autorizados en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

El componente se pensó en un principio como un esquema operativo que involucrara ampliamente a los estados, a través de sus Secretarías de Desarrollo Agropecuario (SEDAGRO) o similares, en el marco del movimiento de descentralización de las acciones de la Subsecretaría de Desarrollo Rural. A partir de 2012, no obstante, se observó un retroceso en esta tendencia descentralizadora, pues las modalidades de ejecución directa tomaron más importancia, de tal suerte que para el año 2015, las Reglas de Operación establecen que el 25% del presupuesto del COUSSA se operará de forma concurrente, y el 75%, en ejecución directa mediante transferencia de recursos a la Comisión Nacional de las Zonas

Áridas (CONAZA) o la Instancia Ejecutora que determine la Unidad Responsable (DOF, 2014b). Ambas modalidades son operadas por la misma Unidad Responsable: la Dirección General de Apoyos para el Desarrollo Rural de la Secretaría hasta el 2012, que es renombrada como Dirección General de Producción Rural Sustentable en Zonas Prioritarias a partir de 2013.

Dadas las importantes diferencias en la operación de cada una de las modalidades, en el marco de este análisis, nos enfocaremos en la modalidad del COUSSA operada en concurrencia con los estados, o “COUSSA-Concurrente”.

La planeación y operación del COUSSA-Concurrente moviliza la participación de varias instancias: las delegaciones de la Secretaría de Agricultura, como representantes de la Unidad Responsable, tienen funciones principalmente normativas y de supervisión; las entidades federativas vía sus SEDAGRO tienen como responsabilidad la ejecución de los recursos, como Instancias Ejecutoras. La relación entre ambas instancias es formalizada a través de convenios en los que se establecen funciones y responsabilidades de las dos partes, y que amparan la transferencia de recursos de la Secretaría a un Fideicomiso estatal (los llamados “FOFAE”). Adicionalmente a la Unidad Responsable y las Instancias Ejecutoras, otras instituciones, tales como la Comisión Nacional de las Zonas Áridas (CONAZA) o el Colegio de Posgraduados, son movilizadas como referentes técnicos. A partir del año 2014, se inaugura un nuevo órgano de planificación del componente en los estados, que son los Comités Técnicos. Están conformados por los delegados de la Secretaría de Agricultura, representantes de la CONAZA y Secretarios de las SEDAGRO estatales, y su finalidad es de conducir una planeación más integral y aterrizada del componente (FAO/SAGARPA, 2015).

No se pudo encontrar información sobre la manera en que se está distribuyendo el presupuesto por cada entidad federativa; según las entrevistas, se trata de una negociación más política, en la que intervienen las entidades federativas y las organizaciones de productores.

La selección y priorización de municipios se realiza a principios de año; se abren las ventanillas durante unas dos semanas, para recibir los expedientes de proyectos. Después de ello inicia una fase de preparación de los proyectos antes de su puesta en marcha.

Las Instancias Ejecutoras se apoyan en distintos tipos de agentes para operar el componente: prestadores de servicios profesionales para su difusión, la conformación de grupos y la preparación y elaboración de proyectos; y empresas constructoras para la instalación de las obras. En el marco del diseño del proyecto, se realiza un estudio-diagnóstico, mismo que debe contemplar la topografía, edafología e hidrología de la zona, con la finalidad de identificar la ubicación y tipo de obra a instalar.

El componente prevé la conformación de grupos en las comunidades, quienes son los responsables de gestionar la ejecución del proyecto, con la orientación del técnico. Estos grupos son denominados “Comité Pro-proyecto”, y, según la normatividad, deben desempeñar un rol central en el desarrollo y seguimiento del proyecto. El grupo tiene que aportar un porcentaje del total del proyecto solicitado (mínimo del 10%); comúnmente esta aportación se realiza colaborando con mano de obra para las labores de construcción u

otras acciones previstas en el proyecto. El comité Pro-proyecto abre una cuenta mancomunada para la recepción de los recursos, y se asigna un “técnico COUSSA” para acompañar la ejecución del proyecto. Las entidades federativas generalmente cuentan con sus propios técnicos COUSSA, aunque también se dan casos en los cuales se contrata personal externo de forma temporal.

De forma general, la normatividad del componente no deja clara el rol y nivel de involucramiento de estos técnicos, y cada estado tiene su propio esquema operativo. En algunos casos, los técnicos sólo se involucran para conformar los expedientes, después de lo cual se contratan a otros prestadores de servicios profesionales para la ejecución del proyecto; en otros casos, se prevé la contratación de los técnicos para la gestión de los expedientes y también para la puesta en marcha del proyecto, junto con prestadores de servicios más especializados. Algunos estados realizan evaluaciones del desempeño de la labor de los técnicos contratados, otros no.

Si bien los técnicos COUSSA no son responsables de la administración del recurso, se encuentran en una posición privilegiada respecto de la aplicación de éste, pues tienen un control amplio sobre la totalidad del proceso; en efecto, administran la relación directa con la Instancia Ejecutora, conocen los distintos procesos y etapas administrativas, y están en contacto con las empresas constructoras.

Los gobiernos de los estados también son responsables de establecer sus propios padrones de empresas proveedoras. Entre los criterios aplicados para conformar este padrón se encuentran los siguientes: ser una empresa con solvencia financiera, no haber tenido faltante o inconsistencia con otro programa público, demostrar experiencia en la construcción de obras a petición del gobierno, entre otros (DOF, 2015c).

c. Resultados percibidos

De manera general, las evaluaciones tienden a ser pesimistas respecto de los resultados del COUSSA, aunque se pueden apreciar diferencias de una evaluación a otra y de un indicador a otro.

Por ejemplo, la evaluación de funcionamiento y operación para el año 2012 consigna que “en términos generales, la percepción de los beneficiarios 2011 es buena, ya que la mayoría reconoce que los apoyos contribuyen a la conservación y aprovechamiento sustentable de suelo y agua” (FAO/SAGARPA, 2013c. Pp. 7). Bajo otra perspectiva, la evaluación de resultados 2013 concluye que “al final de cuentas, la valoración global del COUSSA puede catalogarse en un rango de media a baja” (FAO/SAGARPA, 2015. Pp. 4).

Ahora bien, los criterios utilizados para evaluar el desempeño difieren entre las distintas evaluaciones. Esta situación se asocia con lo siguiente: las intenciones del componente reflejan una tensión entre un enfoque ambientalista y un enfoque productivista, sin que quede claro, en el marco de los informes de evaluación, cuál de las dos perspectivas debería de predominar. Asimismo, el COUSSA también arroja perspectivas de cambio en el largo plazo, que difícilmente podrían concretarse tan sólo uno a dos años después de haberse asignado el proyecto, que es lo que comúnmente se registra en las evaluaciones externas.

Otra tensión similar se observa entre el enfoque económico y el enfoque social del componente. En términos económicos, se estima que el nivel de inversión por m³ de agua captada gracias al componente es muy alto (debido principalmente a la lejanía de las comunidades en las que se instalan), en particular si se compara con el precio del agua entubada provisto por el sector público en México, altamente subsidiado. No obstante lo anterior, la evaluación nacional de resultados 2013 matiza este punto poniendo en relieve beneficios más sociales: “vale la pena ponderar que en las condiciones de marginación en que viven una gran parte de los beneficiarios, más allá de los costos económicos se deben valorar los beneficios sociales, términos de acceso al agua para beber y en aspectos higiénicos de las familias beneficiadas” (FAO/SAGARPA, 2015. Pp. 42).

En los distintos informes aparece que el agua captada se destina principalmente al consumo pecuario, para los abrevaderos de los animales; y en mucho menor medida, para el riego agrícola (tan sólo 9% del uso total en la evaluación de resultados 2013, contra 87% para el uso pecuario (FAO/SAGARPA, 2015)).

A pesar del claro beneficio introducido por este tipo de obras para los ganaderos apoyados (permite evitar muertes del ganado por deshidratación en época de estiaje), los impactos son cuestionables si se comparan con los objetivos del componente; podrían ser incluso negativos, pues, como lo señala la evaluación de resultados 2013, “los efectos sobre la carga animal propiciados por las obras y acciones del COUSSA son mínimos y no contribuyen a disminuir el grado de sobre explotación de la superficie pecuaria” (FAO/SAGARPA, 2015. Pp. 50).

En cuanto a la adopción de prácticas sustentables por parte de los beneficiarios, los resultados del análisis de la evaluación nacional de resultados 2013 indican que ésta fue escasa (FAO/SAGARPA, 2015). Según la evaluación de funcionamiento y operación 2012, a cinco años de operación del componente, se habían modificado prácticas en un reducido 0.7% de la superficie con problemas de erosión (FAO/SAGARPA, 2013c).

Más allá del tipo de proyectos instalados y de sus potenciales efectos, también se advierten problemas de desaprovechamiento de los proyectos aprobados, sean por “obras no terminadas, en desuso o con deficiencias estructurales que impiden su funcionamiento y que limitan el cumplimiento de objetivos del COUSSA” (FAO/SAGARPA, 2015. Pp. 37). Se calcula una brecha enorme entre la capacidad de captación instalada y el volumen efectivamente captado –lo cual encuentra parte de sus causas en problemas coyunturales de sequía, en particular en los estados del Norte del país- pues según la evaluación de resultados 2013, en este año se había aprovechado tan sólo el 29.5% del agua captada y almacenada (FAO/SAGARPA, 2015)²⁵. Otra explicación a esta situación es que no se destinan recursos para el mantenimiento de las obras, lo cual favorece su abandono en el mediano plazo (FAO/SAGARPA, 2015), mientras que el bajo nivel de consolidación de los grupos

²⁵ En complemento a esta aseveración, una encuesta realizada para la evaluación de funcionamiento y operación 2012 arroja los resultados siguiente: “el 25% de los apoyos recibidos registran un nivel de aprovechamiento limitado; (...) y aproximadamente el 10% de las obras no cumplen con las condiciones técnicas para ser operables” (FAO/SAGARPA, 2013c. Pp. 7).

formados hace poco probable que las tareas de mantenimiento pudieran solventarse con la participación de los beneficiarios.

d. ¿Qué nos dicen las evaluaciones externas sobre prácticas de captura de renta?

La fuente de información más importante para este componente son las evaluaciones externas. Como tal, estos informes no hacen referencia de forma directa a problemas de captura de renta. Por lo anterior, nos concentraremos en analizar los grandes temas subrayados por dichos informes, para, en un segundo momento, explorar de qué forma se pueden asociar, o no, con prácticas de captura de renta.

Un elemento resaltado en varios de los documentos son los malos resultados del componente, y, en particular, la mala calidad, la falta de mantenimiento y la subutilización de las obras. Estos malos resultados son interpretados como una consecuencia de lo que podría designarse como “disfuncionalidades” del componente. Estas disfuncionalidades del COUSSA son abordadas y explicadas, en los distintos informes, desde un enfoque de Gestión basada en Resultados. Más allá del COUSSA, este enfoque es adoptado de forma privilegiada en las evaluaciones externas, alineadas al marco metodológico del CONEVAL.

El análisis integrado de las argumentaciones desarrolladas en las evaluaciones permite identificar una narrativa dominante en la cual sobresalen tres grandes temas, identificados como causantes de las disfuncionalidades que afectan el desempeño del componente. Estos temas son: problemas de diseño conceptual y metodológico del componente; problemas de gobernanza y malos arreglos institucionales para su operación; y problemas en la administración y seguimiento del COUSSA.

Problemas de diseño conceptual y metodológico

Se aprecian dos tipos de problemas de diseño: aquellos relacionados con el diseño conceptual, y aquellos que hacen referencia al diseño metodológico, o esquema de intervención. El primer grupo corresponde a la forma en que se conceptualiza la teoría del cambio de la política pública asociada al componente, mientras que el segundo nos remite a las herramientas de intervención movilizadas para que las transformaciones deseadas ocurran.

En cuanto al diseño conceptual, se advierte una ausencia de postura institucional que exponga la teoría del cambio del componente, pues no existe un documento que presente el problema de política que atiende el COUSSA (FAO/SAGARPA, 2015). En algunos informes, se esboza la idea de que el COUSSA ofrece apoyos que no responden a necesidades sentidas por parte de los productores. Ese dato se explica en parte por la naturaleza particular del objetivo de política pública del componente, enfocado a lo ambiental. Este tipo de aspiración tiende a ser poco valorada por los productores agropecuarios, cuyas necesidades están directamente relacionadas con aspectos productivos o comerciales. En este sentido, impulsar una política de este tipo requiere que se desarrollen métodos de intervención distintos a los esquemas más convencionales administrados por la Secretaría de Agricultura, y dirigidos mayoritariamente a temas económicos.

Puesto que las obras y proyectos que ofrece el componente no tienen una relación directa con el nivel de productividad de las actividades productivas relacionadas, y para garantizar cierto volumen de demanda de proyectos, la tradicional modalidad de apoyos a la demanda es reemplazada, en el caso del COUSSA, por una modalidad de “proyectos inducidos”, que consiste en seleccionar municipios en los cuales se promueven los proyectos por ser apoyados. Esta selección es operada por la Secretaría de Agricultura y las entidades federativas. Ofrecer en algunas regiones selectas, muchas veces en condiciones de marginación, apoyos que no responden de forma tan evidente a necesidades sentidas por la población, puede propiciar que dichos apoyos sean aceptados por parte de los beneficiarios sin que tengan un pleno conocimiento de los compromisos que implica su ejecución. Así, esta forma de operar conlleva serios riesgos de que los recursos ofrecidos no redunden en los resultados inicialmente planteados. Por parte de los técnicos que promueven los proyectos, contratados por las entidades federativas, es probable que tengan que exagerar los beneficios obtenidos en el marco de su labor de promoción, con tal de cumplir con sus responsabilidades en la operación del componente. Esta situación explica por qué muchos de los apoyos han sido utilizados para abreviar el ganado, puesto que se trata de las pocas acciones financiables por el componente que pueda movilizar a los pequeños ganaderos en torno a una necesidad sentida muy presente en las regiones más secas del país.

Otro reto metodológico significativo del COUSSA es que, al trabajar principalmente con el recurso agua, aborda por consiguiente esquemas de gestión colectiva de dicho recurso; si bien el uso del agua es individualizado por productor, su captación y distribución son propiciadas por obras de uso colectivo. Pocos programas de la Secretaría de Agricultura presentan este tipo de enfoque, por lo cual podría afirmarse que los instrumentos efectivos con los que cuenta la Secretaría para ello son limitados. En particular, todo lo referente a la articulación de varios actores en torno a un fin común constituye un terreno muy poco explorado por la institución.

Aunado a lo anterior, las evaluaciones señalan problemas de falta de integralidad de los proyectos, lo cual tiene como efecto que “se [privilegie] la construcción de obras para la captación y almacenamiento de agua sobre la realización de prácticas para la conservación de suelos y de acciones productivas conservacionistas, lo cual vulnera la concepción integral del componente COUSSA y limita también la vida útil de la propia infraestructura hidráulica construida” (FAO/SAGARPA, 2013c. Pp. 5). En particular, se han invertido demasiado pocos recursos a las acciones de conversión de suelos y pequeñas obras complementarias²⁶. Como mencionado anteriormente, el componente no prevé estrategias para atender el problema del alto costo de las obras, ni tampoco para mejorar el aprovechamiento productivo del agua. La funcionalidad de las obras depende de la disponibilidad de agua, lo cual provoca que los resultados sean muy bajos en los años de sequías, y no se han desarrollado estrategias para garantizar el mantenimiento de las obras en el tiempo. De manera general, la capacitación a los beneficiarios es valorada como mal planeada y no adaptada a las

²⁶ Muchas veces, estas acciones tienen como propósito potenciar el impacto de la denominada “obra principal”, por ejemplo, reforestando una parte de las tierras que se encuentran en la zona de captación ubicada cuenca arriba de la obra, o excavando tinas ciegas o zanjas, entre otros.

necesidades de los proyectos, mientras que se estima que falta dar mayor continuidad a las labores de asistencia técnica, más allá de la aprobación de los proyectos. El componente carece de esquemas de fortalecimiento y profesionalización de los servicios de asistencia técnica²⁷.

Otro aspecto metodológico que ha generado problemas en la operación es el supuesto, por parte del Gobierno, que la creación de grupos garantiza la adecuación y pertinencia del proyecto para las necesidades de los productores, y su correcto uso. El incentivo ofrecido a los productores para que conformen grupos es meramente instrumental, pues la agrupación constituye un paso normativo obligatorio para tener acceso a la obra.

Esa concepción ha sido desmentida en los hechos, pues se observa un bajo involucramiento de los beneficiarios en los proyectos, y problemas de incumplimiento de las funciones de los Comités Pro-proyecto. La conformación de los grupos es sujeta a cierta simulación, para cumplir con los requisitos del componente, en lugar de responder a una verdadera apropiación del proyecto por parte de la comunidad (FAO/SAGARPA, 2015). No es raro que quienes conformen el grupo sean principalmente familiares, o personas que no forzosamente vivan en la comunidad. Lo anterior explica frecuentes problemas de cohesión interna y falta de apropiación de los proyectos²⁸. En el marco de la asistencia técnica y acompañamiento previstos para los Comités, no están incluidas metodologías de fomento organizativo, mismas que pudieran paliar por lo menos parcialmente estas dificultades. Por todo lo anterior, “la baja participación de los beneficiarios en el diseño de sus proyectos [llevó a] que en varias ocasiones los técnicos exponían los proyectos prácticamente ya elaborados, simplemente para su aprobación, sin antes haber realizado diagnósticos participativos y sus correspondientes estudios de factibilidad. En varias ocasiones, no se tomó en cuenta la opinión de la mayoría de los involucrados, ni se discutió con profundidad acerca de los sitios donde se implementarían las principales obras y acciones, lo cual repercutió en que algunos sectores de la población se sintieran ajenos a sus proyectos” (FAO/SAGARPA, 2015. Pp. 48).

Estos problemas y fallas metodológicos han tenido como consecuencia la adopción de visiones parciales en cuanto al uso y alcance de las obras, que redundan en el desaprovechamiento de las infraestructuras instaladas (FAO/SAGARPA, 2013c).

²⁷ La evaluación nacional de resultados 2013 señala que “el desempeño de los prestadores de servicios técnicos ha sido catalogado de regular a bajo, con intervenciones intensas en la generación del proyecto y para obtener los recursos del COUSSA, pero con participación parcial en el desarrollo y entrega de las obras, lo que también ha coadyuvado al bajo impacto de los proyectos en general” (FAO/SAGARPA, 2015. Pp. 59).

²⁸ Según la evaluación de resultados 2013, “lo anterior se debe a una dinámica operativa dominada por la aplicación de proyectos que carecen de diagnósticos participativos rigurosos, limitando la adecuada identificación de obras y prácticas de conservación de suelo y agua, que sean acordes con las necesidades de los territorios atendidos y que no consideran la apropiada difusión de las responsabilidades de los beneficiarios. Adicionalmente, en esta lógica se subestiman los conflictos sociopolíticos preexistentes en las distintas comunidades, que suelen expresarse en las dificultades de aprovechar dichas obras y en brindarles el mantenimiento correspondiente” (FAO/SAGARPA, 2015. Pp. 27).

Problemas de gobernanza y malos arreglos institucionales

La gobernanza es abordada desde dos perspectivas en las evaluaciones: por un lado se estudia la relación entre las instancias normativas y las instancias operativas, y por otro lado se hace énfasis en el balance entre intereses públicos e intereses privados.

En cuanto al primer punto, se argumenta que la Unidad Responsabilidad y sus representaciones en las Delegaciones carecen de los recursos necesarios para cumplir con sus funciones normativas, lo cual propicia que otros actores involucrados en la operación del componente dispongan de espacios de acción y desarrollen un protagonismo que rebasan sus responsabilidades, supliendo en cierta medida las funciones de la Secretaría²⁹,³⁰. A la escasez de recursos de la instancia normativa se agrega un cuestionamiento hacia la legitimidad de las Delegaciones en los estados, como queda registrado en la cita siguiente: “la relación entre ambas instituciones [-la Delegación por un lado, y el gobierno del estado por otro lado-] depende en muchos casos de las relaciones personales entre las autoridades y funcionarios, no siendo siempre el Delegado de SAGARPA un interlocutor válido para las autoridades del Estado” (FAO/SAGARPA/CEPAL, 2008. Pp. 1).

Como consecuencia de ello, se advierte una falta de apego a la normatividad por parte de los estados, mismos que, en algunos casos, no respetan los requisitos de dictaminación de los proyectos (FAO/CEPAL/SAGARPA, 2009). Asimismo, cada entidad federativa tiene la posibilidad de agregar criterios propios para llevar a cabo la selección de los proyectos, lo que impide homogeneizar este proceso a nivel nacional y favorece la discrecionalidad y particularismo estado por estado (FAO/SAGARPA, 2015).

Una segunda consecuencia, agravada ante la ausencia de diagnósticos y datos más precisos que permitan dimensionar el problema a atender, es que la etapa de priorización de los municipios y localidades también es sujeta a cierta discrecionalidad. Es así como “en los estados no se cuenta con diagnósticos actualizados que ubiquen espacialmente y cuantifiquen la magnitud del problema que debe atender el componente” (FAO/SAGARPA, 2015. Pp. 27), por lo cual “en la práctica el componente depende los conocimientos de los involucrados, como CONAZA, Delegaciones de SAGAPA y SEDAGRO, los que sin duda son valiosos, sin embargo, a menudo cada instancia maneja su propia agenda de compromisos y, sin la negociación política y técnica adecuada, se limitan a la toma de decisiones con imperativo público” (FAO/SAGARPA, 2015. Pp. 58). Uno de los resultados de esta focalización deficiente es que los apoyos se han concentrado en estados del sur del país, cuando el problema de aridez se presenta mayoritariamente en el norte (FAO/SAGARPA, 2015).

Ahora bien, aunque los estados jueguen un rol importante en la ejecución del COUSSA, los informes destacan que, al igual que la Unidad Responsable, estos últimos también padecen de problemas de falta de recursos y personal. De nueva cuenta, se aprecia una transferencia

²⁹ “Destaca una gestión un tanto débil de la unidad responsable (UR), lo cual ha conducido a que sean las Instancias Ejecutoras las que realicen las actividades sustantivas dentro de la operación del COUSSA, con la incidencia apreciable de Prestadores de Servicios Profesionales (PSP), Agencias de Desarrollo Rural (ADR) y contratistas” (FAO/SAGARPA, 2015. Pp. 3).

³⁰ “La UR se ha visto en la necesidad de delegar actividades centrales del componente, por cual ha dejado de lado buena parte del control de su implementación.” (FAO/SAGARPA, 2015. Pp. 57).”

de funciones, esta vez desde las instancias gubernamentales hacia los actores privados involucrados en la operación del componente, como son, los técnicos y las empresas³¹. Ahora bien, los agentes privados involucrados en el componente “no siempre han mostrado el mayor compromiso con [sus] objetivos (...) y ello se considera un factor que explica, en buena medida, sus modestos resultados” (FAO/SAGARPA, 2015. Pp. 57). La evaluación de funcionamiento y operación de 2012 concluye que “las rutinas e inercias de la operación, así como el **entramado de intereses particulares que condicionan el arreglo institucional**, limitan la capacidad del componente para implementar los principios de su diseño orientados a resolver la problemática de degradación, sobreexplotación y escasez de recursos naturales para la producción primaria” (subrayado nuestro) (FAO/SAGARPA, 2013c. Pp. 8).

Así, las evaluaciones apuntan al protagonismo de los actores privados, y en particular de los técnicos y empresas, como un factor significativo que explica los malos resultados del COUSSA; en particular, porque la elaboración y selección de los proyectos tiene poco que ver con lo planteado normativamente, ni tampoco con las condiciones físicas y productivas de los territorios de intervención (FAO/SAGARPA, 2015)^{32, 33}.

Cabe recordar que la estrategia de acudir a agentes privados externos para operar la oferta de bienes y servicios de la Secretaría no es exclusiva del COUSSA. Ha sido una modalidad privilegiada para la operación de muchos componentes y programas, y está estrechamente relacionada con la reducción de la plantilla de personal de la Secretaría, que se ha acentuada en los últimos años.

Como conclusión de este apartado, argumentamos que uno de los principales postulados de las evaluaciones externas del COUSSA es el siguiente: una consecuencia del desbalance entre lo normativo y lo operativo es que tienden a prevalecer los intereses de los actores privados (más presentes en la parte operativa), sobre los públicos. Ello a su vez tiene como consecuencia que no siempre prevalezca el criterio de utilidad pública al que supuestamente responde el componente. Este punto queda claramente descrito en la evaluación de funcionamiento y operación de 2012: “la mayoría de los operadores estatales

³¹ “En la gestión del COUSSA se han delegado funciones y recursos públicos a instancias estatales e incluso a prestadores de servicios profesionales (...) y contratistas. (...) Las decisiones [sobre la orientación de los recursos] quedan supeditadas a la voluntad de [estos actores] ya que su creciente protagonismo ha venido sustituyendo la participación oficial desde la promoción de la oferta institucional, en la definición de los proyectos que serán atendidos y en la ejecución de las obras, repercutiendo finalmente en un escaso monitoreo y seguimiento de los proyectos por parte de la CONAZA y la SAGARPA;” (FAO/SAGARPA, 2015. Pp. 34).”

³² Al respecto, la evaluación de resultados de 2013 recomienda lo siguiente: “para la selección de proyectos debiera también considerarse con especial énfasis, como lo dictan los lineamientos del componente, el análisis de las condiciones del terreno definidas por variables como topografía, precipitación e hidrología, entre otras, y el análisis de las características productivas del terreno, como son el tipo de cultivos, manejo de agostaderos, especies pecuarias utilizadas, estado de degradación del suelo y la vegetación, así como la disponibilidad de agua en la zona” (FAO/SAGARPA, 2015. Pp. 60).

³³ Un ejemplo de ello, mencionado en la evaluación de resultados de 2013, es que “en varias ocasiones los técnicos exponían los proyectos prácticamente ya elaborados, simplemente para su aprobación, sin antes haber realizado diagnósticos participativos y sus correspondientes estudios de factibilidad. En otros casos, no se tomó en cuenta la opinión de la mayoría de los involucrados, ni se discutió con profundidad acerca de los sitios donde se implementarían las principales obras y acciones, lo cual repercutió en que algunos sectores de la población se sintieran ajenos a sus proyectos” (FAO/SAGARPA, 2015. Pp. 48).

no utilizan criterios técnicos para orientar los recursos públicos y, por el contrario, se hace un uso discrecional de dichos recursos en las entidades federativas”; se advierten “inercias que favorecen aquellos proyectos que son impulsados por la gestión de los Prestadores de Servicios Profesionales (PSP), o bien por la presión política para apoyar a determinado ayuntamiento” (FAO/SAGARPA, 2013c. Pp. 3; Pp.5). La evaluación de resultados de 2013 ofrece un resumen de estas últimas observaciones, estableciendo que “el arreglo institucional requiere reforzarse para cubrir las funciones básicas de planeación, monitoreo y supervisión, entre otras, que podrían mejorar sustancialmente la gestión del componente” (FAO/SAGARPA, 2015. Pp. 26). También plantea interrogantes que rebasan el terreno de los arreglos institucionales, para cuestionar la naturaleza misma de la política y la legitimidad del involucramiento de actores privados en su operación: “[formulamos una] interrogante básica pero trascendente, en cuanto a que si la atención de bienes públicos como los recursos naturales requiere de una intervención directa, -con capacidad técnica, ecológica, normativa e, incluso, organizativa- de los poderes públicos” (FAO/SAGARPA, 2015. Pp. 57). Este señalamiento remite a un cuestionamiento que va más allá del universo del COUSSA, pues pone en tela de juicio el modelo de operación de los componentes y programas de la Secretaría de Agricultura, con la pregunta siguiente: ¿es legítimo, o no, contratar a actores privados para proveer un bien o servicio público?

Problemas de administración y seguimiento

La poca congruencia en las primeras etapas de planeación del componente es un tema recurrente en las evaluaciones revisadas; en particular, se señala que los procedimientos del componente no prevén la elaboración de planes de trabajo específicos para su implementación (FAO/SAGARPA, 2015). También se hace énfasis en los problemas de monitoreo y seguimiento que derivan del desbalance ya señalado entre lo normativo y lo operativo, a la vez de que se advierten fallas en otros procesos fundamentales del componente (entiéndanse, focalización, formulación de los proyectos, ejecución de las obras, entre otros), lo cual compromete el planteamiento metodológico inicial.

Ya se ha evocado, en el apartado anterior, los problemas de recursos humanos y financieros de las instancias responsables del componente, lo cual explica que no se lleve a cabo un correcto seguimiento del mismo. Sin embargo, el problema del seguimiento no sólo puede atribuirse a insuficiencias presupuestales; en efecto, de forma general, se observa una ausencia de planeación de las acciones de monitoreo y seguimiento, lo cual nos indica que, aunque existieran los recursos para ello, no podría garantizarse su efectiva ejecución. (FAO/CEPAL/SAGARPA, 2008; FAO/SAGARPA, 2015). En cuanto a las tareas de supervisión, las evaluaciones aluden al mismo tipo de restricciones presupuestarias que para el seguimiento y monitoreo. Aun en los casos en los cuales sí se realicen tareas de supervisión, éstas no son oportunas y la información que generan no se utiliza para los fines esperados³⁴.

³⁴ “Se encontró que la información generada en este proceso [de supervisión] no es utilizada por las Instancias Ejecutoras para mejorar la ejecución del componente COUSSA. En ningún caso se registran medidas correctivas para atender las áreas de mejora identificadas por la supervisión, aun cuando se han encontrado fallas considerables en los procesos de operación, como son el hallazgo de expedientes incompletos en los que faltan documentos requeridos por la normatividad, la realización de obras sin contar con un proyecto elaborado que demuestre la viabilidad técnica de la

Las faltas de procesos de seguimiento y supervisión redundan en una carencia de datos sobre los resultados operativos del programa. La evaluación de funcionamiento y operación para el año 2012 declara que, para este año, “se desconoce el grado de utilización que guarda la infraestructura hidráulica construida por el componente COUSSA y tampoco se conocen los impactos que han logrado las prácticas y acciones de conservación, debido a que no se realizan las actividades de seguimiento a los apoyos” (FAO/SAGARPA, 2013c. Pp. 84). Otra consecuencia de los problemas de seguimiento es una selección no adecuada de empresas constructoras, por lo cual la evaluación de resultados de 2013 recomienda “establecer un mecanismo más riguroso de selección, control y seguimiento de las empresas constructoras y proveedoras de suministros materiales, con la finalidad de asegurar la calidad en la construcción y los materiales de las obras” (FAO/SAGARPA, 2013c. Pp. 62).

Adicionalmente a lo anterior, se subrayan dificultades relacionadas con retrasos importantes en las distintas etapas que conforman la operación del componente. No es raro que los proyectos arranquen hasta finales del año fiscal en vigor, y que al llegar el mes de diciembre, menos de la mitad de los recursos hayan sido comprometidos. Debido a estos retrasos, se volvió común la práctica de que se otorguen prorrogas para la ejecución del recursos, hasta muy entrado el año siguiente³⁵.

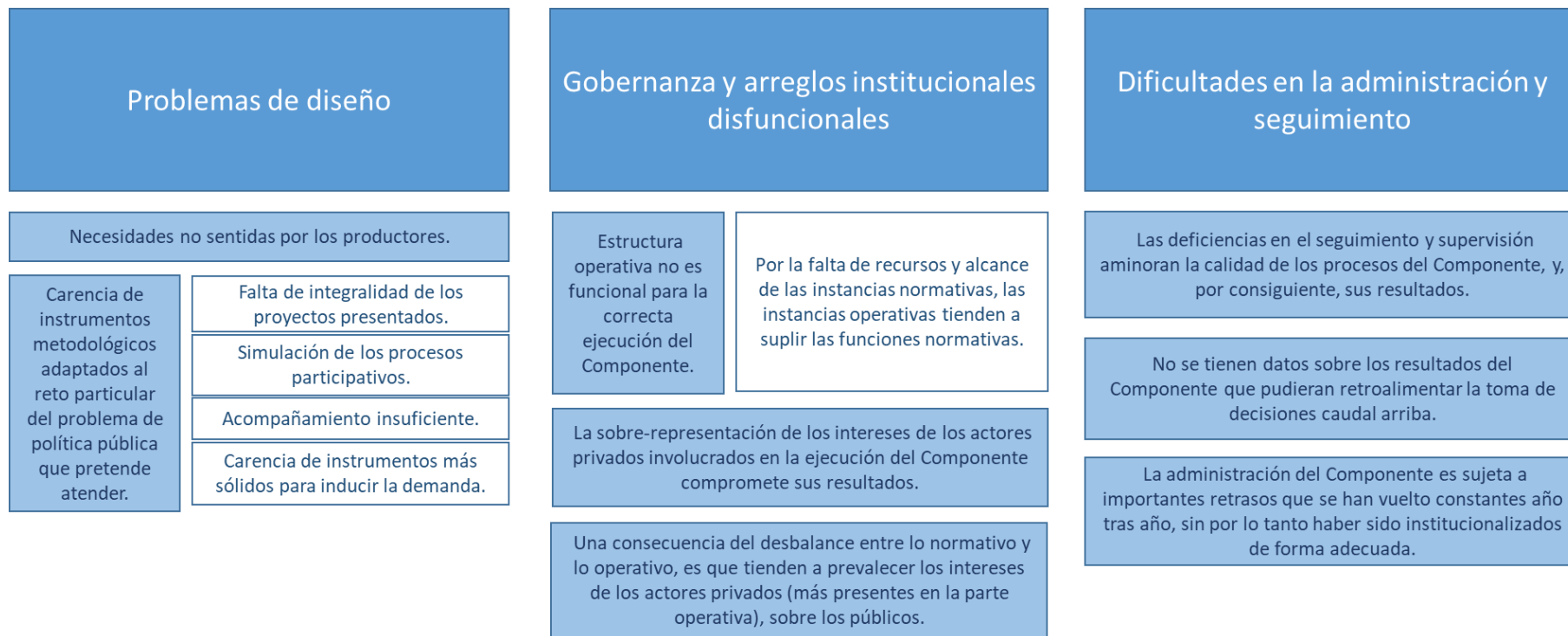
Resumen de los hallazgos

Para facilitar el ejercicio de interpretación, en la figura siguiente presentamos una recopilación de las distintas observaciones y hallazgos de las evaluaciones externas.

inversión, la falta de correspondencia entre las acciones realizadas y las especificaciones técnicas contenidas en los proyectos de inversión, así como la falta de participación de los miembros del Comité Pro-Proyecto en la elaboración y puesta en marcha de los proyectos” (FAO/SAGARPA, 2103. PP. 6-7).

³⁵ En la evaluación de funcionamiento y operación de 2012, se estima que transcurren aproximadamente 400 días entre la entrega de la solicitud y la recepción del apoyo; el ciclo operativo general del componente –desde la solicitud hasta el cierre de la obra- es de aproximadamente dos años (FAO/SAGARPA, 2013c).

Figura 11. Principales hallazgos de las evaluaciones externas al COUSSA.



Fuente: elaboración propia.

e. *¿Qué nos dicen las auditorías sobre prácticas de captura de renta?*

En el Anexo 6a están reportados los cálculos y cuadros correspondientes al análisis del informe de auditoría del COUSSA.

Se cuenta con un solo reporte de auditoría financiera y de cumplimiento para el año 2013, con un alcance muy reducido. En el marco de esta auditoría, se llevaron a cabo revisiones de algunos proyectos en dos estados, que son la Ciudad de México y el Estado de Puebla. Este muestreo corresponde a un monto total de alrededor de 15 millones de pesos, que equivale a menos del 5% del total del presupuesto del componente. Si bien el universo observado es muy acotado, arroja resultados interesantes en términos de posibles prácticas de captura de renta.

En el cuadro siguiente, se reportan los montos de cada una de las categorías de evidencia (equivalentes a tipos de observaciones) de posible mal uso de los recursos, tal como se planteó en la propuesta metodológica: posible daño o perjuicio o ambos a la Hacienda Pública; monto no ejercido reintegrado a al TESOFE a raíz de la auditoría; promoción de responsabilidad administrativa sancionatoria de funcionarios; y denuncia de hechos. Se calculó el porcentaje que representa la suma de las cuatro categorías (u observaciones), entre el monto del presupuesto total ejercido del componente.

Cuadro 12. Distribución de los montos reportados por tipo de observaciones de las auditorías, COUSSA.

	2013	Distribución en %
A) Daño o perjuicio o ambos a la Hacienda Pública que no derivó en una PRAS ni en una DH	31,270,378.80	97%
% del presupuesto total	6.26%	
B) Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria que no derivó en una denuncia de hechos	0.00	0%
% del presupuesto total	0.00%	
C) No ejercido reintegrado a la TESOFE a raíz de la Auditoría	1,091,300.00	3%
% del presupuesto total	0.22%	
D) Denuncia de hechos	0.00	0%
% del presupuesto total	0.00%	
Total observaciones: A+B+C+D	32,361,678.80	
% del presupuesto total ejercido para el componente	6.47%	

Fuente: elaboración propia, a partir de los reportes de la ASF para los años referidos.

En el cuadro abajo, se agrupan los distintos casos en conceptos más amplios denominados “tipos de mal uso de los recursos”, con la finalidad de poder discernir qué tipo de prácticas son las más comunes y su alcance en términos presupuestarios.

Cuadro 13. Distribución de los montos reportados por conceptos identificados a partir de las auditorías, COUSSA.

	2013	% del total de observaciones
1. Inconsistencias en los procesos de aprobación, comprobación y/o cierre de los apoyos y/o proyectos.	3,366,286.67	10.40%
2. Inconsistencias en la ejecución del gasto de operación o en los convenios con instancias de ejecución.	20,029,100.00	61.89%
3. Deficiencias en los proyectos.	8,966,292.13	27.71%

Fuente: elaboración propia, a partir de los reportes de la ASF para los años referidos.

La Auditoría detectó irregularidades en proyectos que suman alrededor del 80% del presupuesto auditado. Los principales problemas identificados son los siguientes: i) obras no concluidas, debido a: “falta de compromiso y disponibilidad del Tesorero y Secretario del Comité Pro-proyecto”, “negativa del Comisariado (...) para el ingreso de materiales y maquinaria”, así como, fallas en los proceso de solicitud de autorización de uso de suelos; ii) obras concluidas pero que no están en funcionamiento por problemas en la estructura instalada, debido a: “ubicación de la obra no (...) adecuada y (...) material no (...) adecuado”, así como, “planteamiento del proyecto no (...) adecuado”; y iii) proyecto finiquitado aunque tenga pendiente algunas acciones por realizar (ASF, 213. Pp. 5).

Estas observaciones refuerzan lo expuesto en las evaluaciones respecto de la mala calidad de los proyectos y las causas que la sustentan.

Otro hallazgo que surge del análisis del reporte de auditoría, es que los problemas identificados presentan cierta similitud por estado: así, cada entidad federativa ha financiado proyectos con acciones, obras y montos similares, que han sido sujetos al mismo tipo de observaciones por parte de la Auditoría Superior de la Federación. Esa situación indica que, para cada estado, un grupo reducido de empresas y técnicos está operando el componente; ese dato viene a completar el panorama sobre los problemas de gobernanza planteado en las evaluaciones.

Existen otros hallazgos de las evaluaciones que encuentran también un eco en el reporte de auditoría consultado. Los problemas de diseño conceptual vienen a ser confirmados y complementados por la siguiente valoración sobre los criterios de evaluación de los proyectos: los documentos normativos del componente “no precisan los criterios cuantitativos y cualitativos en materia de evaluación de proyectos, particularmente aquéllos de carácter integral orientados a la creación de bienes públicos sobre los que generen beneficios en lo individual” (ASF, 2013a. Pp. 2). En cuanto al perfil de los técnicos y empresas, se señala que “no se precisa el perfil y la experiencia que deben cumplir los proyectistas y/o especialistas contratados por los Comités Pro-proyecto para asegurar la garantía de la calidad del proyecto” (ASF, 2013a. Pp. 2), lo cual compromete seriamente la

forma en que se está garantizando la calidad de estos servicios. Respecto de la supervisión y seguimiento, se evidencia que los documentos normativos del componente “no establecen el procedimiento para que las instancias ejecutoras supervisen y den seguimiento a la ejecución de los proyectos y a la aplicación de los recursos” (ASF, 2013a. Pp. 2). Finalmente, se advierte que no existen mecanismos que pudieran mitigar los graves problemas de retrasos administrativos evocados en las evaluaciones: efectivamente, en los documentos normativos que rigen el componente, “no se encuentra regulado el plazo para la entrega de los recursos a los ejecutores de los proyectos”, y que “los criterios para definir los plazos, desde la recepción de la documentación hasta su finiquito, no están homologados” (ASF, 2013a. Pp. 2).

f. ¿Qué nos dicen las entrevistas sobre capturas de práctica de renta?

Las entrevistas indican que la calidad de los procesos depende prácticamente de la voluntad del estado, del tipo de mecánica operativa que haya instaurado para operar el componente, de su estructura de personal y el nivel de formación de éstos. Esta situación explica por qué se pueden observar dinámicas muy distintas y tan marcadas según cada estado, como se pudo evidencia en el reporte de auditoría revisado.

“En algunos lados sí se hace [el diagnóstico]. [Incluso] (...) se hace bien. En otros se hace no tan bien. Y en otros no se hace. Y a mí me ha tocado, (...) cuando voy a revisar expedientes (...), ves los proyectos que son *copy-paste*.”

(Cita de entrevista)

“Como cada estado tiene sus propios lineamientos, habrán estados donde ellos evalúen a sus [Prestadores de Servicios Profesionales]. (...) Y habrá estados donde no, no se calificuen. (...) Cada estado opera diferente. Puede ser que un estado tenga o le hayan asignado recursos donde está el área que se dedica a esto; habrá estados que no lo tengan. Entonces puede haber que un estado nada más para este proceso contraten a la gente por contrato, y otros que lo tengan de planta.”

(Cita de entrevista)

La falta de criterios técnicos sólidos para definir las regiones prioritarias les otorga un poder aún mayor a los gobiernos de los estados para que ellos puedan definir las áreas de intervención. Esta situación da pauta a que se privilegien ciertos municipios o comunidades por criterios políticos, o, de forma más general, cualquier tipo de favoritismo.

“En este órgano colegiado que es el Comité Estatal de Desarrollo Rural se supone que se toman decisiones consensuadas, pero al final de cuentas si el gobierno del estado tiene otros municipios que no están dentro de la lista, puede solicitar, (...) que se incluyan. [Tomemos el ejemplo de] Guanajuato, que es muy tradicionalista: (...) [el municipio de] Salamanca, es casi casi todo panista, y sus municipios no son (...) prioritarios. Pues van a hacer que [sean] prioritarios porque es su gente. Ahí es donde viene el factor político.”

(Cita de entrevista)

Caso de un proyecto implementado en una zona donde ni siquiera llueve, de un grupo pequeño conformado por puros familiares: “es prácticamente un proyecto individual. Y entonces yo me preguntaba, pero bueno, ¿por qué quieren esa obra? (...) Si el rancho sin el proyecto te valía 40 millones de pesos, ahora con el proyecto te vale un poquito más, te vale 45 millones. (...) Yo le veo esa lógica. Pero entonces ahí dices, oye, entonces ahí él que está fallando es el gobierno del estado por autorizar estos proyectos ahí. Y si le empiezas a escarbar, ves que a lo mejor, tiene una amistad con aquellas personas (...). [Es] que [sino] no te explicas como van a apoyar este tipo de obras en un lugar donde no va a llover.”

(Notas de entrevista).

“[Y] hay lugares donde no se [ocupa], también. (...) es una zona donde llovió y está el agua rebozando, está (...) el vertedor en demasía, se está tirando agua, y la gente no lo ocupa. (...) No la necesitaba. (...) Por alguna razón apoyaron a ese municipio que no la ocupaba.”

(Cita de entrevista).

“Para empezar aquí, el mero mero es el gobernador. (...). [Supongamos que yo trabaje para el gobernador, y entonces] a mí ya me dijo mi gobernador:

“- Sabes qué, quiero que apoyes a mi tierra.

- Oiga, pero allá no hay... ¡no necesitan agua!

- No importa. Apóyalos. Todos... que todos los proyectos se vayan para allá. Vamos a hacer 11 proyectos. Todos para allá.

- Ah, bueno. Órale... No pues ya está.”

A lo mejor el dinero no le llega nada al estado pero está beneficiando a algún pariente, algún amigo...”

(Cita de entrevista).

Ahora bien, se ha obtenido más información sobre los problemas que conlleva el proceso de inducción de los proyectos a nivel de grupos:

“Haz de cuenta, yo voy a ser un técnico COUSSA. (...) Ya me dijeron (...) que el [municipio X] va a ser beneficiado. (...) Voy y promuevo. (...) Aquí la lógica del beneficiario es lo que caiga es bueno:

“- Adelante, excelente. [¿De qué va a ser el apoyo?]

- No pues, que es una presita.

- Excelente, ¿qué necesita ingeniero?

- No pues, necesito estos papeles, (...) [y] que sean entre unos 30 y 40 personas.”

Ya él empieza a juntarlos. (...) Luego juntan a puros familiares. Que ni siquiera viven luego ahí. (...) Nada más para llenar la lista.”

(Cita de entrevista)

“(…) realmente dentro [del] grupo, la colectividad se reduce a 3, 4 personas, 5, y los demás es para engrosar el número de firmas, el número de solicitantes, para que lleve mayor peso (...). Eso hace que realmente un 10, un 20, hasta un 50% del tamaño del grupo, sean los que realmente están comprometido.”

(Cita de entrevista)

Otra aportación más específica de las entrevistas, es que la selección de las empresas constructoras es señalada como el principal factor de corrupción por parte de los entrevistados.

En teoría, los productores y beneficiarios del programa tienen la libertad de seleccionar al proveedor que más les convenza dentro del catálogo autorizado. No obstante, en los hechos, se observa que las empresas que operan para el COUSSA son sugeridas por los propios técnicos o la Instancia Ejecutora, y que no existe tal margen de libertad para escoger a los proveedores. Como es de esperarse, varios intereses entran en la balanza; y en particular, los de las empresas y de los funcionarios de alto nivel de la Instancia Ejecutora. Así, si bien existen previsiones normativas para que se elabore un catálogo de proveedores, mecanismos de selección que garantice la competencia, así como, sanciones a proveedores que no hayan cumplido, en la práctica, los testimonios hablan de una realidad distinta:

“Lo que no te explicas es que cuando andas en campo, vas con la gente y dice: “no, mi obra no sirvió. Está mal construida. Y yo le dije al de la empresa, y le dije al del gobierno, y nunca me hicieron caso.” “¿Y cómo se llama?” “No, pues Fulana de tal.” Y luego vas y empiezas a indagar más, y resulta que ni la sancionaron, y le siguen otorgando proyectos. Y luego ya empiezas a indagar más con los de la Instancia Ejecutora, los directivos de la SEDAGRO, y ellos mismos te dicen: “lo que pasa es que esta empresa viene siendo de un amigo del gobernador. Entonces... Ya nos dijeron que esa es la que va a estar.””

(Cita de entrevista)

“El gobierno del estado ya tiene también un padrón de proveedores (...) y (...) se supone que los productores tienen la libertad de escoger entre tres empresas (...) pero generalmente les dice el técnico COUSSA. Hay veces que es por comodidad: “mire, esta empresa está más cerca, o esta empresa es la mejor,...” Hay muchos factores ahí. Lo que no te explicas es que cuando andas en campo, vas con la gente y dice: “no, mi obra no sirvió. Está mal construida. Y yo le dije al de la empresa, y le dije al del gobierno, y nunca me hicieron caso.” “¿Y cómo se llama?” “No, pues Fulana de tal.” Y luego vas y empiezas a indagar más, y resulta que ni la sancionaron, y le siguen otorgando proyectos. Y luego ya empiezas a indagar más con los de la instancia ejecutora, los directivos de la SEDAGRO, y ellos mismos te dicen: “lo que pasa es que esta empresa viene siendo de un amigo del gobernador. (...) Ya nos dijeron que esa es la que va a estar.”

(Cita de entrevista)

“[Hay casos en los cuales el gobernador le dirá al operador:]

“- Oye pero cuando vengán a licitar, van a licitar estas empresas, pero quiero que se la des a una, a la de mi primo.

- Oiga pero es que tienen que someterse a ciertos criterios.

- Tú dáselos. Que todo parezca bien. (...)"

Al final, las negociaciones obviamente van a ser por ellos. A lo mejor el dinero no le llega nada al estado, pero está beneficiando a algún pariente, algún amigo... O a lo mejor dentro de esa parte de que te dije que cotizan más caro y demás... O a lo mejor es una empresa del mismo secretario, del gobernador. Con un prestanombres. Así se da. (...) Hay muchos beneficios personales."

(Cita de entrevista).

"En ánimos de hacer un poquito más eficiente esto, le dicen a la empresa: "Sabes qué, si te vamos a dar la chamba ésta este año, pero necesitamos que antes que te demos tu anticipo para que empieces a operar, necesitamos que tu maquinaria esté ahí en el lugar donde va ser la obra." "No, sí." Van, mandan sus retro-excavadoras, (...) les depositan el dinero, y se las vuelven a llevar"."

(Cita de entrevista)

En cuanto a los técnicos, no parecen ser tan claves ni beneficiarse mucho de los mecanismos descritos:

"[Los técnicos] no se benefician. Con este componente no. Se pueden beneficiar con otros componentes pero con este componente no. Porque ya te dijeron qué municipios vas a atender, ya vas con aquellos. Si acaso, si acaso, supongamos que llegas a una comunidad y está grande, y en lugar de convocar a todos o decirle al comisario ejidal que convoca a todos, tienes a algún conocido y nada más le dices a algún grupito... igual, te pueden apoyar con alguna cuestión monetaria, pero es mínimo, realmente no... (...) no sacas mucho."

(Cita de entrevista).

Estas observaciones son coherentes con lo observado en el reporte de la ASF, en eso de que cada estado acude a un número limitado de actores privados para operar el componente, con los efectos negativos que ya hemos resaltado, y que vuelven a aparecer en la cita siguiente:

"En regiones totalmente diferentes o municipios totalmente diferentes, (...) la estructura [del proyecto presentado] es la misma, obviamente nada más cambian los datos. Entonces qué quiere decir eso: que ya tienen el machote, ya tienen el formato predefinido... Y cambian algunos datos..."

(Cita de entrevista)

Esta situación viene obviamente a obstruir criterios de calidad y eficiencia en la realización de las obras, y propicia la simulación de procesos que también se contraponen a criterios de buen desempeño en la ejecución del proyecto.

"Hay veces que [le] dicen que la obra está a punta de cerros, y no hay camino. Eso implica que (...) meta maquinaria para abrir una brecha... otro tipo de gastos que a lo mejor, se supone que [debió] incluir, pero por alguna manera se me fueron y eso va a incrementar mis costos. Y al final de cuentas, como [la empresa]

no [va] a perder, va a incidir sobre la cantidad o la calidad de los materiales para que (...) salga bien.”

(Cita de entrevista)

g. Balance de las distintas fuentes de información sobre procesos de captura de renta

Las distintas fuentes de información revisadas coinciden en cuanto a los malos resultados del componente, en términos del tipo y calidad de las obras; aunque no se tengan datos sobre la magnitud del problema y la proporción de obras instaladas que realmente no estén cumpliendo con la calidad esperada. Asimismo, las tres fuentes presentan un panorama relativamente coherente, en eso de que se ratifican o complementan las distintas percepciones y valoraciones.

Las evaluaciones externas proveen información sólida sobre distintos aspectos disfuncionales del componente, incluyendo su diseño, gobernanza, administración y seguimiento, y asumen que este conjunto de problemas son el causante directo de sus malos resultados. El problema más evidente en términos de captura de renta es aquél de gobernanza, puesto que pone en relieve espacios de toma de decisiones discrecionales y una prevalencia de intereses privados sobre criterios de utilidad pública. Más allá de ello, las evaluaciones no evocan de forma directa prácticas de captura de renta; pero sí, una serie de elementos que pudieran indicar que el componente presenta problemas de captura de renta. Por lo cual estos problemas son únicamente insinuados, y no queda claro si, en caso de que efectivamente ocurran, sean de tipo sistémico o coyuntural.

Ahora, al establecer un vínculo directo entre disfuncionalidades y malos resultados, concluimos que el COUSSA es un componente que se mantiene en el tiempo a pesar de sus malos resultados. La cantidad abrumadora de elementos que explican dichos malos resultados podría incluso dificultar el ejercicio de trazar una ruta para reformar el componente de tal forma que se revertiera esta situación. Es razonable asociar este fenómeno a espacios de oportunidad para la captura de renta, puesto que al no existir presión de ningún tipo para que mejoren los resultados en lo inmediato, los bienes y servicios pueden ser utilizados de formas indebidas, para intereses contrarios al criterio de utilidad pública.

Por su lado, el reporte de auditoría ahonda en las causas inmediatas que explican los problemas observados en las obras, y que hacen referencia 1) a la dinámica de acuerdos y compromisos establecidos entre las Instancias Ejecutoras, los agentes técnicos y los grupos, así como 2) a una falta de seguimiento administrativo y de cumplimiento. Revela prácticas de captura de renta asociadas con el diseño de los proyectos, la contratación y operación de las empresas constructoras.

Las entrevistas resaltan estos elementos, con mayor énfasis en el rol de las entidades federativas y de qué forma los intereses personales o políticos de los funcionarios pueden pervertir la ejecución, en particular en cuanto al proceso de proveeduría. También se visibiliza la falta de apego a los lineamientos normativos del componente, sin que ello redunde en sanciones para los involucrados.

Con este universo de información, resulta difícil distinguir la amplitud de las prácticas de captura de renta, y la forma en la que se relacionan con los malos resultados del componente por un lado, y sus disfuncionalidades por otro lado. Los problemas de visión estratégica del componente y sus tímidos resultados podrían abrir espacios para cierta manipulación discrecional en su operación; no obstante, la alegación anterior no nos permite concluir sobre la existencia de prácticas de captura de renta sistémicas y planeadas desde las etapas tempranas del ciclo del componente.

En conclusión, el COUSSA no ha sido diseñado para ser capturado ni tampoco muestra prácticas de captura de renta sistémicas; pero presenta algunas condiciones institucionales que lo vuelven “capturable” para ciertos actores –en particular, los estados y las empresas proveedoras. En particular, la ausencia de criterios estandarizados para operar el componente introduce una ambigüedad que incentiva la posibilidad de incurrir en prácticas de captura de renta.

4.2.2 El componente de Tecnificación de riego

En el Anexo 9 enlistamos las fuentes de información revisadas. El componente de Tecnificación de Riego ha sido sujeto a 5 evaluaciones externas desde el 2009. Entre 2011 y 2016, se realizaron cuatro auditorías, de las cuales se revisaron tres.

a. Diseño y oferta de bienes y servicios

La tecnificación del riego es una acción de gobierno promovida desde los años 90s. Se identifican dos sectores gubernamentales que proponen programas relacionados con el tema: el sector agropecuario por un lado, y el sector ambiental, en particular a través de la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), por otro lado. En el caso del sector agropecuario, el fomento a la tecnificación del riego forma parte de los rubros financiados por el programa de la Alianza para el Campo entre el año 1996 y el año 2007; a partir de 2007 y hasta el año 2008, esta acción se vuelve parte del Programa de Activos Productivos. En el 2009, se opera como Programa en coejercicio con los estados, antes de instaurarse, en el 2010, como un programa clasificado como “U” -instrumentos designados como “proyecto estratégico”- condición que cumplirá hasta el año 2014, en el que es reclasificado como componente programático de subsidio -“S”. Los programas tipo “U” se diferencia de los programas tipo “S”, por tener una normatividad más flexible, no estar sometido a Reglas de Operación, y responder a requisitos más laxos en el marco del Sistema de Evaluación del Desempeño. En el caso del componente de Tecnificación de riego, esta modificación tuvo como “finalidad (...) obtener mayores recursos para la tecnificación del riego y hacer más operativa su asignación” (FAO/SAGARPA, 2010. Pp. 7). No obstante esta condición, es interesante señalar que se han realizado evaluaciones al componente incluso antes de que fuera reclasificado como “S”³⁶. Gracias a ello, se cuenta con información de evaluaciones externas desde antes del año 2014.

³⁶ La evaluación realizada en el 2010 especifica que “el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) ha señalado la necesidad de realizar una Evaluación de Diseño del Programa por ser su primer año de operación” (FAO/SAGARPA, 2010. Pp. 11).

Aún antes de conformarse como programa independiente, los instrumentos de tecnificación del riego respondían a un objetivo preciso, que en el 2000 era formulado de la forma siguiente: “incrementar la productividad en las áreas agropecuarias bajo riego, con base en proyectos que incluyan la rehabilitación de pozos, equipos de bombeo y la instalación de sistemas de irrigación y fertilización, que permitan revertir la tendencia de sobre-explotación de los mantos acuíferos, hacer un uso y manejo más eficiente del agua reducir los costos de energía y fertilizantes, e incrementar los rendimientos mediante la instalación de equipos o sistemas de riego” (Instituto mexicano de Tecnología del Agua (IMTA)/ Fideicomiso de Riesgo Compartido (FIRCO), 2009. Pp. 9).

Entre el 2011 y el 2013, y ya constituido como proyecto estratégico, el objetivo de la tecnificación de riego es más acotado, y seguirá siendo relativamente estable en estos años; para el 2013, el objetivo es “elevar la eficiencia en el uso de agua con fines agrícolas a través del apoyo a la tecnificación de riego (sistemas para elevar la productividad del agua)” (CONEVAL/SAGARPA, 2013. Pp.1).

Como proyecto estratégico, el instrumento de tecnificación de riego es adscrito al Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura (PAIEI). En el año 2014, se instrumentaliza como componente del Programa de Fomento a la Agricultura. En el marco de esta transición, deja de contar con un objetivo propio hasta el año 2016, en el cual éste es formulado de la manera siguiente: “mejorar el uso del agua a nivel parcelario en las Unidades Económicas Rurales Agrícolas” (DOF, 2015c. Pp. 29).

La política pública de uso razonado del agua al que responde el programa es relativamente sencilla de describir y caracterizar. Por las condiciones en las cuales se lleva a cabo su modelo de producción, el riego es un elemento fundamental del sector agropecuario mexicano. El 24% de la superficie sembrada es de riego, equivalente al 57% del valor de la producción (SAGARPA/Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro (UAAAN), 2012), mientras que el 77% del agua aprovechable a nivel nacional se ocupa para fines agropecuarios (FAO/SAGARPA, 2010). Asimismo, la irrigación se caracteriza por graves problemas de mal uso y desperdicio del recurso agua, pues se observan que el promedio del nivel de eficiencia en su uso es de tanto sólo el 46% (FAO/SAGARPA, 2010). La tecnificación del riego responde entonces a la necesidad de economizar este recurso vía su uso más intensivo, en el marco de las dos unidades operativas de irrigación reconocidas en la norma mexicana: los distritos de riego por un lado, y las unidades de riego por otro lado.

El componente ofrece financiamiento para la instalación de nuevos sistemas de riego tecnificados (multicompuestas y riego por aspersión) hasta el año 2013; a partir de 2014, se añade el concepto de obras de drenaje en la parcela. Se apoya hasta un 50% del total del valor del proyecto (el resto es aportado por el beneficiario), con un monto por hectárea dependiente del tipo de tecnología y que varía según los años. Hasta el último año de revisión de las ROP -2016- el monto máximo es de 750,000 pesos para personas físicas; las personas morales son financiadas con hasta 1 millón de pesos en el 2010, monto que asciende a 2 millones a partir de 2014³⁷.

³⁷ Para mayor referencia, se calcula que para el año 2011 los apoyos fueron de 1,674 pesos/ha a 15,316 pesos/ha (SAGARPA/UAAAN, 2012).

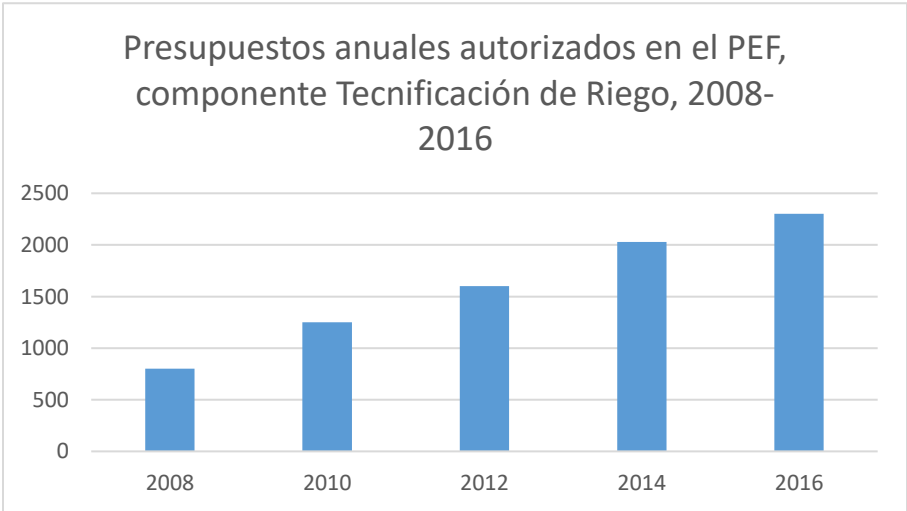
El componente prevé mecanismos para fomentar el cofinanciamiento por parte de instancias bancarias relacionadas con el sector. La evaluación específica 2012-2013 indica que “en 2012, 60% de los proyectos apoyados contaron con financiamiento de otras fuentes” (CONEVAL/SAGARPA, 2013. Pp. 1), para cubrir los 50% de aportación de los productores. La focalización del programa es a la demanda, organizada por distritos y unidades de riego.

Según operadores del componente, en una primera etapa la tecnificación de riego constaba de una demanda bastante incipiente, debido a dos elementos: por un lado, la gratuidad del recurso agua, que tiende a desincentivar su uso razonado; por otro lado, el hecho de que el componente sólo financie un 50% del total del costo del proyecto. No obstante, en un contexto de más sequías, a principios de los 2000 los productores se fueron interesando cada vez más en este componente; aunado a ello, en estos años la Secretaría de Agricultura involucró, para su operación, al FIRA -Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura- y a la Financiera Rural, quienes disponen de una estructura de recursos humanos altamente calificados en campo, con experiencia en la venta de bienes y servicios, lo cual mejoró la labor de promoción del componente. Asimismo, los subsidios a la energía eléctrica y la mejora constante de la tecnología para la irrigación terminaron de consolidar una demanda relativamente importante para el componente, que permitió justificar su continuidad en el tiempo.

Ahora bien, y de nuevo según operadores, el componente de Tecnificación de Riego presenta la ventaja de tener una relación de proyectos apoyados vs. proyectos solicitados muy alta en comparación con otros componentes de la Secretaría³⁸.

b. Presupuesto y mecánica operativa

Gráfica 7. Presupuestos anuales autorizados del componente de Tecnificación de riego, 2008-2016. En pesos mexicanos.



Elaboración: propia, a partir de la información de los montos autorizados en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

³⁸ En las entrevistas, se indica que la tasa de aprobación es de aproximadamente 1 proyecto por 3 presentados, contra 1 por varias decenas de proyectos en el caso de otros componentes.

El presupuesto del componente se ha triplicado entre el 2008 y el 2016, año en el cual el monto autorizado asciende a más de 2,000 millones de pesos. En las auditorías y evaluaciones, se cuenta con información sobre el presupuesto ejercido comparado con el presupuesto autorizado. Para el 2010, se advierte una diferencia de casi la mitad, pues tan solo se ejerció 695.51 millones de pesos de los 1,345.74 millones autorizados; en el 2012, esta diferencia es menor, con 1,493.72 millones de pesos ejercidos y 1,600 autorizados (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)/SAGARPA, 2013). Según la evaluación específica realizada en el 2013, estos cambios “probablemente [reflejan] que el programa ha tenido modificaciones importantes en estos años, mismas que han llevado a una reingeniería del programa en 2013” (CONEVAL/SAGARPA, 2013. Pp. 8).

La operación del componente en campo moviliza la intervención de empresas proveedoras para la provisión e instalación de los sistemas de riego. La planeación y gestión de las acciones de tecnificación de riego dependen en gran medida de la Unidad Responsable y de las Instancias Ejecutoras designadas.

En lo que concierne la Unidad Responsable, en las evaluaciones externas, se observa un parte-aguas con lo que se describe como “la reingeniería operativa” del componente, que tuvo lugar en 2013 y que se traduce por un cambio de Unidad Responsable: el componente pasa de ser operado por la Dirección General de Vinculación y Desarrollo Tecnológico, a la Dirección General de Fomento a la Agricultura, ambas pertenecientes a la Subsecretaría de Agricultura. Este cambio ha sido percibido de forma positiva en la evaluación específica 2012-2013, que consigna que “el programa está buscando la mejora en el desempeño y efectividad de sus apoyos” (CONEVAL/SAGARPA, 2013. Pp 3); aunque las mejoras aparecen más en términos teóricos y potenciales, que como hechos. Así, se menciona que “se empezarán estudios para definir la población potencial y objetivo del programa. En el proceso de calificación de proyectos se buscará privilegiar a solicitudes que contemplen sistemas de mayor eficiencia, el incremento de la producción, de la productividad y del valor por hectárea; las ramas productivas básicas; los municipios de la Cruzada contra el hambre; y el esquema de financiamiento” (CONEVAL/SAGARPA, 2013. Pp 4). Asimismo, “la MIR [(Matriz de Indicadores para Resultados)] se encuentra en proceso de reestructuración y redefinición” (CONEVAL/SAGARPA, 2013. Pp 4). No obstante, no se puede constatar, en la información disponible posterior al 2013, que estos cambios hayan tenido lugar. En un primer momento, el componente opera vía Instancias Ejecutoras externas a la Secretaría que puedan ofrecer el financiamiento complementario que requiere aportar el productor; en particular, el Fideicomiso de Riesgo Compartido (FIRCO) y dos organismos de la Banca de Desarrollo: el FIRA y la Financiera Rural (hoy Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero).

Esta situación halla en parte su origen en la particularidad de los proyectos estratégicos (parte de los programas tipo “U”), pues en el Presupuesto de Egresos de la Federación publicado en 2012 se estipula que éstos “deberán incorporar a las instituciones de la banca de desarrollo del sector rural, como instancias ejecutoras o agentes técnicos, para ello deberán canalizar parte de los recursos para su operación en un esquema que combine crédito con los apoyos del programa” (DOF, 2011b. Pp. 58). Asimismo, personas entrevistadas argumentan que la intervención de estas instituciones ha ayudado a mejorar

la promoción en campo, por el perfil especializado de los operadores de estas instancias y su orientación hacia labores de venta. Un análisis del programa realizado en 2018 indica lo siguiente:

“Los resultados muestran que la promoción de la tecnificación de riego es más eficaz cuando concurren subsidios y créditos, que cuando solo hay subsidio. Ya que, los dispersores de crédito, desarrollan esquemas de promoción y seguimiento con criterios técnicos y financieros robustos para asegurar la capacidad de pago de los proyectos. Mientras que cuando solo interviene SAGARPA con subsidios, los esquemas de elegibilidad y seguimiento son más laxos.”

(Caballero S. A., 2018)

Ahora bien, la composición de las Instancias Ejecutoras se ha modificado a lo largo de los años. La evaluación de diseño 2010 reporta que, para este año, “el Programa se opera a través de FIRCO quien fungirá como agente técnico encargado de la recepción y dictaminación de las solicitudes, de asesorar al productor sobre la pertinencia del equipo solicitado y de supervisar la aplicación correcta del mismo” (FAO/SAGARPA, 2010. Pp. 7). En el 2011, según el reporte de la Auditoría Superior de la Federación, el componente fue operado por cuatro tipos de Instancias Ejecutoras: el FIRCO, el FIRA, la Financiera Rural y las delegaciones de la Secretaría de Agricultura (ASF, 2011a). El 44% del total de recursos del subsidio de tecnificación de riego asignados a las instancias ejecutoras fue asignado al FIRCO; el 28%, al FIRA; el 14%, a la Financiera Rural; y el 12%, a las delegaciones estatales (los 3% restantes corresponden a una reasignación de recursos a la Comisión Federal de Electricidad, para conceptos de mantos acuíferos) (ASF, 2011a). Se suscriben, para tal efecto, convenios de colaboración en los que se especifican las metas de número de hectáreas por tecnificar³⁹. En el 2012, intervienen las mismas Instancias Ejecutoras, esta vez con las proporciones siguientes: 31% para el FIRCO, 24% para el FIRA, 20% para la Financiera Rural y 26% para las delegaciones estatales, y con la distinción que en esta ocasión, los cálculos hacen referencia al presupuesto ejercido (ASF, 2012a).

La reingeniería operativa del año 2013 se realizó con el propósito de que estos agentes externos tuvieran menos peso en la operación, como lo muestra la oración siguiente: “se está aprovechando la estructura operativa de SAGARPA para entregar los apoyos, [y] se constituyó una unidad auxiliar para la operación del programa” (CONEVAL/SAGARPA, 2013. Pp. 4).

En las Reglas de Operación publicadas a partir de 2014, se presenta una estructura operativa compuesta por varios órganos: la Unidad Responsable, la Unidad Técnica Operativa, la Instancia Dispersora de Recursos, la Instancia Ejecutora, la Instancia Ejecutora de Gastos asociados a la operación, y el Comité Técnico Dictaminador. La Instancia Ejecutora es designada como la propia Unidad Responsable, y otras instancias que ésta designe.

Como lo veremos más adelante, esta reestructuración podría responder a las reiteradas observaciones de la ASF respecto de los problemas de administración de los convenios

³⁹ Por ejemplo y para este mismo año, se establecen las metas siguientes: 11,000 hectáreas para el FIRCO; 26,827 hectáreas para el FIRA; y 11,923 hectáreas para la Financiera Rural (ASF, 2011a).

contraídos con los organismos de la Banca de Desarrollo y el FIRCO; pues el hecho de que se hayan realizado auditorías de tipo forense entre el 2010 y el 2012 muestra importantes deficiencias en la ejecución de los recursos, que pudieron haber contribuido en gran medida a impulsar la reingeniería del año 2013. Lo anterior, sin embargo, contradice otros hallazgos que sustentan que la operación del componente se ve favorecido por la intervención de este tipo de agentes bancarios (Caballero S. A., 2018).

Asimismo y no obstante estas modificaciones en los documentos normativos, llama la atención que, para el año 2014, la Unidad Responsable haya acudido de nuevo a la contratación de un agente externo para dispersar los recursos; se trata, en esta ocasión, del Fondo de Fomento y Desarrollo de la Investigación Científica y Tecnológica de la Universidad Autónoma del Estado de México (FONDICT-UAEM). Lo anterior podría indicar que la Secretaría no cuenta, en los hechos, con una estructura apropiada para poder operar el componente de Tecnificación de Riego, tal como se establecía en la evaluación del 2013; aunado a ello y según la ASF, la contratación del FONDICT-UAEM no constituyó una solución satisfactoria a estas limitaciones, por no contar con las capacidades operativas para llevar a cabo las acciones encomendadas (ASF, 2014a).

El seguimiento del componente depende en gran medida de la información reportada por las Instancias Ejecutoras. Hasta el año 2013, tanto las evaluaciones como las auditorías visibilizan fuertes problemas de inconsistencia en estos reportes, alimentados por la ausencia de procedimientos homogéneos que reglamenten la forma en que se presentan los datos operativos; después de esta fecha, no se tiene indicaciones sobre la forma en que se lleva a cabo el seguimiento del componente.

c. Resultados percibidos

Se cuenta con poca información sobre los resultados del componente a lo largo de los años, y la veracidad de las cifras reportadas por la propia Secretaría está puesta en entredicho en el marco de las evaluaciones, pues según el informe de consistencia y resultados de 2011-2012, “no se dispone de información suficiente para identificar tendencias” (SAGARPA/UAAAN, 2012. Pp. 15).

Consignamos aquí algunas de las cifras disponibles: entre 1996 y 2001, y como acción del Programa de la Alianza para el Campo, se estima que se habían tecnificado un poco más de 500,000 has, correspondientes a un universo de alrededor de 85,000 productores (SAGARPA/UAAAN, 2009)⁴⁰. En el 2009, se reporta una superficie tecnificada de más de 75,000 hectáreas gracias a la oferta del componente, correspondientes a un poco más de 3,500 productores (SAGARPA/UAAAN, 2009)⁴¹; en el 2012, la superficie tecnificada fue de más de 110,000 hectáreas (SAGARPA/UAAAN, 2012). Estas cifras son significativas respecto del universo del sector agropecuario en México, lo cual nos lleva a concluir que la intervención gubernamental puede considerarse como un pivote estratégico en el proceso de la irrigación agrícola en México.

⁴⁰ Si se consideran todos los programas dirigidos al riego agrícola, entonces esta superficie es de 1.5 millones de hectáreas (SAGARPA/UAAAN, 2012), equivalente al 58% de la superficie irrigada y sembrada en el año 2012.

⁴¹ SAGARPA-UAAAN, 2009. “Evaluación rápida del programa de adquisición de activos 2008. Informe de evaluación del componente para la tecnificación del riego, 2009”

Se advierten apreciaciones positivas en cuanto a los efectos del componente. Los sistemas instalados cuentan con un diseño adecuado, lo cual tiene como efecto ahorros reales en el uso del agua en las parcelas correspondientes; según cálculos del informe de evaluación y seguimiento de 2009, para este año se ahorraron alrededor de 177 millones de metros cúbicos de agua. En este mismo informe, se concluye que “las inversiones realizadas para la tecnificación del riego han tenido un impacto favorable en lo técnico, ambiental, económico, social y productivo en las superficies beneficiadas por el FIRCO” (IMTA/FIRCO, 2010. Pp. 3)⁴². En el marco de las entrevistas de percepción a beneficiarios realizadas para la evaluación de consistencia y resultados 2011-2012, se recopilaron comentarios positivos y elogios hacia la Secretaría de Agricultura respecto de los apoyos recibidos⁴³.

Si bien los resultados técnicos son valorados de forma relativamente positiva en las distintas evaluaciones, también son matizados según el tipo de productores al que van dirigidos, al mismo tiempo que la parte ambiental es considerada como mal atendida, pues, derivado de las indefiniciones estratégicas del componente, no queda del todo claro que el ahorro de agua sea el principal incentivo para otorgar los apoyos. En algunas evaluaciones, se evidencian incluso efectos negativos del componente, puesto que “el apoyo para la tecnificación del riego se [asocia] al aumento en la superficie sembrada y el consecuente aumento en el consumo de agua de riego” (SAGARPA/UAAAN, 2012. Pp. 78).

Lo anterior es particularmente cierto para los productores con mayor dotación de activos, dado que, en muchos casos, se trata de productores que ya utilizan la tecnología en una parte de su explotación y que cuentan con superficies que aún no están tecnificadas, por lo cual aprovechan la oferta del componente o bien para reemplazar sistemas de riego en desuso, o bien para ampliar sus sistemas de producción con la tecnificación de nuevas parcelas^{44, 45}.

En el caso de los productores con menos activos, se observa el fenómeno inverso, puesto que en este caso es más probable que el apoyo se utilice para hacer un uso más eficiente del agua en superficies de por sí restringidas; eso es, que para los pequeños productores, la tecnificación de riego corresponde más bien a un “salto tecnológico en el riego agrícola” (SAGARPA/UAAAN, 2012. Pp. 24) y cumple de forma más cabal con el objetivo del componente.

⁴² La evaluación de consistencia y resultados 2011-2012 expone resultados más tímidos, con una eficiencia de riego por hectárea que pasó de tan sólo un 60% a un 63% con la intervención del componente (SAGARPA/UAAAN, 2012).

⁴³ Los principales bemoles hacen referencia al tema de la proveeduría, o bien porque no se ha respetado la selección realizada; o bien porque la empresa proveedora se ha quedado con una parte de los recursos; o bien, en última instancia, porque el servicio otorgado no ha sido satisfactorio, como lo ilustra la cita siguiente: “el gobierno los apoya bien, pero los intermediarios son los tranzas porque le hicieron firmar de entregado aunque no le habían entregado nada” (SAGARPA/UAAAN, 2012. Pp. 52).

⁴⁴ Para sustentar lo anterior, la evaluación de consistencia y resultados 2011-2012 detectó que, a raíz del apoyo, “los productores de alto nivel de activos aumentaron el gasto de agua en un 9%, los de nivel medio de activos lo redujeron en un 3% y los de bajo nivel de activos lo redujeron en un 7%” (SAGARPA-UAAAN, 2011. Pp. 24).

⁴⁵ La evaluación de consistencia y resultados 2011-2012 ahonda en estas discrepancias entre la oferta programática y la realidad operativa, pues si bien la normativa establece que los apoyos sólo serán dirigidos a sistemas de riego nuevos, en los hechos, “una proporción importante de los apoyos 2011 fueron para terrenos que ya usaban sistemas de riego tecnificado” (SAGARPA/UAAAN, 2012. Pp. 56).

Adicionalmente a lo anterior, se argumenta que disponer de riego constituye *per se* una “ventaja” importante, por lo cual apoyar a productores que estén en regiones irrigadas sin establecer filtros para seleccionar a los más rezagados tiende a reproducir una situación de desigualdad en la distribución de los recursos, ampliando la brecha entre productores (SAGARPA/UAAAN, 2012).

Ahora bien, cabe precisar que el componente sí pretende, en sus documentos normativos, priorizar a los productores con menor dotación de activos; en efecto, los lineamientos publicados en 2010 hacen mención de que se priorizarán las “entidades federativas con mayor superficie por tecnificar, así como a productores de ingresos medios y bajos, y a proyectos que contribuyan a equilibrar acuíferos sobreexplotados” (FAO/SAGARPA, 2010. Pp. 9). No obstante, en los hechos dicha estrategia no está basada sobre ningún diagnóstico que permitiera determinar con certidumbre las regiones correspondientes a estos criterios y no se cuenta con información sobre los ingresos de la población objetivo⁴⁶. La evaluación de resultados 2008 indica que “más de la mitad de los beneficiarios no fueron pertinentes a los objetivos del Programa [puesto que] los apoyos se concentraron en zonas y productores de mayor desarrollo relativo con menor potencial de resultados del Programa” (SAGARPA/UAAAN, 2012. Pp. 78); en el 2009, los apoyos fueron concentrados, por más del 80% de la superficie total apoyada, en 9 estados del norte el país (IMTA/FIRCO, 2009). De acuerdo con la evaluación específica 2012-2013, la focalización efectiva del componente tiende a excluir los municipios más marginados y a privilegiar a productores que no requieren del subsidio gubernamental para llevar a cabo acciones de tecnificación de riego (CONEVAL/SAGARPA, 2013).

Otro elemento que influye sobre el tipo de efectos de la tecnología instalada son las características de la infraestructura de riego previamente instalada en la parcela. Por ejemplo, en caso de riego por surco o inundación, la instalación de un sistema de riego por aspersión tendrá efectos muy positivos en términos de ahorro del agua; pero en caso de que no existiera un sistema de riego previo, la aspersión puede provocar desperdicios importantes por viento o evaporación (dependiendo de la ubicación geográfica del predio) teniendo como resultado un mayor gasto del recurso. Estas consideraciones no están incluidas en los criterios de evaluación de los proyectos presentados, y los técnicos que participan en el componente tienden a privilegiar factores de incremento de la producción sobre factores de uso racional del agua (SAGARPA/UAAAN, 2012).

La ubicación geográfica también juega un rol importante en el posible efecto de la instalación de la tecnología: así, mejorar el acceso al agua de riego en regiones con un buen nivel de disponibilidad de agua conlleva beneficios económicos y sociales que pueden ayudar a reducir la brecha tecnológica entre los productores del país; no obstante, en regiones en las que existe una presión importante sobre el recurso hídrico, como es el caso de una parte importante de los distritos de riego del norte del país, es poco razonable

⁴⁶ En este sentido, la evaluación de diseño 2010 resalta lo siguiente: “si no existe información socioeconómica detallada sobre los productores que se benefician actualmente o se beneficiarán de la tecnificación del riego, o si la que existe es parcial y no transparente, no es posible hacer operativas las prioridades del Programa o su focalización” (FAO/SAGARPA, 2010. Pp. 51).

fomentar tecnologías que tengan como consecuencia un uso más importante de este recurso.

En resumen, el esquema de focalización sólo responde parcialmente al objetivo del componente, puesto que no se identifican estrategias para priorizar regiones o territorios en los cuales los problemas de gestión del riego justificaran una intervención de gobierno más inmediata; al otorgar subsidios sin una adecuada focalización, se tienen efectos que van en contra del objetivo del componente, como por ejemplo, incentivar la expansión de la frontera agrícola, lo cual provoca, en los hechos, una mayor presión sobre el agua y los recursos naturales en general.

Para concluir, señalamos que la principal dificultad para acercarnos a los resultados efectivos del componente consiste en poder ponderar los efectos positivos y negativos de éste de tal forma que se deliniera una tendencia más general.

d. ¿Qué nos dicen las evaluaciones externas sobre prácticas de captura de renta?

Las evaluaciones al componente han sido relativamente numerosas, y nos permiten formarnos una idea –aunque muy general- de las características de este componente. No hacen referencia a prácticas de captura de renta; al revisarlas, pareciese que este tema no representara un problema importante en términos de desempeño del componente. Dado que las evaluaciones no abordan esta temática, escogimos resumir brevemente los elementos que nos parecen más relevantes para comprender este componente, al mismo tiempo que nos ayudan a visualizar algunas áreas de oportunidad del proceso de evaluación externa. A partir de ello, exploraremos de qué forma estos hallazgos pueden asociarse, o no, con prácticas de captura de renta.

Heterogeneidad de las conclusiones de las evaluaciones

Un primer punto es que, a pesar de la importante cantidad de información disponible en las evaluaciones, llama la atención que no pueda rastrearse un grupo de argumentos y hallazgos lógicos que permitieran formular conclusiones determinantes respecto del funcionamiento y resultados del componente, como se pudo realizar en el caso del COUSSA. Muchos planteamientos aparecen como contradictorios de una evaluación a otra, sin que esta heterogeneidad en la valoración pudiera asociarse a cambios profundos en el diseño y operación del componente, pues se brinda poca información sobre la modalidad de ejecución de los apoyos, y en particular, sobre quiénes son las principales instancias ejecutoras y cómo han evolucionado en el tiempo. Una lectura de las diferentes percepciones en los informes de evaluación que tomara en cuenta posibles cambios en la estructura operativa, podría ser un ámbito interesante para aclarar estas cuestiones. Otra explicación plausible de estas divergencias de percepciones reside en los cambios en los equipos evaluadores, pues las cinco evaluaciones revisadas tienen autores distintos.

Ahora bien, a pesar de la heterogeneidad entre informes de evaluación, se pueden extraer unos pocos elementos comunes. Ordenamos este grupo de hallazgos acudiendo a las mismas tres categorías que fueron utilizadas para el caso del COUSSA. La factibilidad de organizar esta información bajo este esquema confirma que los universos de observación y

las lógicas de interpretación generales de las evaluaciones externas tienden a ser homogéneos; no obstante, esta estandarización no garantiza la estabilidad del proceso analítico de una evaluación a otra, pues el evaluador sigue contando con un margen de interpretación muy amplio, mismo que explica las diferencias que pueden observarse entre los informes.

Problemas de diseño conceptual y metodológico

A pesar de que la tecnificación del riego sea una temática presente en la Secretaría desde hace más de dos décadas, no parece haberse capitalizado el conocimiento acumulado de las distintas iniciativas relacionadas⁴⁷, pues las evaluaciones de diseño y de consistencia y resultados coinciden en la falta de congruencia del componente. La evaluación de diseño de 2010 señala que “las debilidades del Programa son principalmente la falta de un diagnóstico sobre la tecnificación del riego, la falta de focalización de la población objetivo, así como que se explica la ineficiencia del uso del agua sólo por la falta de tecnificación, sin considerar que dicha ineficiencia tiene múltiples causas” (FAO/SAGARPA, 2010. Pp. 10) mientras que la de consistencia y resultados de 2011-2012 establece que “en ese marco de indefinición, la tecnificación del riego y más específicamente, la dotación de equipos para riego, parece perder su función de medio para lograr determinados fines y se erige en un fin en sí mismo, disminuyendo su potencial de impacto y de contribución a las políticas y metas del desarrollo” (SAGARPA/UAAAN, 2012. Pp. 2).

Sumado a estos datos, se argumenta que la tecnificación del riego, si bien responde directamente al problema de uso ineficiente del agua de riego, no constituye la única solución de política ante dichas problemáticas, pues se identifican otras causas atendibles vía intervenciones gubernamentales, tales como, problemas de gestión de los distritos y unidades de riego; aspectos normativos (contradicción con incentivos provistos por el subsidio a la tarifa eléctrica y no cobro del agua); y de concientización de los usuarios (FAO/SAGARPA, 2010)^{48, 49}.

Estas fallas en el diseño redundan en una débil consistencia de las acciones del componente, documentada en la evaluación de consistencia y resultados 2011-2012, en la cual se explica que “la baja calificación obtenida no significa que el [Proyecto Estratégico de Tecnificación de Riego] sea impertinente o esté mal operado, ni que no tenga resultados positivos, sino refleja su escasa consistencia y falta de orientación a resultados definidos”

⁴⁷ Según la evaluación de diseño 2010: “no se tiene conocimiento sobre los impactos de Programas anteriores de la SAGARPA sobre tecnificación de riego” (FAO/SAGARPA, 2010. Pp. 54).

⁴⁸ La evaluación de consistencia y resultados 2011-2012 retoma esta idea, formulando elementos adicionales que deberían de tomarse en consideración para efectos de pertinencia del diagnóstico del problema, que listamos aquí: “la orientación del diseño del sistema a usar, las técnicas usadas previamente, la concurrencia de acciones tendientes al aumento de la eficiencia en el uso agrícola del agua y la diversidad de condiciones entre productores y zonas agrícolas del país” (SAGARPA/UAAAN, 2012. Pp. 56).

⁴⁹ Asimismo, se establecen una serie de actividades que podrían promoverse para eficientar el uso del agua, complementarias a la tecnificación del riego, tales como “la impermeabilización de las obras de conducción”, “su intubado”; “el uso de acolchados plásticos en las parcelas”, el manejo de las materias orgánicas en el suelo, una mejor planificación de los tiempos de aplicación del riego, “el riego localizado”, el trabajo a nivel de los suelos (permeabilidad, nivelación, surcado), y el uso de variedades con mayor resistencia al estrés hídrico (SAGARPA-UAAAN, 2011. Pp. 56).

(SAGARPA/UAAAN, 2012. Pp. 2)⁵⁰. Se subraya incluso la sobre-posición de distintos objetivos que responden a problemáticas distintas:

“No está claro si el Proyecto Estratégico de Tecnificación del Riego (...) se orienta a disminuir el consumo de agua, aumentar su eficiencia productiva, aumentar la producción o disminuir sus costos. (...) Al parecer se confunden objetivos tales como fomento de la producción de alimentos, aumento de la eficiencia en el uso del agua, aumento en la superficie irrigada, promoción del uso sustentable del recurso hídrico, disminución del consumo agrícola de agua, detener o revertir la sobreexplotación de acuíferos y el deterioro ambiental. (...) El Proyecto no tiene claramente identificado el problema o necesidad prioritaria que busca resolver, lo que le impide valorar la idoneidad y pertinencia de sus componentes y acciones, así como identificar su población objetivo”.

(SAGARPA/UAAAN, 2012. Pp. 56).

En particular, la tensión entre los objetivos de productividad y los objetivos ambientales se refleja en la siguiente cita de la evaluación de consistencia y resultados 2011-2012: “si el problema se formula como la baja eficiencia y productividad del agua en la producción de alimentos, la población potencial sería el conjunto de productores de alimentos con baja eficiencia y productividad; si el problema se planteara como la sobreexplotación de acuíferos, la población potencial cambiaría a los usuarios del agua proveniente de acuíferos sobreexplotados y sería muy diferente a la anterior” (SAGARPA/UAAAN, 2012. Pp. 11).

Una de las causas de estas incongruencias parece residir en la ausencia de definiciones básicas que pudieran clarificar ciertos aspectos del componente. Por ejemplo, “los términos “tecnificación” y “eficiencia” en el diseño del Programa, al no ser definidos, permiten tal ambigüedad que se traduce en confusión de los fines del Programa y lo reducen a su papel de ayudar a los productores para adquirir sistemas de riego, sin clarificar la intención de ello” (SAGARPA/UAAAN, 2012. Pp. 79). Al no establecer con claridad sus metas, el componente puede llegar a tener efectos contrarios a los deseados, creando incentivos para que se amplíen las superficies cultivadas bajo esta modalidad, lo cual incrementa la presión sobre el recurso, en lugar de disminuirla.

Ahora bien, la evaluación de consistencia y resultados 2011-2012 reconoce que la instancia atendió una parte de los comentarios de la evaluación de diseño de 2010 en pos de un diseño más coherente, puesto que se modificó la Matriz de Indicadores para Resultados tomando en consideración las recomendaciones correspondientes. No obstante estos cambios, en el mismo informe, se concluye que el problema de fondo sigue siendo presente: “Se atendió la apariencia, más no la esencia. La idea es que sin un problema claramente definido, no puede diseñarse correctamente el programa, lo que se manifiesta en deficiencias en la matriz de planeación. Intentar corregir estas deficiencias sin definir el problema equivale a dar “palos de ciego” con resultados mínimos o nulos” (SAGARPA/UAAAN, 2012. Pp. 77).

⁵⁰ En esta evaluación, se detallan algunos de los problemas ya señalados en la evaluación de diseño de 2010: “Al no tener claramente definido el problema a resolver, el Proyecto se limita a brindar apoyo para la adquisición de equipos para riego, sin objetivos específicos, ni estrategias para lograrlos; no identifica la población objetivo ni focaliza los apoyos.

Por lo que concierne la parte metodológica, varios reportes indican que existe un fuerte riesgo de desaprovechamiento de las tecnologías instaladas relacionado con la falta de acciones de capacitación a los usuarios sobre estos sistemas, lo cual apunta a problemas de diseño metodológico del componente. Esta situación redundante en niveles de eficiencia en la aplicación de la tecnología no óptimos: en el informe de evaluación y seguimiento de 2009, el valor de este índice es evaluado en 74%, y explicado por la falta de acceso de los productores a servicios tecnológicos y conocimientos que les permitieran identificar de mejor forma los tiempos y formas de irrigación (SAGARPA/UAAAN, 2009). Esta situación es particularmente notoria para los productores más humildes, pues este segmento poblacional no cuenta con los recursos suficientes para adquirir por sus propios medios la asistencia técnica para el uso de sus sistemas de irrigación.

Producto de todo lo anterior, la evaluación de diseño del año 2010 establece que “en estas condiciones, los Programas oficiales para impulsar la tecnificación del riego significan un desperdicio de recursos presupuestales escasos, las metas conseguidas son escasas y costosas; esto se explica en virtud de que los planteamientos de tecnificación no comprenden toda la complejidad del problema que se pretende resolver” (FAO/SAGARPA, 2010. Pp. 26).

Problemas de gobernanza y malos arreglos institucionales

La planeación y gestión de las acciones de Tecnificación de Riego depende de la Unidad Responsable y de las Instancias Ejecutoras designadas. La evaluación específica 2012-2013 muestra mucho entusiasmo respecto de la posibilidad de mejora del componente a raíz de la reingeniería operativa, que implicó un cambio de Unidad Responsable y de Instancias Ejecutoras, reduciendo el rol de los organismos de la Banca de Desarrollo y del FIRCO que habían intervenido hasta entonces. Cabe indicar que se esperaban cambios no exclusivamente en el ámbito operativo, sino también desde el propio diseño del componente, con la reformulación de la Matriz de Indicadores para Resultados. Las evaluaciones externas revisadas no presentan suficiente información como para poder determinar en qué medida dichos cambios hayan tenido efectos concluyentes sobre los aspectos estratégicos y operativos del componente.

Problemas de administración y seguimiento

Por lo que concierne los procesos de seguimiento y supervisión del componente, la evaluación de diseño 2010 enlista varios problemas. Rescatamos aquí los más relevantes: la ausencia de una base de beneficiarios única, pues esta información está fragmentada entre las distintas Instancias Ejecutoras; la falta de obligatoriedad de la realización de acciones sistemáticas y rigurosas de evaluación y seguimiento por parte de la Unidad Responsable; y fallas en los sistemas de medición a nivel de los productores, tales como, los medidores de agua cuya instalación es responsabilidad de la CONAGUA.

Dos años después de que se emitieran estas observaciones, en el marco de la evaluación de consistencia y resultados 2011-2012, se constata que los problemas subrayados no han sido atendidos: “no se cuenta con una base de datos única y acumulativa, los agentes técnicos (FIRA, FIRCO y Financiera Rural) difieren en la información recabada, pero ninguno detalla

información socioeconómica, normativa o técnica” (SAGARPA/UAAAN, 2012. Pp. 12). En el momento en que se realizó la evaluación, “se [trabajaba] para lograr la comunicación entre los sistemas de FIRCO y SAGARPA e incluir la información de las instancias ejecutoras de FIRA y FINANCIERA RURAL” (SAGARPA/UAAAN, 2012. Pp. 71).

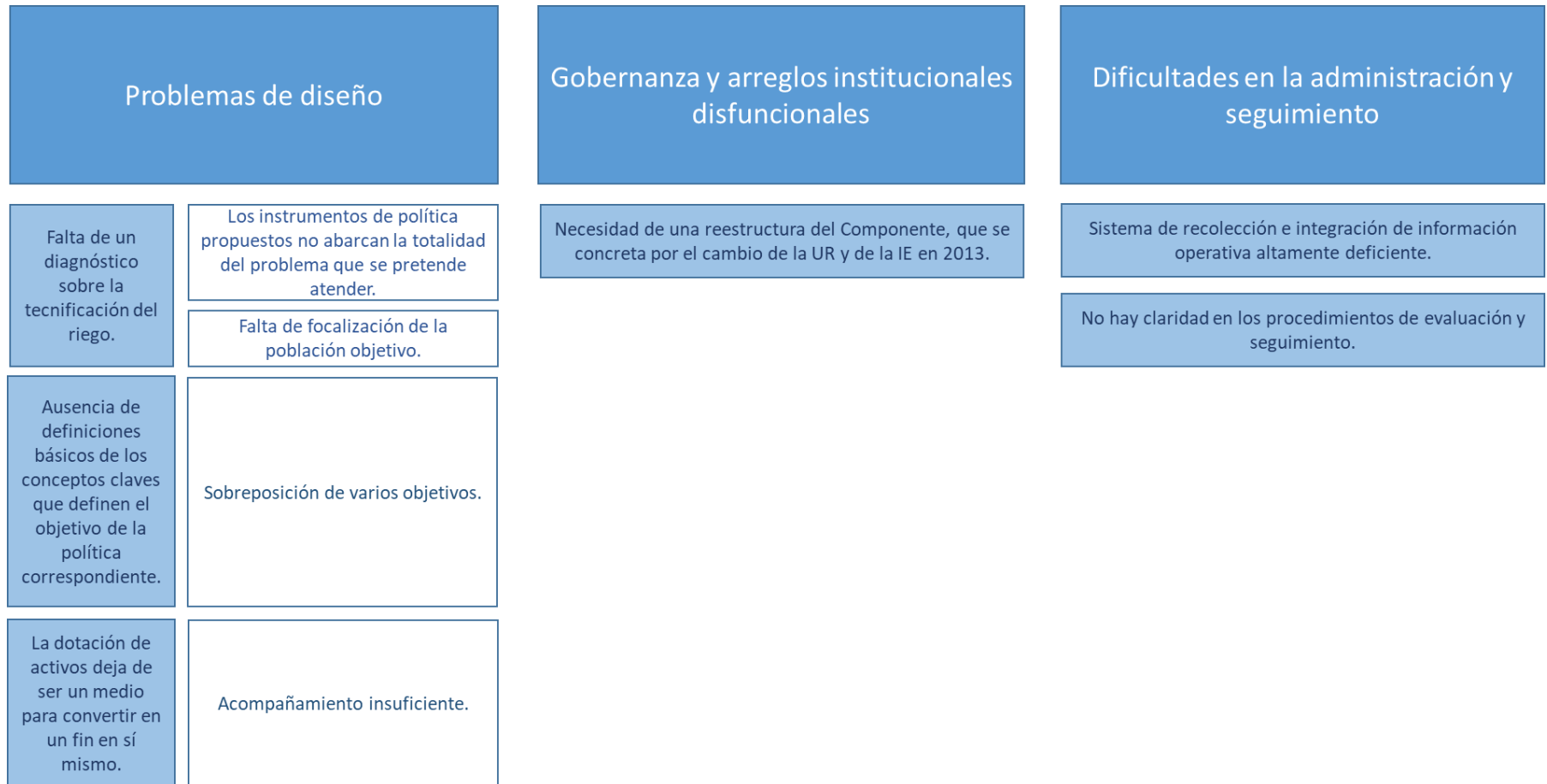
Asimismo, las distintas recomendaciones y observaciones establecidas en las evaluaciones anteriores a la de consistencia y resultados 2011-2012 respecto de los problemas de seguimiento no habían sido atendidas en el 2011, por lo cual se concluye que “no se utilizan efectivamente los informes de evaluaciones externas” (SAGARPA/UAAAN, 2012. Pp. 20).

Las evaluaciones revisadas ponen poco énfasis en el rol de las empresas proveedoras, aunque se pueden apreciar algunos problemas en la provisión de la proveeduría, pues la evaluación de diseño 2010 refiere que “la baja profesionalización de los agentes técnicos y aquellos involucrados en el proceso de tecnificación” (FAO/SAGARPA, 2010. Pp. 53) constituye una “amenaza” para el componente.

Resumen de los hallazgos

La figura siguiente presenta los principales hallazgos de las evaluaciones.

Figura 12. Principales hallazgos de las evaluaciones externas del COUSSA.



Fuente: elaboración propia.

e. *¿Qué nos dicen las auditorías sobre prácticas de captura de renta?*

En el Anexo 6b están reportados los cálculos y cuadros correspondientes al análisis de los informes de auditoría del componente de Tecnificación de Riego.

Se cuenta con tres auditorías forenses y una auditoría financiera y de cumplimiento. La realización de las auditorías forenses entre el 2010 y el 2012 refleja una preocupación de la Auditoría Superior de la Federación respecto de la administración de este componente; esta preocupación es fomentada por la formulación de dictámenes negativos en todos los reportes, lo cual nos plantea una muy visión distinta a la narrativa recogida en las evaluaciones.

Se llevó a cabo la revisión de los reportes de 2011, 2012 y 2014, puesto que la auditoría de 2010⁵¹ corresponde a un caso particular de malos manejos por parte de una empresa apoyada en un estado en particular. Sólo precisamos que dicha auditoría se sustenta en una denuncia presentada por el desvío de recursos federales, y que el probable daño o perjuicio o ambos a la Hacienda Pública Federal es de más de 30 millones de pesos.

Cuadro 14. Distribución de los montos reportados por tipo de observaciones de las auditorías, componente Tecnificación de Riego.

	2011	2012	2014	TOTAL	Distribución en %
A) Daño o perjuicio o ambos a la Hacienda Pública que no derivó en una PRAS ni en una DH	0.00	19,278,687.63	429,548,164.99	448,826,852.62	43%
% del presupuesto total	0.00%	1.28%	24.90%		
B) Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria que no derivó en una denuncia de hechos	524,851,261.16	38,696,400.00	2,738,527.07	566,286,188.23	54%
% del presupuesto total	38.49%	2.57%	0.16%		
C) No ejercido reintegrado a la TESOFE a raíz de la Auditoría	0.00	0.00	0.00	0.00	0%
% del presupuesto total	0.00%	0.00%	0.00%		
D) Denuncia de hechos	14,755,200.00	15,696,666.67	0.00	30,451,866.67	3%
% del presupuesto total	1.08%	1.04%	0.00%		
Total observaciones: A+B+C+D	539,606,461.16	73,671,754.30	432,286,692.06		
% del presupuesto total ejercido para el componente	39.58%	4.90%	25.06%		

Fuente: elaboración propia, a partir de los reportes de la Auditoría para los años correspondientes.

⁵¹ Se trata de la auditoría forense para el año 2010 del componente de Tecnificación de Riego (referencia: Auditoría Forense: 10-0-08100-12-0819 DE-011)

Los años con mayores montos sujetos a observaciones son el 2011 y el 2014, con, respectivamente, el 40% y el 25% del presupuesto total del componente. En el 2012, este porcentaje es de tan sólo el 5%; aun así, el dictamen de la Auditoría para este año es negativo. En comparación con los componentes COUSSA y de Reconversión Productiva, las observaciones de la Auditoría a la operación del componente de Tecnificación de Riego dan cuenta de problemas de desvío más recurrentes y significativos: el balance problemas administrativos vs. prácticas de captura de renta está más claramente inclinado hacia el segundo elemento.

La conclusión de la auditoría para el 2014 es bastante reveladora de los problemas que presenta este componente, pues plantea la posibilidad de no darle continuidad⁵² puesto que no se han atendido varias de las advertencias de los reportes elaborados en los años anteriores, en particular, observaciones sobre la necesidad de que la Secretaría de Agricultura “establezca los mecanismos de control para fortalecer el proceso de operación del Proyecto Estratégico de Tecnificación de Riego, en lo relativo a los criterios y requisitos de elegibilidad, características de los apoyos, procedimientos y cumplimiento de obligaciones fiscales de los beneficiarios y su incorporación a los lineamientos de operación del Proyecto” (ASF, 2011a. Pp. 24).

Los casos reportados pueden agruparse en 10 conceptos, consignados en el cuadro siguiente.

⁵² “Para que la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación evalúe la conveniencia de continuar con la operación del componente Tecnificación del Riego o, en su caso, fortalezca los requisitos de elegibilidad y de control establecidos en la normativa que lo regula, a fin de garantizar la correcta ejecución y comprobación de la aplicación de los recursos, así como de la aportación de la contrapartida de los beneficiarios del citado componente” (ASF, 2014a. Pp. 7).

Cuadro 15. Distribución de los montos reportados por conceptos definidos a partir de los reportes de auditoría, componente Tecnificación de Riego.

	2011	2012	2014	% del total
1. Inconsistencias en los procesos de aprobación, comprobación y/o cierre de los apoyos y/o proyectos.	514,535,443.16	56,544,400.00	279,785,152.00	81.38%
2. Simulación de documentación (o presunción de) para recibir o el uso indebido de los recursos (incluye subfacturación).		11,000,000.00	144,313,035.99	14.85%
3. Recursos no entregado, no ejercidos, o sólo parcialmente.	13,507,250.00			1.29%
4. Duplicidad de apoyos.	5,797,300.00		2,383,500.00	0.78%
5. Desvío de recursos (o presunción de), no aplicados a los fines para los que fueron otorgados.		5,361,703.27		0.51%
6. Apoyos que rebasan los montos máximos.	4,014,468.00			0.38%
7. Falta de reintegro por apoyo cancelado.		765,651.03	3,066,477.00	0.37%
8. Inconsistencias en la ejecución del gasto de operación o en los convenios con instancias de ejecución.			2,738,527.07	0.26%
9. Apoyos a funcionarios o presuntos familiares de la SAGARPA.	1,752,000.00			0.17%
10. Apoyos a beneficiarios que no se encuentran al corriente con sus obligaciones fiscales.	No se sabe			0.00%

Fuente: elaboración propia, a partir de los reportes de la Auditoría para los años correspondientes.

Las auditorías arrojan un amplio abanico de malas prácticas. Un grupo importante de ellas está relacionado con la operación realizada por parte de las Instancias Ejecutoras.

De forma general, los reportes de auditoría vienen a ratificar los problemas de seguimiento identificados por las evaluaciones externas. En el dictamen de la auditoría de 2011, se puede apreciar que los problemas observados son:

“consecuencia de la falta de supervisión y seguimiento en la ejecución de los recursos otorgados a través del Proyecto Estratégico de Tecnificación de Riego por parte de la Unidad Responsable de la SAGARPA y de las instancias ejecutoras FIRA-FEFA, FIRCO, Financiera Rural y Delegaciones Federales de la propia

SAGARPA, que permitió la práctica de no integrar la totalidad de la documentación que se requiere para los apoyos; comprobar la aplicación de los recursos con documentación irregular, y facturas presuntamente apócrifas y alteradas; además, se constató en las visitas físicas la inexistencia de algunos de los proyectos, lo que impacta negativamente en el desarrollo oportuno de los mismos”.

(ASF, 2011a. Pp. 35).

Así, la ausencia de un sistema de gestión estandarizado para las Instancias Ejecutoras acarrió faltas importantes en las documentaciones comprobatorias y en el registro de la operación en general. El problema de seguimiento y control se traduce también por inconsistencias entre los reportes oficiales –en particular, entre lo reportado en el marco de los convenios y el padrón de beneficiarios- como lo advierte el reporte de 2012, con la recomendación de que se establezcan “mecanismos de control y supervisión para que (...) se revisen los datos publicados en el Padrón de Beneficiarios” (ASF, 2012a. Pp. 11).

En los años en los cuales la Secretaría de Agricultura operó principalmente vía el FIRA, la Financiera Rural y el FIRCO (2011 y 2012), una parte de las observaciones denuncian la ejecución de actividades por parte de estas entidades sin que cuenten con la autorización de la Unidad Responsable; en menor medida, se reportan casos en los cuales apoyos autorizados por funcionarios de la Secretaría de Agricultura no cuentan con los expedientes y dictámenes correspondientes emitidos por las Instancias Ejecutoras.

En el 2011, se reporta el caso de dos empresas que comparten los mismos socios y que solicitaron apoyos en dos Instancias Ejecutoras distintas por un monto total de 5.5 millones de pesos, lo que rebasa el monto permitido; en este sentido, la multitud de Instancias Ejecutoras propició, en este caso, prácticas ilegales para acceder a montos mayores de los autorizados. Para este año, se calcula que de las 35 promociones de responsabilidad administrativa sancionatorias, 4 están dirigidas a funcionarios de la Financiera Rural; 8 al FIRA; 8 al FIRCO; y las 15 restantes, a la Secretaría de Agricultura.

En el año 2012, la Auditoría revisó con más detalles los rubros de capacitación, seguimiento y supervisión ejecutados por las Instancias Ejecutoras –actividades que realizan adicionalmente a su labor de dispersión de recursos, dependiendo de lo pactado en los convenios con la Secretaría de Agricultura. En el caso del FIRCO y de la Financiera rural, delegaron parte de estos servicios a otras instancias. En cuanto al FIRCO, subcontrató el concepto de operación, seguimiento, capacitación y supervisión a través de la Universidad Autónoma del Estado de México⁵³. La Financiera Rural acudió a un proveedor para ejecutar conceptos de operación y supervisión; los recursos fueron utilizados no solamente para lo establecido en el marco del convenio correspondiente, sino también para actividades ajenas al componente de Tecnificación de Riego, lo cual derivó un en daño o perjuicio o ambos a la Hacienda Pública por más de 1.5 millones de pesos.

Para el año 2014, el FIRA, FIRCO y Financiera Rural ya no intervienen como Instancias Ejecutoras, y la Secretaría de Agricultura contrata al Fondo de Fomento y Desarrollo de la

⁵³ En el marco de este convenio, cabe mencionar que la Universidad realizó contrataciones bajo la figura de becarios por un total de 6.7 millones de pesos, con el propósito de ser exenta del pago de impuestos sobre la renta.

Investigación Científica y Tecnológica de la Universidad Autónoma del Estado de México (FONDICT-UAEM) como la principal Instancia Ejecutora, con una asignación del 73% del total del presupuesto total del componente.

Respecto de esta contratación, la Auditoría estima que los recursos dirigidos a gastos de operación no son justificados, “toda vez que las actividades que realizó el FONDICT-UAEM son parte de las atribuciones que tiene a su cargo la Dirección General de Programación, Presupuesto y Finanzas de la SAGARPA”, y se argumenta que el Fondo no cuenta con “la capacidad para realizar dichas acciones” (ASF, 2014a. Pp. 2). De esta forma, “se considera que los servicios de dispersión de los apoyos del citado componente no se ajustaron a los criterios de legalidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control y rendición de cuentas, lo cual se robustece al comprobarse que cada una de las 3,012 dispersiones efectuadas a los beneficiarios del componente tuvo un costo promedio de 0.7 miles de pesos, erogación innecesaria toda vez que la SAGARPA cuenta con un área encargada de la dispersión de los recursos” (ASF, 2014a. Pp. 2).

Como lo hemos mencionado anteriormente, parece plausible que el cambio del tipo de Instancia Ejecutora haya sido una respuesta a las observaciones de las auditorías de 2011 y 2012, pues se evidencian importantes irregularidades en la ejecución de los apoyos por parte de las tres instancias externas involucradas en estos años; aunque conviene recordar que el supuesto de malos manejos relacionados con el involucramiento del FIRA, Financiera Rural y el FIRCO contradice hallazgos de otros estudios en los cuales se demuestra que la presencia de este tipo de instancias garantiza el cumplimiento de ciertos estándares de calidad para la operación del componente (Caballero S. A., 2018). Ahora bien, hemos identificado varios elementos que parecen indicar que esta reestructuración no ha tenido los efectos esperados para reducir estas irregularidades.

Aunados a los problemas asociados con la operación de las Instancias Ejecutoras, se observan otras malas prácticas no directamente relacionadas con este aspecto del componente. En primer lugar, los problemas de inconsistencias en la documentación comprobatoria son recurrentes en los tres años revisados, e incluyen la presentación de facturas falsificadas o canceladas; también se ha evidenciado la integración de expedientes falsos para acceder a los apoyos, con montos correspondientes mayores a 100 millones de pesos para el 2014. En el año 2012, se financiaron proyectos dictaminados en el año 2011, sin que por ello se contara con garantías de cumplimiento de requisitos, de tal forma que, en el reporte de auditoría de 2012, se señala que “la falta de parámetros y condiciones para ratificar y evaluar la viabilidad de los proyectos que fueron dictaminados favorables en el año inmediato anterior, para apoyarlos en 2012, (...) propició que los recursos no se destinaran para los fines previstos” (ASF, 2012a. Pp. 8).

Adicionalmente a lo anterior, se documentaron casos de evidentes conflictos de interés, en el marco de los cuales familiares de funcionarios se vieron beneficiados con apoyos. También llama la atención la poca capacidad de respuesta de la Secretaría de Agricultura ante algunas de las observaciones de la Auditoría. Ese hecho refuerza la sospecha de que las faltas detectadas podrían haber sido asociadas con prácticas fraudulentas, en beneficio de actores privados: “Con motivo de la reunión de presentación de resultados y

observaciones preliminares, la SAGARPA (...) informó (...) que por tratarse de apoyos 2010 no se requiere de la ratificación. En cuanto a los recursos proporcionado por el Estado de XX, argumentó que fue para conceptos diferentes; sin presentar evidencia alguna al respecto; asimismo, remitió copia simple de las facturas (...) sin exhibir la evidencia de su pago” (ASF, 2011a. Pp. 3).

En 2012, la Auditoría identificó que la Secretaría recurrió de forma abusiva a la modalidad de ejecución llamada “proyectos especiales”, misma que permite una operación más laxa de los recursos, y en particular, “sin definir los términos, características y detalle de los requisitos, documentación con la que se ampare, así como el alcance y objetivo del mismo, con la posibilidad de asignar apoyos de montos superiores a los establecidos y a criterio de la Unidad Responsable que autoriza, [lo cual] propició que algunos de los beneficiarios no entregaran la comprobación del recurso recibido” (ASF, 2011a. Pp. 9). De forma indicativa, en la revisión específica de expedientes, se puede estimar un monto aproximado de más de 59 millones de pesos de observaciones relacionadas con la figura de proyectos especiales.

Actores beneficiados por las prácticas documentadas son las empresas proveedoras de los sistemas de riego; en el 2011, se enlista una serie de casos en los cuales la Secretaría no ha solicitado el reintegro de recursos otorgados a dichas empresas, a pesar de que estas últimas no hayan entregado la documentación comprobatoria correspondiente, o incluso, se haya evidenciado que no llevaron a cabo las acciones comprometidas. Las presunciones de desvío de recursos registradas para el año 2012 están relacionadas con casos de empresas proveedoras que no ejecutaron, o no en su totalidad, los recursos recibidos. Por otro lado, se han documentado prácticas de falsificación o cancelación de facturas por parte de las empresas.

La auditoría de 2014 permite evidenciar claramente que la emisión de documentos falsificados juega también a favor de los beneficiarios; en este último caso, para dos fines: para tener acceso a los apoyos por un lado, y para simular la aportación que le corresponde al productor, por otro lado, como lo muestra la cita siguiente:

“Se concluye que el 73.8 % de la muestra revisada en las tres entidades federativas presenta irregularidades tanto en la solicitud de los apoyos como en su comprobación, ya que los beneficiarios presentaron cotizaciones con montos superiores al costo real de los proyectos con la finalidad de recibir un apoyo mayor al que les correspondía y, con ello, cubrir el monto real de los proyectos sin necesidad de aportar su contrapartida, lo que se confirmó con dos proveedores que subrogaron a un tercero los servicios de tecnificación de riego cuyo costo fue inferior inclusive al monto de los recursos federales otorgados aun sin considerar la aportación de los beneficiarios”.

(ASF, 2014a. Pp. 12).

En el año 2014, se advierte un mayor número de casos de simulación de documentación en comparación con los años anteriores. Esta situación puede interpretarse de varias formas. Una de ellas es que efectivamente se haya difundido esta práctica en este año, por alguna razón que nos es imposible identificar en el marco de este análisis (un supuesto podría ser, por ejemplo, que haya influido el cambio de Instancias Ejecutoras, con el involucramiento

de instituciones más orientadas a este tipo de prácticas). Otra posible explicación es que, en el 2014, el equipo de auditores enfocó sus investigaciones en la revisión más específica de este tipo de prácticas, habiendo ya identificado este *modus operandi* en años anteriores y deseando indagar en la amplitud del fenómeno.

f. ¿Qué nos dicen las entrevistas sobre prácticas de captura de renta?

La percepción recogida en las entrevistas es bastante homogénea: el componente es descrito como muy afectado por problemas de captura de renta en el marco de negociaciones entre funcionarios, proveedores y, en menor medida, beneficiarios.

La percepción de los entrevistados respecto del rol de las Instancias Ejecutoras difiere de lo identificado por las evaluaciones y las auditorias, pues se tiende a estimar que a mayor intervención de los organismos de la Banca de Desarrollo (FIRA, Financiera Rural) u otro ente externo especializado (FIRCO), mayor nivel de tecnificación de la operación del componente, lo cual ayudaría a recudir las prácticas de captura de renta. En particular, en los años en los que se estableció un cofinanciamiento creditico por parte de estas instituciones, se tiene que los proyectos seleccionados contaban con mayor solidez técnica, puesto que fueron revisados y dictaminados conforme a los criterios de viabilidad financiera aplicada por estas instancias, que son mucho más estrictos y sustanciales que los que aplica la Secretaría para proyectos con financiamiento a fondo perdido.

“Quienes acuden a presentar proyectos ante FIRA tienen otro perfil de los que acuden ante la SAGARPA”.

(Notas de entrevista).

La principal práctica reportada es la selección discrecional de los proveedores:

“Muchos proveedores viven de los subsidios”

(Cita de entrevista).

Cabe recordar que el recurso es dirigido de forma directa a las empresas proveedoras, más no a los productores. Si bien el número de empresas proveedoras es importante (cientos de empresas, según las entrevistas), en los hechos éstas se surten de unos cuantos fabricantes que conforman un pequeño oligopolio. Esta condición, además de crear un grupo de empresas rentistas, permite establecer precios por encima del precio de mercado.

Una segunda práctica evocada es la inflación simulada de precios por parte de los proveedores, acordada con los funcionarios, para que ambos actores puedan beneficiarse de las partes del presupuesto correspondientes. Se reporta que quiénes se benefician en mayor medida son los funcionarios:

“El que se lleva mayor tajada es el que autoriza”.

(Cita de entrevista).

Esta observación es ratificada por lo siguiente: éstos pueden solicitar la comisión en contra de la asignación discrecional del recurso, sea a un proveedor o a un productor dado.

En la apreciación del tipo de selección de proveedores aplicado por la Secretaría de Agricultura en comparación con el FIRA, se observa, de nuevo, una mayor confianza en cuanto a los procedimientos aplicados por el FIRA:

“En la SAGARPA, existe más tolerancia para cambiar proveedores a la hora de que esté autorizado el proyecto, a diferencia de FIRA”.

(Notas de entrevista).

Ahora bien, según la información de las entrevistas, parece que los acuerdos que se llevan a cabo para estas prácticas pueden darse en distintos niveles, lo cual parece depender del monto desviado: se realizan las negociaciones en los niveles medios/técnicos en el caso de montos relativamente bajos, y en los niveles de directivos de alto nivel para proyectos de mayor monto.

Un elemento reportado en las entrevistas que coincide con observaciones de las auditorías, es que la sobrefacturación es una práctica que permite simular la aportación de los productores; ese dato indica que el productor tendría entonces que ser parte de la negociación ya evocada, aunque sea como receptor de la información. Conviene entonces preguntarnos en qué medida el incentivo a sobrefacturar para simular la aportación de los productores está provocando prácticas de sobrefacturación para fines de desvío del recurso.

En cuentas resumidas, parte del recurso es desviado, sea para beneficiar al proveedor y eventualmente al productor con un sobreprecio de la obra; y el funcionario, al beneficiarse de la comisión. Según las entrevistas, esta “cadena de comisiones” podría llevar a casos en los cuales se llegue a aplicar tan sólo el 60% del presupuesto autorizado para un proyecto dado.

Ahora bien, aún en un escenario que revela muchas oportunidades para la captura de renta, pareciese que las obras sí se llevan a cabo —es decir, en pocos casos la práctica de captura de renta lleva a una inhabilitación de la obra. Lo anterior se debe a que el componente responde a una necesidad existente, y que los productores que conforman la población objetivo son productores con fines comerciales, que tienen un interés importante en mejorar su sistema de irrigación; este hecho facilitaría, incluso, que apoyen las prácticas de desvío, para poder beneficiarse de la oferta real del componente.

Los productores aceptan “la transa”, pero tiene que haber un resultado tangible del proyecto; de no ser así, fácilmente podrían ir a acusar a los funcionarios de alto nivel.

(Notas de entrevista)

g. Balance de las distintas fuentes de información sobre procesos de captura de renta

En el caso del componente de Tecnificación de Riego, resulta difícil poder establecer un vínculo entre lo que revelan las evaluaciones, las auditorías y las entrevistas. Ha sido imposible construir, aunque sea de forma hipotética, una narrativa coherente que permita conectar las conclusiones y hallazgos de cada una de estas fuentes.

No obstante, lo que sí surge de las auditorías y entrevistas, es que el componente de Tecnificación de Riego presenta una serie de inconsistencias graves en sus procesos y parece estar sujeto a prácticas de desvíos recurrentes; tan es así que la auditoría de 2014 sugiere que se valore la pertinencia de dar continuidad al componente.

Ahora bien, una divergencia notable entre las evaluaciones y auditorías por un lado, y las entrevistas por otro lado, es la relación entre la ejecución vía organismos de la Banca de Desarrollo u otro ente externo especializado, y malas prácticas de gestión, que es evidenciada por las auditorías y, en menor medida, las evaluaciones, y desmentida en el caso de las entrevistas.

La percepción diferenciada sobre la intervención de los organismos de la Banca de Desarrollo entre entrevistas, evaluaciones y auditorías, plantea cuestionamientos serios respecto del supuesto bajo el cual a mayor “tecnicidad” del operador, menos incentivos para la captura de renta, como lo deja entrever el análisis de Caballero (2018). Un supuesto que permitiría explicar este punto es que el factor de permanencia en el tiempo de los mismos operadores pudo haber sido más determinante en el establecimiento de prácticas de captura de renta.

En el caso de las auditorías y entrevistas, y a excepción de esta última observación, los datos no se anulan entre ellos; podrían, incluso, verse como complementarios, pues las observaciones de la auditoría sí hacen creíble el tipo de desvíos reportados en las entrevistas.

Ahora bien, existen un desbalance entre lo que parecen ser prácticas de desvíos relativamente comunes descritas en las entrevistas, por un lado, y un abanico de prácticas mucho más diversificadas observadas en las auditorías, y en el marco de las cuales no se verifica lo reportado por los entrevistados, por otro lado. Una explicación de ello podría ser, más allá del tema de la veracidad de la información de las entrevistas, la diferencia de enfoque entre lo revisado por la Auditoría y la interpretación subjetiva y personal de los entrevistados respecto de los casos de captura de renta pública. Otra explicación reside en la dificultad para comprobar prácticas de desvío, en caso de que estas sean hábilmente operadas de tal forma que los procesos se apeguen a la normatividad –en otras palabras, los testimonios de las personas entrevistadas evocan prácticas que no pueden ser comprobadas por las auditorías.

Finalmente, hay una brecha infranqueable entre los hallazgos de las evaluaciones por un lado, y la información de las auditorías y entrevistas por otro lado; en particular, y contrariamente a las otras fuentes de información, el enfoque de evaluación adoptado no permite observar problemáticas de captura de renta pública.

En conclusión, las auditorías y entrevistas nos llevan a emitir la hipótesis de que la captura de renta pública parece ser una práctica sistémica en el marco de la operación del componente de Tecnificación de Riego. Aunque las evaluaciones enfatizan en los problemas de diseño de este componente, no se pudo evidenciar ningún vínculo entre dichos problemas y la captura de renta.

4.2.3 El componente de Reconversión Productiva

En el Anexo 9 enlistamos las fuentes de información revisadas. Como tal, no se han llevado a cabo evaluaciones del componente de Reconversión Productiva, pero se pudo obtener información bastante general en las evaluaciones del programa al que pertenece. Se cuenta también con dos reportes de auditorías financieras y de cumplimiento, para los años 2013 y 2015. Puesto que la información de las evaluaciones y auditorías es limitada, se realizó una revisión amplia de las Reglas de Operación, desde el año 2009 hasta el año 2016.

a. Diseño y oferta de bienes y servicios

El componente de Reconversión Productiva nació con el Programa Integral de Agricultura Sostenible y Reconversión, el PIASRE, posteriormente Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria (PUSRNPP (ver Anexo 8)). Cabe precisar que el PIASRE es conformado por los instrumentos que se convertirán posteriormente en el COUSSA por un lado, y en el componente de Reconversión Productiva por otro lado.

Las Reglas de Operación del PUSRNPP ofrecen ciertos detalles sobre el objetivo y tipo de apoyos propuestos por este componente. En 2009, su objetivo consistía en inducir “patrones de producción con menor impacto en los recursos naturales, con mayor potencial de producción y mercado en condiciones de recursos limitados” (DOF, 2008. Pp. 24). Las evaluaciones externas realizadas en el 2008 evocan un listado delimitado de “tipo de cultivos a los que se espera reconvertir los cultivos de granos” (FAO/CEPAL/SAGARPA, 2008. Pp. 23), y una “definición técnica clara de las especies a reconvertirse” (FAO/CEPAL/SAGARPA, 2009. Pp. 23). Éstas son “definidas localmente a nivel estatal” (FAO/CEPAL/SAGARPA, 2009. Pp. 29). En aquellos años, el enfoque estaba claramente puesto en el cultivo de granos básicos. Los nuevos cultivos inducidos tienen que haber sido tecnológicamente validados, y debe de existir un “conocimiento técnico necesario para una buena gestión” de estas nuevas actividades (FAO/CEPAL/SAGARPA, 2009. Pp. 29). Durante la mayor parte de su vida operativa, el componente ha apoyaba con el subsidio de un 20 a 30% del costo de la inversión a realizar para llevar a cabo el proyecto de reconversión –el monto restante es aportado por el productor- y con un máximo de \$750,000 pesos por beneficiario. El bajo porcentaje de aportación de la Secretaría es una particularidad de este componente, pues dichos porcentajes tienden a ser más altos en los otros componentes revisados.

Ahora bien, este componente ha tenido importantes cambios en sus objetivos y oferta desde su creación a la fecha. Una modificación sustantiva es el tipo de cultivos o plantaciones cuya producción es incentivada. Las razones que se hallan detrás de estos cambios son muy opacas; no se alcanza a determinar si se trata de adaptar el componente a las necesidades de los productores, o bien, de redireccionar la política pública para impulsar nuevos tipos de transformaciones en los sectores correspondientes.

Asimismo, en los primeros años, se observa cierto énfasis en la parte ambiental, pues las reconversiones propuestas buscaban, en muchos casos, impulsar un mejor uso o conservación de los recursos naturales. En 2011, el objetivo principal fue redirigido hacia la

mejora de los ingresos de los productores⁵⁴, y las intenciones ambientales fueron sustituidas por acciones orientadas a atender los problemas de siniestralidad que afectan a varios cultivos comerciales –en particular, los problemas de sequías- así como, a garantizar la soberanía alimentaria nacional. En otras palabras, el componente se desvinculó por completo de los objetivos de sustentabilidad del PUSRNPP al que, sin embargo, pertenecía⁵⁵.

En el 2014, año en el cual desapareció el entonces Programa de Sustentabilidad, el componente fue integrado al Programa de Fomento a la Agricultura, y se consideran exclusivamente “incentivos para paquetes tecnológicos autorizados por la SAGARPA”, para reemplazar cultivos con “baja rentabilidad; de alta siniestralidad; en zonas con producción excedentaria; o en donde se promueva el ordenamiento del mercado” (DOF, 2014b. Pp. 57).

Finalmente, en el año 2016, el componente de Reconversión Productiva desapareció como tal, y los apoyos que ofrecía fueron absorbidos por un nuevo componente, el de “Agroproducción”.

En los hechos, el componente de Agroproducción consiste en una fusión de varios componentes existentes: el componente convencional de apoyo a paquetes tecnológicos, el de bioenergía y sustentabilidad, y el de reconversión. La lógica de esta fusión responde a una reagrupación de instrumentos de intervención que ofrecen bienes y servicios parecidos –en este caso, paquetes tecnológicos- sin por lo tanto tener en consideración los distintos objetivos de política pública perseguidos. El resultado de ello es la formulación de un objetivo muy general, y la priorización del instrumento de política sobre el objetivo de política como criterio de organización programática. Así, mientras que el objetivo anunciado por las Reglas de Operación precedentes era bastante detallado y preciso para el componente de Reconversión Productiva, el objetivo del componente de Agroproducción es muy general: “incentivar económicamente a las Unidades Económicas Rurales Agrícolas para incrementar el nivel tecnológico de los cultivos” (DOF, 2015c. Pp. 22). El concepto de reconversión es formulado de la manera siguiente: “hasta el 50% del costo del Paquete tecnológico sin rebasar \$750,000 (...) pesos por proyecto”, como “incentivo para la reconversión de cultivos mediante adquisición de paquetes tecnológicos validados por la Unidad Responsable preferentemente frutales, hortalizas y cultivos estratégicos definidos por la Secretaría” (DOF, 2015c. Pp. 22).

⁵⁴ El componente busca apoyar “la conversión de áreas a cultivos de mayor rentabilidad, aprovechando el potencial productivo en el país, con la finalidad de ordenar la producción de granos básicos en las principales zonas de muy bajo y bajo potencial productivo, conforme a la clasificación del INIFAP del 2007 y actualizaciones parciales posteriores, y siniestralidad recurrente conforme a la clasificación que hace CONAGUA cada año; además de abastecer la demanda nacional y disminuir las importaciones.” (DOF, 2011b. Pp. 77).

⁵⁵ Entre el 2011 y el 2013, el componente ofrece subsidiar “el menor de los montos entre el 30% del costo total o 750,000 pesos, para 1) apoyo para paquetes tecnológicos autorizados por la Secretaría en concordancia con las entidades federativas, para el establecimiento de cultivos acorde al potencial productivo (...), sustituyendo cultivos anuales por cultivos perennes; 2) apoyo en el paquete tecnológico autorizado por la Secretaría para la inducción para la conversión hacia cultivos con mejor aprovechamiento de las condiciones agroecológicas en regiones compactas, utilizando las ventanas de oportunidad de mercados” (DOF, 2011b. Pp. 77). La diferencia entre el primer y el segundo punto parece ser más operativa que estratégica; en el primer caso, se prevé una intervención importante de la entidad federativa, mientras que la segunda modalidad parece tener un carácter más centralizado.

La información de las Reglas de Operación no permite visualizar de forma clara el tipo de bienes y servicios apoyados por medio del componente. En los reportes de las Auditorías realizadas en 2013 y 2015, se encuentran datos que nos ayudan a arrojar más luces sobre este punto, específicamente para estos años. Estos indican que el componente se divide en varios subcomponentes, aquí reportados:

Cuadro 16. Conceptos de apoyo del componente de Reconversión Productiva, 2013 y 2015.

Conceptos de apoyo - componente Reconversión Productiva	
2013	2015
Apoyo al paquete tecnológico de los productores de caña de azúcar para la zafra 2012-2013	Apoyo al Paquete Tecnológico de los Productores de Caña de Azúcar 2014
Proyecto estratégico para el apoyo a productores por las heladas en el Estado de Sinaloa	Incentivos al paquete tecnológico en cultivos de Oleaginosas 2014
Apoyo al paquete tecnológico (Insumos 2013)	Reconversión del cultivo de frijol a cultivos forrajeros ciclo primavera-verano 2015 en Zacatecas
Proyecto pro-oleaginosas 2013	Reconversión del cultivo de frijol a cultivos forrajeros ciclo primavera-verano 2015 en Durango
Reactivación económica de la producción afectada por efectos climatológicos	Proyecto Estratégico para otorgar el incentivo para sustentar la productividad del proceso de reconversión de cultivos a trigo panificable del ciclo agrícola otoño-invierno 2014/2015 en el estado de Sinaloa
Apoyo al paquete tecnológico (sequías 2013)	Incentivos para productores de trigo ciclo otoño-invierno 2014-2015 del estado de Sonora
Apoyo para el establecimiento de forrajes de bajo riego en el Estado de Durango durante el ciclo Otoño-Invierno 2012-2013	Proyecto Estratégico Integral para la Recuperación de la Capacidad Productiva Agrícola en los estados de Colima, Jalisco, Michoacán y Nayarit, afectados por el evento climatológico Huracán Patricia.
Apoyo al paquete tecnológico a los productores de maíz del Estado de Sinaloa	Apoyo para el establecimiento del cultivo de cocotero variedad EVB, en los estados de Guerrero y Veracruz

Fuente: elaboración propia, a partir de los reportes de auditoría de los años referidos.

El análisis de esta información arroja lo siguiente:

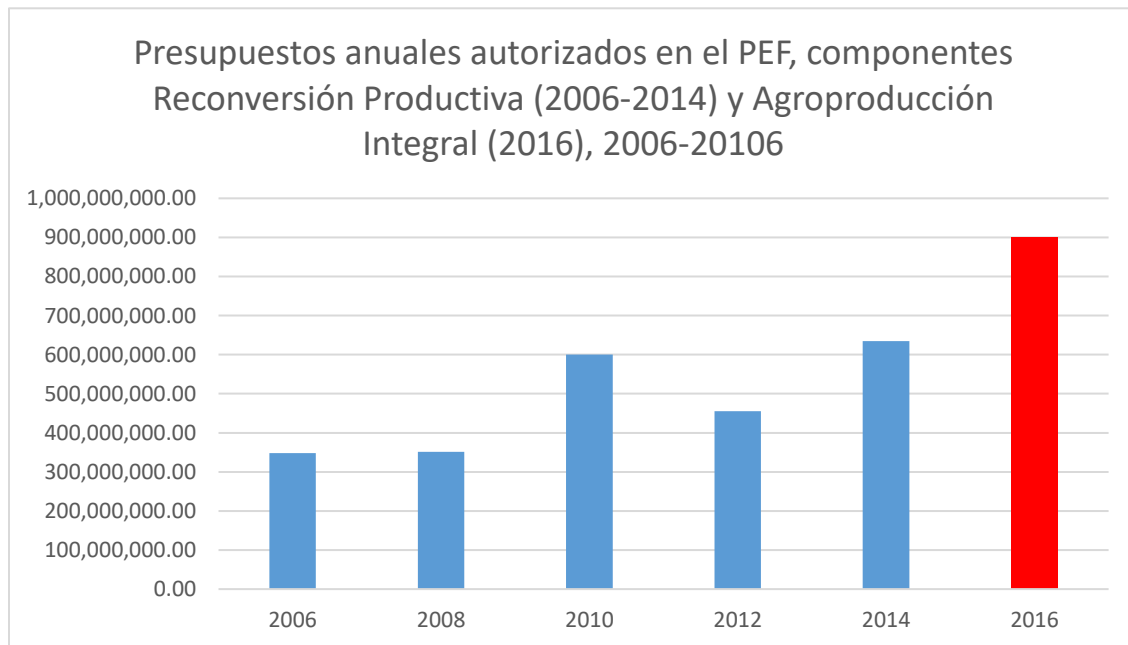
- 1) Los conceptos de apoyo no siguen una lógica homogénea. Algunos elementos que entran en juego pueden ser el tipo de cultivos; los estados; la ocurrencia de eventos meteorológicos; entre otros elementos.
- 2) No está claro que prevalezca el criterio de reconversión productiva para todos los conceptos enlistados. Algunos parecen ser más compensatorios, por ejemplo.
- 3) Ciertos conceptos corresponden a una respuesta reactiva frente a algún desastre natural, más no preventiva como lo expone el objetivo del componente.

Esta tensión entre el objetivo del componente y el tipo de bienes y servicios ofrecidos será analizada con mayor detenimiento más adelante.

b. Presupuesto y mecánica operativa

El presupuesto asignado al componente ha ido incrementando entre el 2006 y el 2015. En el 2016, no se cuenta con información sobre la proporción del presupuesto del componente de Agroproducción dirigida a la reconversión productiva. Ahora bien, si consideramos los presupuestos autorizados el año anterior para los componentes correspondientes, se advierte una restricción presupuestal muy importante en 2016, pues los componentes de Agroproducción y Bioenergía sumaban un total de más de 1,000 millones de pesos en 2015; eso es, mayor al presupuesto autorizado para los tres conceptos ya integrados en el 2016.

Gráfica 8. Presupuestos anuales autorizados del componente de Reconversión Productiva y del componente de Agroproducción, 2006-2016. En pesos mexicanos.



Elaboración: propia, a partir de la información de los montos autorizados en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Un elemento que llama la atención son los importantes reajustes presupuestales que se realizan en el transcurso del año fiscal. Así, en el año 2013, el presupuesto originalmente autorizado era de 455 millones de pesos; el ejercicio terminó en la erogación de aproximadamente 3,000 millones de pesos. Para el año 2015, la asignación original para el componente era de 660 millones de pesos. De la misma forma, se llevaron a cabo ampliaciones presupuestarias que resultaron en un presupuesto total ejercido de aproximadamente 1,900 millones de pesos.

La respuesta al por qué pudieron haberse realizados reajustes y ampliaciones de tal magnitud surge al revisar el tipo de proyectos o acciones que sustentan dichas ampliaciones. Se tratan, en todos los casos, de respuestas a desastres naturales o desplomes de precios. Por ejemplo, en el año 2013, el denominado “proyecto estratégico Sinaloa” tiene como objetivo apoyar a productores afectados por las heladas en el Estado de Sinaloa, con previsiones presupuestales de 150 millones de pesos. Los apoyos fueron dirigidos a productores que “hubiesen sembrado después de las heladas” (ASF, 2013b).

Pp. 5). Otro ejemplo es el Proyecto Estratégico “Apoyo al paquete tecnológico de los productores de caña de azúcar para la zafra 2012-2013”, que constituye una respuesta al desplome de precios de endulzante y fenómenos climatológicos que afectaron a este cultivo, con la autorización de alrededor 1,500 millones de pesos en apoyos directos. Un último ejemplo es el proyecto “Apoyo para el establecimiento de forrajes de bajo riego en el estado de Durango durante el ciclo otoño invierno 2012-2013”, en el cual se previeron apoyos para productores afectados por una sequía prolongada.

Estos reajustes cuantiosos se hacen al detrimento de otros programas; la auditoría realizada en 2013 advierte que en este año, las ampliaciones del componente de Reconversión Productiva redundaron en reducciones presupuestarias importantes del Procampo (para este entonces, “PROAGRO”) y del Programa de Acciones en Concurrencia con las Entidades Federativas.

En su primera etapa, como componente del PIASRE y posteriormente del PUSRNPP, el componente de Reconversión Productiva es operado por la Dirección General de Apoyos para el Desarrollo Rural de la Subsecretaría de Desarrollo Rural de la Secretaría de Agricultura, y en concurrencia con los estados. A partir de 2008, se empezaron a manejar dos modalidades operativas: el esquema concurrente, y el esquema de ejecución directa. De 2011 en adelante, aparece en las Reglas de Operación que la Unidad Responsable es la Dirección General de Fomento Agrícola, adscrita a la Subsecretaría de Agricultura. A partir de 2014, la ejecución el componente es totalmente centralizada.

Bajo el PIASRE, la operación del componente era similar a la del COUSSA; los solicitantes tenían que formar agrupaciones y presentar un proyecto debidamente documentado, conforme a ciertos formatos y lineamientos normativos. Los apoyos dejaron de ser exclusivamente grupales a partir del año 2011.

La evaluación externa del PIASRE describe procesos de planeación sólidos, definidos “a partir de la información contenida en un conjunto de documentos oficiales” que describen adecuadamente “la problemática a la que se enfrenta [el componente de Reconversión], derivando en objetivos y acciones de gestión pública encaminados a resolverla” (FAO/SAGARPA, 2008. Pp. 41). En estos procesos, destaca la participación de la Comisión Nacional de las Zonas Áridas (CONAZA) que funge como “Agente Técnico (...) que supervisa la correcta aplicación de los recursos del Programa” (FAO/SAGARPA, 2008. Pp. 120).

El componente Reconversión Productiva en la época PIASRE parecía contar con una serie de mecanismos de producción de información y datos valiosos para su seguimiento; en el informe de consistencia y resultados del PIASRE para el año 2007, se mencionan “diversos documentos como son informes de ejecución y cierre del Programa, informes de gestión y autoevaluación de la Dirección General de CONAZA, informes de evaluación externa, así como (...) bases de datos con los avances físico-financieros” (FAO/SAGARPA, 2008. Pp. 69); esta batería de reportes en su conjunto redundaba en “[la constatación] del apego del Programa a la normatividad en lo que respecta al tipo de apoyos entregados, montos máximos, características técnicas, requisitos de elegibilidad, validación, ejecución y seguimiento de las obras y acciones impulsadas, en congruencia con lo señalado en las ROP”

(FAO/SAGARPA, 2008. Pp. 69)⁵⁶. En particular entre el 2003 y el 2006, se realizaron varias evaluaciones externas, que fungían como “el principal instrumento para medir el grado de satisfacción en la percepción de la población objetivo” (FAO/SAGARPA, 2008. Pp. V). También se señala la existencia de una base de datos denominada “Padrón de Beneficiarios del PIASRE”, a la cual no se hace referencia en las evaluaciones posteriores.

Asimismo, cabe precisar que, en esta primera etapa, el esquema de descentralización iba más allá del involucramiento de las entidades federativas, puesto que, a nivel sub-estatal, también participaban los Distritos de Desarrollo Rural, los Centros de Apoyo al Desarrollo Rural, y los municipios con sus Consejos Municipales para el Desarrollo Rural Sustentable, “en cuyo seno se validan los proyectos que serán apoyados por el Programa” (FAO/SAGARPA, 2008. Pp. 76). La evaluación externa al PIASRE realizada en 2008 especifica que “en los Convenios de Colaboración, de Coordinación y Anexos Específicos de Ejecución del PIASRE se establecen las metas, se definen las acciones a desarrollar y se precisan los impactos esperados en el transcurso de un año. Esto se logra gracias a un proceso de negociación y concertación entre los distintos niveles de gobierno y los productores involucrados en los proyectos, a través del cual se precisan las estrategias y las líneas principales de acción a desarrollar” (FAO/SAGARPA, 2008. Pp. 43). Asimismo, en esta primera etapa de operación descentralizada, se había establecido una estrategia para incentivar el buen desempeño de las entidades federativas, siendo que éstas podían responsabilizarse en mayor medida por la operación del componente en caso de haber obtenido buenos resultados en ejercicios anteriores.

En cuanto a la focalización, ésta se realiza de forma conjunta entre la delegación de Secretaría de Agricultura, el gobierno del estado y la Comisión Nacional de las Zonas Áridas. Gracias a este proceso, “los municipios y localidades que serán efectivamente atendidos dependen de su situación climatológica particular y de los acuerdos a los que lleguen las autoridades federal, estatales y municipales, en el proceso de planeación, para determinar las prioridades y recursos a aplicar en cada localidad” (FAO/SAGARPA, 2008. Pp. 29). Para ello, se focalizan aquellos “municipios y regiones clasificadas en cada entidad federativa con los mayores índices de siniestralidad en las actividades agropecuarias y productivas locales y de fragilidad de las tierras” (FAO/SAGARPA, 2008. Pp. 19). Otros criterios utilizados son

⁵⁶ Para resaltar este punto, la evaluación de funcionamiento y operación del Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria realizada en el año 2008 establece que “el correcto cumplimiento del proceso operativo requiere de un sistema de monitoreo, el cual el Programa ejecuta mediante el seguimiento físico-financiero de la ejecución de los componentes ejecutados en coejercicio [-en este caso, el COUSSA y el componente de Reconversión]. Este sistema se evalúa positivamente, pues se realizan reuniones semanales en el FOFAE para analizar el avance semanal, mientras que, por otra parte, se elabora un informe mensual con el avance físico del Programa. De esta manera, se conocen los recursos que se van ejecutando y los productos obtenidos (productores y hectáreas beneficiadas principalmente), lo que permite evaluar a nivel central el avance” (FAO/CEPAL/SAGARPA, 2009. Pp. 24.) “Aunado a los reportes semanales y mensuales que la CONAZA entrega a la SAGARPA, (...) cabe destacar que CONAZA desarrolló un Sistema de Transparencia (SITRAN-CONAZA), a través del cual puede consultarse, de manera precisa y ordenada, la información de los proyectos implementados (...). Este sistema se integra con fichas documentales que contienen información técnica, financiera y fotográfica de los proyectos, las cuales están vinculadas a un mapa donde se representa su ubicación geográfica” (FAO/SAGARPA, 2008. Pp. 71). El SITRAN es descrito como “una herramienta de gestión moderna que presenta en un portal electrónico de acceso público información sistematizada de todas las obras y acciones desarrolladas por el Programa en los estados, incluyendo fotografías, coordenadas geográficas, así como datos técnicos y presupuestales de los proyectos apoyados” (FAO/SAGARPA, 2008. Pp. V).

“la proporción de la población que vive en el medio rural, el grado de marginalidad, la superficie de temporal (...) y el coeficiente de agostadero, entre otras variables” (FAO/SAGARPA, 2008. Pp. 57).

Si bien este proceso de focalización, que privilegia criterios técnicos sobre el volumen de beneficiarios, tiende a desfavorecer un mayor alcance de la cobertura en términos de número de beneficiarios, se argumenta que “logra una mayor calidad en la asignación de recursos para mejorar las condiciones de las actividades productivas y del entorno natural. En conclusión, la estrategia de cobertura regional del PIASRE y la aplicación del esquema de proyectos evitan la dispersión de los recursos y concentra el nivel de inversión logrando mayores impactos en la aplicación de los apoyos” (FAO/SAGARPA, 2008. Pp. 62).

No obstante lo anterior, se observa que los diagnósticos y estudios utilizados para el proceso de focalización no están debidamente referenciados en las Reglas de Operación revisadas. En algunos años, se hace mención de los estudios de potencial productivo agropecuario regional del INIFAP publicados en 2007. También se señalan los mapas de siniestralidad del país publicados por la CONAGUA, información del Colegio de Posgrados, de la Universidad Autónoma de Chapingo y de la Comisión Nacional de las Zonas Áridas sobre estado de degradación de suelos, y diagnósticos de los coeficientes de agostadero publicados por la propia Secretaría de Agricultura. No obstante, estas referencias no son constantes y no queda muy claro el nivel de precisión de los datos de los que dispone cada instancia, ni tampoco, la temporalidad con la cual se actualizan las fuentes de información.

Así, en esta primera etapa, el esquema de implementación del componente de Reconversión Productiva constituye una propuesta de aterrizaje operativo de la nueva lógica planteada por la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, y el involucramiento de las autoridades estatales y municipales es evaluado de forma muy positiva en las evaluaciones correspondientes a estos años.

Más allá del “periodo PIASRE”, se cuenta con poca información sobre el componente, pues del 2008 en adelante, las evaluaciones tienen como objeto de evaluación el programa al que se adscribe el componente, más no el componente *per se*, lo cual reduce drásticamente el nivel de profundidad de los análisis. Al revisar estas evaluaciones, se observa una degradación importante de la valoración de dicho Programa por parte de los evaluadores.

La evaluación de funcionamiento y operación realizada en 2008 presenta muchas reservas respecto de la administración en general del Programa, así como, de la eficiencia del proceso de federalización, mismas que serán detalladas más adelante. No obstante estas dificultades y contrariamente a los demás componentes del PUSRNPP, tanto el COUSSA como el de Reconversión son evaluados de manera menos severa, paradójicamente debido al hecho de que una parte de su presupuesto siga siendo ejecutado bajo la modalidad de coejercicio, mientras que varios componentes del Programa fueron completamente centralizados. Así, en el caso particular de estos componentes, la federalización parece más bien, y por lo menos en un primer momento, haber empujado hacia una mayor institucionalización de los procesos operativos. Producto de este arreglo institucional, se ha desarrollado, por ejemplo, “una Cédula de Evaluación con criterios y puntajes (...) [que

permite homogenizar] los criterios a nivel nacional y (...) la incorporación de los criterios estatales” (FAO/CEPAL/SAGARPA, 2009. Pp. 21).

No obstante lo anterior, y en el caso del componente de Reconversión Productiva, los argumentos en contra del esquema concurrente fueron ganando terreno y abonando a la justificación del cambio hacia una única modalidad de ejecución directa a partir de 2008⁵⁷. En este mismo año, el listado de cultivos elegibles de reemplazo es determinado por la propia Secretaría y presentado en un Anexo de las Reglas de Operación. Cabe subrayar que, a partir del año 2014, ya no se hace referencia a ningún tipo de estudios técnicos en las ROP para sustentar el proceso de focalización.

A partir del año 2014 se establece una estructura operativa centralizada aparentemente más sofisticada, con la designación de varias figuras: la Unidad Responsable, la Unidad Técnica Operativa, la Instancia Dispersora de Recursos, la Instancia Ejecutora, y la Instancia Ejecutora de Gastos Asociados a la Operación. A excepción de la Unidad Responsable, conformada por la Dirección General de Fomento a la Agricultura, de la Instancia Ejecutora y de la Instancia Ejecutora de Gastos Asociados a la Operación, conformadas por la Unidad Responsable y otras instancias que ésta designe, las instancias que vayan a integrar las demás figuras no vienen especificadas en las ROP, sino que serán designadas por la Unidad Responsable (DOF, 2013c). A partir del año 2015, se agrega una nueva figura que es el Comité Técnico Dictaminador, cuerpo colegiado cuya composición es determinada por la Unidad Responsable (DOF, 2014b). Esta nueva estructura habilita un protagonismo importante de la Dirección General de Fomento a la Agricultura para la operación del componente.

c. Resultados percibidos

El informe de consistencia y resultados del PIASRE presenta una valoración satisfactoria del programa y sus dos componentes. Presenta resultados operativos favorables, con la superación de sus metas originales; asimismo, para el año 2006 se estima que “el grado de satisfacción de los beneficiarios es aceptable (...) [pues] un 75% de los beneficiarios consideran que los apoyos otorgados por el PIASRE cubren sus expectativas y se sienten satisfechos con el desempeño del Programa” (FAO/SAGARPA, 2008. Pp. 103).

Adicionalmente a los resultados operativos y de percepción de beneficiarios, se cuentan con datos que permiten delinear conclusiones importantes sobre los impactos del programa: “los principales impactos logrados por el Programa, y que han sido señalados en las evaluaciones externas, tienen que ver con el aumento en el ingreso de los beneficiarios, el cual es superior al del grupo de comparación integrado por productores que no han sido apoyados. Asimismo el empleo ha aumentado un 34% como consecuencia de los apoyos recibidos por el PIASRE. **En más de la mitad de las entidades federativas donde ha operado**

⁵⁷ El proceso de centralización del componente se puede observar parcialmente en la designación de la Instancia Ejecutora especificada en las ROP: en los años 2011 y 2012, las ROP establecen como instancia ejecutora a los gobiernos de las entidades federativas, y otras instancias designadas por la Unidad Responsable (DOF, 2010b); en el 2013, se menciona a de nuevo a los gobiernos de las entidades federativas, pero también, a las Delegaciones de la SAGARPA, y otras instancias que determine la Unidad Responsable (DOF, 2013b); a partir del año 2014, la instancia ejecutora es conformada únicamente por la Unidad Responsable y las instancias que esta designe (DOF, 2013c).

el Programa se han reducido la siniestralidad en las actividades agropecuarias” (subrayado nuestro) (FAO/SAGARPA, 2008. Pp. VI).

Estos elementos apoyan las conclusiones del informe de consistencia y resultados 2007, que afirma lo siguiente:

“El Programa ha mostrado su pertinencia, ya que registra importantes progresos en la ejecución de sus Actividades, logrando cumplir sus metas al nivel de componentes, lo que a su vez le ha permitido cumplir con su Propósito y contribuir, en el ámbito de sus facultades, al Fin que se propone alcanzar. (...) Se concluye que el Programa ha sido un instrumento de la Política Sectorial que logró cumplir con sus objetivos, lo cual se debe a su diseño consistente y a una estructura organizacional sólida que ha permitido desarrollar adecuadamente los procesos operativos para la ejecución de sus Actividades y componentes, con lo cual **se han reducido los efectos causados por los factores climatológicos que afectan a la producción agropecuaria en las regiones donde ha operado”**.

(Subrayado nuestro) (FAO/SAGARPA, 2008. Pp. 121).

En contraste con esta apreciación, en el 2009 se considera que los resultados de los componentes heredados del PIASRE son mitigados, y en particular por lo que concierne el componente de Reconversión Productiva. Según la evaluación de funcionamiento y operación del PUSRNPP, para el componente de Reconversión Productiva, “los resultados del coejercicio son bajos, pero son posibles de explicar por la baja demanda recibida de parte de los productores, debido probablemente al desconocimiento del componente y al alto porcentaje de aporte solicitado a los productores. (...) [En efecto], se considera que los porcentajes de apoyos son bajos comparados con el resto de los componentes de este Programa, como por ejemplo COUSSA, considerando que la reconversión productiva significa una inversión a mediano plazo que debiera considerar un mayor aporte público. Esta situación podría explicar los resultados estimados para este componente, que muestran un déficit de la demanda respecto a lo esperado” (FAO/CEPAL/SAGARPA, 2009. Pp. 23).

Como mencionado con anterioridad, hasta el 2016, el porcentaje de aportación solicitado a los productores es alto comparado con otros Programas de la Secretaría (del 80% al 70%, según los años); de tal forma que el componente funge más como un incentivo a prácticas y acciones ya reconocidas como sustanciales por parte de los productores, que como una acción de fomento que busque condicionar y dirigir las prácticas de los beneficiarios. Asimismo, esta lógica no parece ser integrada desde la perspectiva de la dinámica operativa del componente, pues este *modus operandi* supone que se establezcan lógicas de inducción de la demanda más sólidas; no obstante, es administrado de la misma forma que cualquier componente que tenga porcentajes de subsidio altos.

Finalmente, otro factor que justifica los bajos resultados del componente y que pudo rescatarse de la revisión de las evaluaciones, es que, por lo menos para el año 2008, la entrega de los apoyos no siempre se adecúa al ciclo agrícola de los cultivos apoyados (FAO/CEPAL/SAGARPA, 2009).

d. ¿Qué nos dicen las evaluaciones externas sobre prácticas de captura de renta?

Un elemento a resaltar para esta sección es la discontinuidad en la disponibilidad de información sobre el componente, a raíz de su integración en programas cada vez más amplios y cada vez menos congruentes. Las evaluaciones aportan valoraciones parciales e incompletas, y la información que presentan de un año a otro es heterogénea, lo cual dificulta la realización de comparaciones y líneas de tiempo.

No obstante estas limitaciones, se extrae un hallazgo importante, que es el siguiente: la operación del componente depende en gran medida del tipo de arreglo institucional y de la estructura operativa a cargo de su ejecución. Así, la percepción de los evaluadores sobre la calidad y pertinencia de los procesos para la planeación, ejecución y seguimiento del componente difieren del todo según variables que reflejan el arreglo operativo: 1) operación en concurrencia con los estados, o de forma directa; 2) grado de intervención de los agentes técnicos.

Se cuenta con mucha información sobre el componente en su primera etapa de operación en concurrencia con los estados, y un listado de los aspectos positivos y negativos de esta modalidad operativa. Si bien, en un principio, se percibe cierto “entusiasmo” de los equipos evaluadores respecto del carácter descentralizado del componente y de la voluntad de la Secretaría de adoptar los esquemas institucionales previstos en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, paulatinamente esta mirada positiva se ha ido matizando, y se van subrayando algunas dificultades administrativas y problemas relacionados con el esquema concurrente. Así, se evidencia un desfase entre los manuales y reglamentos previstos y lo que ocurre en los hechos: “si bien el Reglamento Interior de la SAGARPA refleja las responsabilidades de la Secretaría, respecto al manejo sustentable, en la práctica estas funciones no se operativizan en la organización de SAGARPA a nivel central, ni en las Delegaciones. (...) La inexistencia de manuales de procedimientos, guías operativas y lineamientos de operación para el Programa en forma integral y del resto de los componentes, aparte de COUSSA y PROGAN, [no les permite a los ejecutores conocer] los detalles y las especificaciones que permitan orientar de mejor manera su ejecución, más allá de la normativa general presentada en las ROP” (FAO/CEPAL/SAGARPA, 2009. Pp. 17). Salvo en el caso de la evaluación de funcionamiento y operación del PUSRNPP para el 2008, que defiende una mayor institucionalización de los procedimientos a raíz del coejercicio, en los otros informes consultados, se relacionan los problemas de administración con el carácter descentralizado del componente:

“En el caso de los componentes que se ejecutaron en modalidad de operación directa por Agentes Técnicos (...), no se encontraron problemas significativos en el cumplimiento del proceso operativo desde el punto de vista de la ejecución de los recursos, principalmente debido a que éstos son ejecutados mediante convenios o contratos, que son posibles de devengar en su totalidad antes del cierre financiero del Programa (...). No obstante, en la operación de los componentes en coejercicio se encontró un **generalizado desfase en el tiempo esperado para la ejecución de los apoyos, con retrasos debido a múltiples razones**, tales como dificultades en la operación del SISER, desconocimiento de

los programas por parte de los productores y funcionarios, demoras en la recepción y dictaminación de solicitudes, problemas en la conformación y operación de los comités dictaminadores, etc.”

(Subrayado nuestro) (FAO/CEPAL/SAGARPA, 2009. Pp. 22).

Se señala también la falta de recursos humanos y materiales que permitiesen la correcta ejecución de los componentes del Programa, en particular en las representaciones locales de la Secretaría⁵⁸. Otras deficiencias hacen referencia a problemas de gobernanza, similares a los que se reportaron en el caso del COUSSA:

“Las Delegaciones (...) deben realizar la labor de interlocución ante los Gobiernos Estatales (...). No obstante, (...) no siempre realizan cabalmente esta función (...), pues si bien el Delegado es contraparte directa del Secretario de Agricultura del Estado (...), cuando existen diferentes interpretaciones (...) y no se llega a un acuerdo (...), muchas veces [los Gobiernos Estatales] deciden acudir directamente al Nivel Central (...), saltándose a las Delegaciones (...). Este problema no es responsabilidad única de las Delegaciones, al no poder contener a los Gobiernos Estatales, por cuanto éstos son soberanos. El problema también es del Nivel Central, que atiende estos requerimientos omitiendo de las Delegaciones”.

(FAO/CEPAL/SAGARPA, 2009. Pp. 13).

Para el año 2012, la evaluación externa de consistencia y resultados establece una crítica muy fuerte al esquema concurrente, señalando que “la SAGARPA no ha delegado completamente la operación de los mismos a los Estados, permaneciendo un sistema de operación híbrida, entre el estado y la Federación, que genera problemas relacionados con la responsabilidad final de la ejecución del mismo” (CONEVAL/SAGARPA, 2012. Pp. 22). Estas críticas desembocan sobre la recomendación de que se “[elimine] el esquema de concurrencia, ya que este no ha funcionado” (CONEVAL/SAGARPA, 2012. Pp. 43).

Aunado a lo anterior, la participación de distintos agentes técnicos en la operación del componente es apreciada de forma positiva en las evaluaciones. La intervención de estos organismos permitió contar con criterios técnicos para el proceso de focalización en la primera etapa de operación del componente. La función del Agente Técnico, durante muchos años desempeñada por la CONAZA, ha sido clave para que se cumplan las tareas de sistematización de la información recolectada para fines de seguimiento: “el Agente Técnico realiza un seguimiento de todas las solicitudes recibidas a través de sus Delegaciones Regionales [con la] relación de la totalidad de proyectos recibidos en cada entidad federativa. [Asimismo,] entrega a la SAGARPA un informe escrito mensual con los avances

⁵⁸ “A nivel de CADER y DDR, en las visitas a los Estados, se pudo constatar un déficit importante respecto a la disponibilidad de recursos humanos y materiales para una correcta implementación del Programa. Materialmente existen necesidades de equipamiento tecnológico que no permiten implementar de buena manera los requerimientos, especialmente los informáticos. (...) A nivel de los funcionarios se detectaron espacios de mejora en cuanto a su dotación, debido principalmente al programa de retiro voluntario, que ha significado una sustantiva disminución en el recurso humano en todos los estados visitados, especialmente a nivel de CADERS, lo que ha traído problemas en la operación de todos los programas. La contratación por honorarios no ha revertido esta situación, pues la condición de contrato temporal no permite una buena gestión a largo plazo, debido principalmente a la alta rotación de personal”. (FAO/CEPAL/SAGARPA, 2009. Pp. 15).

físicos y financieros, en el cual se presenta el avance en el cumplimiento de las metas a nivel de los componentes y Propósito del Programa” (FAO/SAGARPA, 2008. Pp. 67). También han jugado un papel importante en aportar información técnica especializada para garantizar la calidad y pertinencia del componente, en particular para su focalización. No obstante lo anterior, la participación de estas instancias especializadas se ha ido acotando; son cada vez menos referenciadas tanto en las evaluaciones como en las Reglas de Operación.

e. ¿Qué nos dicen las auditorías sobre prácticas de captura de renta?

En el Anexo 6c están reportados los cálculos y cuadros correspondientes al análisis de los informes de auditoría del componente de Reconversión Productiva.

Las auditorías nos brindan información más reciente sobre la operación del componente, lo cual nos ayuda a completar el panorama planteado en las evaluaciones.

Cuadro 17. Distribución de los montos reportados por tipo de observaciones de las auditorías, componente Reconversión Productiva.

	2013	2015	TOTAL	Distribución en %
A) Daño o perjuicio o ambos a la Hacienda Pública que no derivó en una PRAS ni en una DH	364,757,323.46	3,502,760.67	368,260,084.13	47%
% del presupuesto total	12.15%	0.19%		
B) Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria que no derivó en una denuncia de hechos	0.00	372,936,700.00	372,936,700.00	48%
% del presupuesto total	0.00%	19.76%		
C) No ejercido reintegrado a la TESOFE a raíz de la Auditoría	36,459,700.00	250,900.00	36,710,600.00	5%
% del presupuesto total	1.21%	0.01%		
D) Denuncia de hechos	0.00	0.00	0.00	0%
% del presupuesto total	0.00%	0.00%		
Total observaciones: A+B+C+D	401,217,023.46	376,690,360.67		
% del presupuesto total ejercido para el componente	13.36%	19.96%		

Fuente: elaboración propia, a partir de los reportes de la ASF para los años referidos.

De forma general, los montos sujetos a observaciones en el marco de las auditorías son relativamente altos. En el 2013, representan alrededor del 13% del presupuesto total del componente, y en el 2015, aproximadamente el 20%. El tipo de casos identificados es relativamente similar entre el 2013 y el 2015; la diferencia radica en que en el marco de la segunda auditoría, se ha puesto más empeño en atenderlos con acciones de promoción de responsabilidad administrativa sancionatoria.

Es gracias a datos de los reportes de auditoría que pudimos identificar, con mucha claridad, la tensión entre el objetivo enunciado del componente y el tipo de apoyos efectivamente ofrecido. En efecto, la información presentada sobre los conceptos financiados nos permite

visualizar que, en los hechos, no se trata exclusivamente de impulsar procesos de reconversión productiva, sino también subsidiar la producción de cultivos con problemas de siniestralidad climática o coyuntura de precios desfavorables.

Esta situación se traduce por una ejecución presupuestaria poco previsible, con procesos de planeación y toma de decisiones sumamente opacos que responden a acciones reactivas según coyunturas de precios y climatológicas. La naturaleza de una estrategia de reconversión productiva para el sector agropecuario debería de enmarcarse en proyecciones de largo plazo de disminución de la siniestralidad; canalizar los apoyos para resarcir pérdidas provocadas por situaciones imprevistas constituye una estrategia totalmente distinta, que incluso es opuesta a la lógica de la reconversión, pues se sigue incentivando la siembra de cultivos con altos niveles de siniestralidad⁵⁹.

Otro aspecto revelado por las auditorías, y que demuestra problemas de opacidad en la forma de operar del componente, es que, por lo menos en su versión más reciente, éste es gestionado vía la concreción de proyectos ejecutados por distintas Instancias Ejecutoras mediante la celebración de convenios con la Unidad Responsable. No queda claro la forma en que se seleccionan las Instancias Ejecutoras y cómo se definen sus funciones de acuerdo con lo establecido en las ROP. Así, una parte de los proyectos son ejecutados vía las entidades federativas –lo que puede interpretarse como una forma de continuidad del esquema concurrente, con la diferencia de que los estados no están obligados a aportar cierto porcentaje de los recursos. En otros casos, participan entes privados. Es el caso de la Fundación Produce de Sinaloa, A.C., que ha sido contratada en el 2013 y en el 2015 para la dispersión de los recursos del componente; esta situación ha sido denunciada por la Auditoría, dado que “la encargada de la dispersión de los recursos a los productores sería la Dirección General de Programación, Presupuesto y Finanzas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación” (ASF, 2013b. Pp. 11)⁶⁰.

Los problemas administrativos y de seguimiento evidenciados en las evaluaciones son confirmados en las auditorías. En el 2013, se calcula una diferencia importante entre el monto ejercido reportado y aquél registrado en la base de datos de los beneficiarios; aunado a ello, se omitió celebrar actas de finiquito de algunos convenios. En el 2015, el dictamen inicia señalando la “ausencia de mecanismos de control y operación de los apoyos que motivaron, entre otros, el registro inadecuado de las cifras de los recursos ejercidos en el componente revisado” (ASF, 2015a. Pp. 10).

La auditoría realizada en el año 2013 ahonda en el problema de la falta de criterios técnicos para seleccionar las regiones a atender. Se advierte que “la Unidad Responsable no contó con las citadas clasificaciones [-en este caso, estudios del INIFAP y de la CONAGUA-] (...); en su lugar, proporcionó los dictámenes técnicos para atención del “Programa de Prevención y Manejo de Riesgos en su componente Atención a Desastres Naturales en el Sector Agropecuario y Pesquero (CADENA)”, los cuales no son aplicables al componente de

⁵⁹ En el año 2013, se señala que “aunado a (...) este tipo de apoyos [de reconversión productiva], se otorgaron también (...) otros proyectos estratégicos, bajo el precepto de prioridad nacional e impacto estatal” (ASF, 2013b. Pp.1).

⁶⁰ Bajo la misma lógica de externalización de acciones de gestión, en el 2015, el Colegio Mexicano de Especialistas en Recursos Naturales, A.C., fue contratado para las actividades de supervisión del componente.

Reconversión Productiva” (ASF, 2013b. Pp.4). Esta observación confirma la contradicción ya observada entre el carácter preventivo del componente y sus acciones post-desastre, puesto que, para seleccionar las regiones en las cuales intervenir, la UR acude a evidencias generadas en el marco de la operación del componente de Atención a Desastres Naturales. Más preocupante aún es la siguiente conclusión formulada en el marco de la auditoría: “se desconocen los criterios bajo los cuales la entidad fiscalizada determinó procedente otorgar los apoyos sin considerar las clasificaciones de zonas de muy bajo y bajo potencial productivo, así como de siniestralidad recurrente establecidas en las ROPSAGARPA para la operación del componente de referencia” (ASF, 2013b. Pp.4).

A estos problemas se suma el registro de operaciones que van claramente en contra de las Reglas del componente, como lo es, la asignación de recursos a productores que no cumplen con los requisitos de la población objetivo; la duplicidad de apoyos, con pagos a productores que fueron beneficiados también por el componente de Atención a Desastres Naturales; y el otorgamiento de apoyos que rebasan el monto máximo autorizado. Un concepto evidenciado y difícil de clasificar en términos de su posible relación con estrategias de captura de renta, es la ausencia o comprobación parcial de los apoyos otorgados, pues, como lo hemos señalado para los otros componentes analizados, esta situación puede ser propiciada por procedimientos administrativos laxos, o bien, por esquemas de desvío del recurso.

Finalmente, se identifican tres tipos de prácticas que podrían asociarse a una mayor probabilidad de prácticas de captura de renta (aunque, a excepción del segundo caso, también pueden ser producto de errores administrativos): 1) la realización de pagos a productores fallecidos; 2) el otorgamiento de apoyos a funcionarios de la Secretaría de Agricultura; y 3) la no-ejecución, o la ejecución sólo parcial, del recurso.

En el cuadro siguiente, presentamos los montos por concepto reportado, habiéndolos agrupado en ocho grandes categorías. Los conceptos 1, 2, 3 y 5 conforman el 93% del total de casos identificados, y corresponden a inconsistencias administrativas y falta de apego a la norma, que reflejan problemas de mala administración del componente. Estos cuatro conceptos podrían dar lugar a prácticas de captura de renta, aunque la evidencia recolectada no permite establecer una relación tan clara. Los conceptos 4, 6, 7 y 8, que representan alrededor del 7% del total de casos, puede asociarse de forma más contundente con prácticas de captura de renta, pues claramente evidencian situaciones en las cuales entra en tensión el objetivo público del componente con otro tipo de intereses privados.

Cuadro 18. Distribución de los montos reportados por conceptos definidos a partir de las auditorías, componente Reconversión Productiva.

	2013	2015	% del total
1. Inconsistencias en los procesos de aprobación, comprobación y/o cierre de los apoyos y/o proyectos.	337,885,188.91	343,724,723.95	87.62%
2. Duplicidad de los apoyos.	36,975,339.00	127,300.00	4.77%
3. Apoyos que rebasan los montos máximos.	20,177,270.75	154,400.00	2.61%
4. Recursos no entregados, no ejercidos, o sólo parcialmente.		17,040,400.00	2.19%
5. Inconsistencias en la ejecución del gasto de operación o en los convenios con instancias de ejecución.		14,581,900.00	1.87%
6. Desvío de recursos (o presunción de), no aplicados a los fines para los que fueron otorgados.	3,702,660.00		0.48%
7. Apoyos otorgados a beneficiarios fallecidos.	2,227,235.93	519,713.20	0.35%
8. Apoyos a funcionarios o presuntos familiares de la SAGARPA.	249,328.87	541,923.52	0.10%

Fuente: elaboración propia, a partir de los reportes de la ASF para los años referidos.

f. ¿Qué nos dicen las entrevistas sobre prácticas de captura de renta?

Llama la atención la brecha entre lo reportado en las entrevistas y los análisis de las evaluaciones y auditorías. En efecto, se recogió una valoración muy negativa del componente en términos de las prácticas de captura de renta que parecen caracterizar su ejecución.

“[Este] programa (...) les ha redituado ganancias enormes a [ciertos funcionarios] responsables de este programa (...).”

(Cita de entrevista).

Asimismo, parece confirmarse la inconsistencia ya observada en cuanto al objetivo del componente:

“Tienen la desvergüenza de llamarle el programa de reconversión productiva. En teoría no es otra cosa más que entrega de semillas. No tiene nada de reconversión, menos de productiva.”

(Cita de entrevista).

El *modus operandi* reportado consiste en adquirir semillas de mala calidad, a sobreprecio; se reportan también casos en los cuales se finge la entrega de la semilla, que es reutilizada para otras entregas. Este esquema es comúnmente llamado *carrusel*, y ha sido descrito para otro tipo de programas.

“Los *trailers* llegan cargados de la empresa. (...) Traen un precio ahí truqueado con los de la empresa.” En este año, el precio era de a 10 pesos la semilla certificada en la central de abastos de XX; ellos la querían pagar a 14 pesos.

“El acuerdo era con [ciertos funcionarios]. (...) Llegaban [los camiones] a la bodega donde se tenía que entregar. Todos los productores iban a firmar. No descargaban el tráiler y el tráiler daba la vuelta y se regresaba.”

(Cita de entrevista)

Ahora bien, esta forma de operar y desviar los recursos implica cierta organización y coordinación, en particular para garantizar que se cuente con la documentación comprobatoria.

“El problema es que en todo eso, en los expedientes está todo limpio. Hay un procedimiento que siguen de tal forma que el productor les firma prácticamente todo. Cuando uno revisa los expedientes, el expediente está intacto. Está la solicitud, está el estudio, está el recibo del productor, (...) y tomaron la modalidad de que el productor firmara una cesión de derechos para quienes distribuyen la semilla. Eso le facilita aquí la operación al nivel central para decir qué proveedores son los que van a entregar la semilla, y son trailers, y trailers y trailers, toneladas y toneladas y toneladas de semillas que entre paréntesis tampoco es semilla certificada, en la mayoría de los casos es de mala calidad.”

”[Este desvío se da con el] involucramiento del jefe de distrito, jefe de programa, subdelegado, los operadores del CADER, los productores, [funcionarios a nivel central]. (...) Es un genio, [uno de los funcionarios] que lo está organizando. (...) Bueno para los números, bueno para logística, bueno para normatividad, todo lo tiene planchadito. Tiene operando eso (...) desde 20XX o 20XX. Lo han manejado igual todo el tiempo.”

(Citas de entrevista).

La integración del componente de Reversión Productiva en el componente de Agroproducción es interpretada como una forma de seguir manejando esta operación, de forma más discreta:

“Hoy día ya lo escondieron más, ya ni siquiera se llama componente (...) pero sigue siendo parte del programa de fomento a la agricultura. [En] 2016 ya no apareció como tal, (...) está más escondido.”

(Citas de entrevista).

La práctica de “esconder” ciertos instrumentos programáticos también ha sido observada en el marco de apoyos para la entrega de huertos y granjas, altamente vulnerables ante prácticas de captura política.

g. *Balance de las distintas fuentes de información sobre procesos de captura de renta*

Las fuentes de información no se contradicen; sin embargo, tampoco nos permiten tener un panorama claro de cuáles podrían ser los principales mecanismos de captura de renta para este componente.

Una hipótesis por explorarse es que las transformaciones que ha tenido el componente a lo largo de los años se deban en gran medida a su reubicación dentro del organigrama operativo, de una Dirección General a otra, más que a las reestructuraciones programáticas. Un punto a explorar es en qué medida la “desfederalización” del componente haya tenido implicaciones importantes en su operación y resultados. Con la información analizada, no queda tan claro que estos cambios hayan conducido a nuevas dinámicas de captura de renta del componente, o a una resorción importante de éstas; es plausible que hayan provocado una reestructuración del conjunto de actores favorecidos por la captura de renta, más que una clara disminución o expansión de estas prácticas.

Por ejemplo, si bien la centralización de la operación y la concentración de las decisiones en pocos funcionarios a cargo del componente podrían favorecer esquemas de desvíos, no se puede evidenciar que, a partir de la supresión del esquema concurrente, se haya tenido como consecuencia un incremento de las prácticas de captura de renta. De hecho, se cuenta con poca información sobre eventuales problemas de desvíos antes de que el componente fuera centralizado; no obstante, las evaluaciones sí visibilizan problemas de opacidad en la toma de decisiones, aún bajo un esquema federalizado. Aunque el componente sea manejado por el nivel central, en los hechos, se siguen celebrando convenios con las entidades federativas; por lo cual los estados siguen teniendo mucho peso en su operación, con procesos de supervisión por parte del nivel central que dejan mucho que desear.

Una característica importante del componente es su distribución en proyectos diversos que no tienen relación entre ellos, dirigidos a sectores muy diferentes. Este punto nos lleva a dos reflexiones: por un lado, el *modus operandi* descrito en entrevista sólo aplica para una parte de los proyectos (aquellos más enfocados a la entrega de semillas, por ejemplo); por otro lado, la diversificación de los conceptos apoyados es un elemento que propicia *per se* que se lleven a cabo prácticas de captura de renta. En efecto, las particularidades temáticas y técnicas de cada convenio dificultan esquemas de seguimiento sistemático de la operación del componente y de revisión de la correcta aplicación de los recursos, lo cual propicia espacios para la elaboración de proyectos y prácticas administrativas que favorezcan el desvío de recursos.

Ahora bien, cabe destacar que la hipótesis inicial a partir de la cual se seleccionó este componente para su estudio comparado ha sido refutada al revisar sus esquemas operativos. En efecto, se contaba con que el componente de Reversión Productiva estuviera principalmente enfocado en la distribución de insumos relativamente homogéneos a nivel nacional, para entonces compararlo con el componente PIMAF. No obstante, en los hechos, vemos que la oferta del componente se articula en distintos proyectos que, si bien tienden a promover la distribución de insumos básicos (aunque no

exclusivamente), no conforman una oferta masiva de bienes homogéneos, debido, en particular, a la diversidad de cadenas de valor representadas y a su carácter regionalizado.

El componente de Reconversión Productiva nos insta a pensar en metodologías de observación que no estén basadas en los aspectos normativos, sino en las dinámicas operativas instaladas año tras año. Por ejemplo, como ya lo mencionamos, si bien este componente no es federalizado, en los hechos es operado de forma conjunta con las entidades federativas; es razonable pensar que una operación federalizada que no se enmarca en el esquema formal de operación en concurrencia con los estados, podría inducir una mayor opacidad y discrecionalidad, pues “escapa” a muchos de los procedimientos que aplican para los componentes que operan bajo el esquema concurrente. Así, la revisión de este componente pone el dedo sobre la forma en que la historia propia de un componente puede determinar su operación; parece ser incluso más determinante aún que el “esquema operativo teóricamente más adaptado” al tipo de programa considerado.

4.2.4 El componente de Apoyo para Productores de Maíz y Frijol

En el Anexo 9 enlistamos las fuentes de información revisadas. No se identificaron evaluaciones externas del componente, mientras que se cuenta con una serie de reportes de auditorías que fueron llevadas a cabo anualmente entre el 2009 y el 2015.

a. Diseño y oferta de bienes y servicios

El componente de Apoyo para Productores de Maíz y Frijol aparece en las Reglas de Operación de la Secretaría de Agricultura en el año 2011, como proyecto estratégico perteneciente al Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural. En el 2014, se transforma en un componente del Programa de Fomento a la Agricultura y se modifica su nombre de “PROMAF: Proyecto Estratégico de Apoyo a la Cadena Productiva de los Productores de Maíz y Frijol” a “PIMAF: Programa de Apoyos para Productores de Maíz y Frijol”; en el 2016, pasa a formar parte del Programa de Apoyo a Pequeños Productores.

Cabe señalar que el origen del PROMAF es previo al 2011, pues era un subprograma operado por el Fondo Compartido para el Fomento de Agronegocios, el FIRCO: se encuentran “rastros” de su existencia en el Programa de Egresos de la Federación del año 2006.

En el año 2011, el PROMAF tenía como objetivo “contribuir al logro de la seguridad alimentaria nacional a través de fortalecer la competitividad de los productores de maíz y frijol por medio del otorgamiento de apoyos a servicios de asistencia técnica, capacitación, innovación tecnológica sustentable, desarrollo organizativo y mecanización de las unidades productivas” (DOF, 2010b. Pp. 63). Este objetivo se mantendrá estable en los años siguientes, con la diferencia de que a partir de 2012, se integra un medio adicional para lograr la seguridad alimentaria, que es, “la inducción hacia una agricultura sustentable y el uso del crédito para capitalizarse y mejorar su rentabilidad” (DOF, 2011a. Pp. 86).

Al modificarse como PIMAF, el componente pierde su objetivo específico; sólo se establece que contribuye al objetivo del Programa de Fomento a la Agricultura, mismo que es formulado de la forma siguiente: “incrementar la producción y productividad de las

Unidades Económicas rurales agrícolas mediante incentivos para: integración de cadenas productivas (sistemas producto), desarrollo de agroclúster; inversión en capital físico, humano y tecnológico, reconversión productiva, agro insumos, manejo postcosecha, uso eficiente de la energía y uso sustentable de los recursos naturales” (DOF, 2013c. Pp. 62).

Para el año 2016 se observa de nuevo un cambio importante en la lógica programática del PIMAF, dado que pierde su estatus de componente para ser integrado como subcomponente de un componente más amplio denominado “Incentivos Productivos”, cuyo objetivo es: “apoyar a los pequeños productores de café, maíz y frijol con incentivos económicos integrales para aumentar su productividad” (DOF, 2015c. Pp. 189). Este nuevo componente fusiona dos componentes preexistentes, que son, el PIMAF y el PROCAFÉ (principal programa de apoyo a los caficultores). En el marco de esta reestructuración, el PIMAF deja de formar parte del Programa de Fomento a la Agricultura para integrarse en el entonces recientemente creado Programa de Apoyo a Pequeños Productores.

De manera general, el PIMAF apoya principalmente la adquisición de insumos para productores de maíz y frijol, con un subsidio de 2,200 por Has. (máximo de 5 Has. por productores) en el 2016 (DOF, 2015c). Es concebido como un apoyo renovable de forma multianual, con un plazo máximo de tres años por productor. Puesta la poca disponibilidad de fuentes documentales sobre el componente, se buscó identificar el tipo de bienes y servicios provistos cruzando la información de las Reglas de Operación (de 2011 al 2016) con los reportes de auditoría consultados.

Un primer hallazgo es que el componente ha tenido muchos cambios en su diseño y operación a lo largo de los años. De 2011 al 2013, el tipo de bienes y servicios provistos por el PIMAF es bastante diversificado, pues incluye acompañamiento técnico (apoyo a asesores técnicos), desarrollo organizativo, inducción tecnológica e inducción a paquetes tecnológicos, maquinaria y equipo, apoyo a la formulación de proyectos y soporte y tutoría. El reporte de la ASF para el 2011 precisa que los apoyos otorgados se dirigen a la “siembra de parcelas, compra de semillas mejoradas, fertilizantes, uso de nuevas formas de producir y apoyo técnico de expertos profesionales” (ASF, 2011b. Pp. 1). En este mismo periodo, el financiamiento para la adquisición del paquete tecnológico busca incentivar la cultura crediticia, vía la inducción de esquemas de recuperación del financiamiento otorgado y conformación de fondos de riesgo compartido.

Hasta el año 2014, los apoyos son calibrados y diferenciados según dos criterios: el rubro de financiamiento por un lado, y el nivel de desarrollo del productor considerado por otro lado. De esta forma y en una primera etapa, se identifican tres grupos de productores: los de baja escala, los de transición y los de alto rendimiento.

Las Reglas de Operación de 2011 establecen que el último grupo, los productores de alto rendimiento, sólo pueden acceder a apoyos de acompañamiento técnico, mientras que los productores de pequeña escala y de transición tienen acceso a los cinco rubros ofrecidos. Para este mismo año, los productores de baja escala son definidos como aquellos que poseen hasta 3 Has. de temporal, y producen maíz criollo para algunos mercados específicos (es decir, que se excluyen los productores que producen exclusivamente para fines de autoconsumo (mismos que constituyen la mayoría de los productores de maíces criollos)).

Los productores en transición y de alto rendimiento poseen hasta 20 hectáreas de temporal o 5 hectáreas de riego para los de transición, y 20 hectáreas de temporal o de riego para los de alto rendimiento; en ambos casos, se privilegian aquellos que producen maíz amarillo (principalmente utilizado para el consumo pecuario). Ambos grupos son conformados por productores ubicados en zonas de medio y alto potencial productivo conforme a la clasificación del Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias (INIFAP), y que pertenecen a una organización legalmente constituida. La diferencia entre los productores de alto rendimiento y los de transición, es que el primer grupo se caracteriza por contar con los recursos necesarios para financiar su actividad productiva, lo cual queda expresado en lo siguiente: “personas morales (...) que cuenten con acceso al financiamiento para la aplicación del paquete tecnológico” (DOF, 2010b. Pp. 64).

Como lo podemos observar, esta primera tipología toma en cuenta varios criterios: el número de hectáreas y el acceso al riego; el tipo de maíces producidos (criollos para los de baja escala, vs. amarillo para transición y alto rendimiento), la ubicación en regiones de medio o alto potencial productivo (para transición y alto rendimiento) y ser parte o no de una organización constituida (para transición y alto rendimiento) que brinde servicios financieros a sus miembros (para alto rendimiento). En el año 2012, la única diferencia en la definición de esta tipología reside en que los productores de baja escala también incluyen a aquellos que producen exclusivamente para el autoconsumo.

El acompañamiento técnico se establece por grupos de 30 a 50 productores para los productores de pequeña escala, o bien, por una superficie total de 500 hectáreas para los productores en transición, con un pago total de 130,000 pesos anual por técnico; para los productores de alto rendimiento, se fija un monto por hectárea de aproximadamente 500 pesos. Otros apoyos se prorratean por proyecto (desarrollo organizativo y formulación de proyectos), mientras que el subsidio para paquete tecnológico es determinado por hectárea.

A partir de 2012, las delegaciones de la Secretaría de Agricultura son responsables de delimitar las regiones en las cuales intervenir para atender a productores de baja escala y de autoconsumo. En la misma línea, en el 2013 se deja de hacer referencia a la regionalización del INIFAP para los productores de transición y de alto rendimiento; ésta se vuelve responsabilidad de la propia Unidad Responsable, conjuntamente con las Instancias Ejecutoras. De 2012 al 2013, se abre el acceso de los productores de alto rendimiento al rubro de maquinaria y equipo, adicionalmente al de acompañamiento técnico.

Al reestructurarse el componente en el 2014, se reformulan los tipos de bienes y servicios y la tipología de productores correspondientes; en un primer momento, se hace mención de dos grupos de productores, los pequeños productores, que poseen hasta 3 hectáreas y que siembran semillas criollas o híbridas; y los productores con esquema de alta productividad, que poseen hasta 20 hectáreas. El apoyo es calculado por hectárea, e incluye la asistencia técnica así como distintos insumos que conforman el paquete tecnológico. Para los pequeños productores, se establece un listado de tipo de insumos que pueden adquirirse⁶¹. Para el año 2015, desaparece la clasificación de los productores, y se

⁶¹ Semilla, fertilizante, plaguicidas, equipo aspersor, así como, silos u otros graneros familiares (DOF, 2013c).

distinguen los apoyos según el tipo de sistemas de producción considerado, diferenciándose los “tradicionales”, para los cuales se define un límite de 3 Has. por productor; los “ecológicos y de especialidad”, en el caso de los cuales no viene especificado ningún monto máximo; y “los paquetes para maíz amarillo”, para los cuales se consideran apoyos de hasta 2,400,000 pesos por proyecto, equivalente a un total de 1,000 hectáreas (DOF, 2014b).

Finalmente, en el 2016, las Reglas de Operación presentan un esquema sumamente simplificado en comparación con los años anteriores, pues ya no se diferencian los sistemas de producción, sino que se establece un monto de 2,200 pesos por hectárea con un máximo de 5 hectáreas para maíz, y 1,200 pesos por hectárea con un máximo de 5 hectáreas también para frijol -lo cual reduce por mucho el monto total que pueda recibir un productor en comparación con los años anteriores. El rubro de asistencia técnica es desvinculado del apoyo al paquete tecnológico.

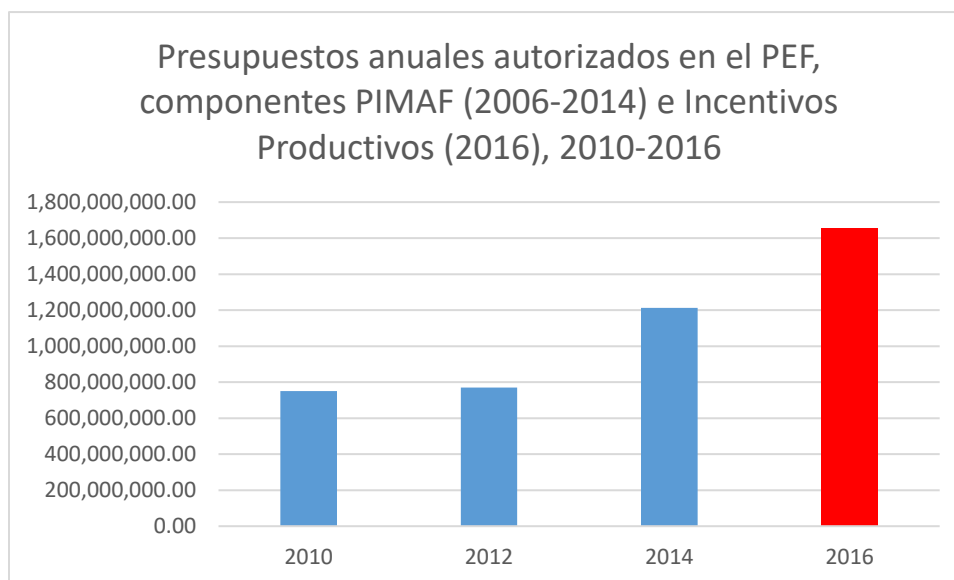
A excepción de los últimos años, en los cuales se ha emparejado el monto de apoyo, las Reglas de Operación del componente establecen niveles de financiamiento para paquetes tecnológicos menores para los productores de menor escala. A lo largo de la trayectoria del PIMAF, el monto para la adquisición de insumos ha incrementado para alcanzar, en 2016, más del doble del monto apoyado en 2011.

Otro cambio notorio a lo largo de los años es una mayor flexibilidad respecto del concepto de paquete tecnológico: si bien en un principio, el paquete tecnológico contiene una serie de insumos precisos que tienen que ser avalados por el INIFAP, en años más recientes se financian insumos de forma más general, con el solo aval de la propia Secretaría y menos acompañamiento técnico.

b. Presupuesto y mecánica operativa

El monto presupuestal autorizado en el Presupuesto de Egresos de la Federación ha ido creciendo de manera regular en los años revisados. En 2014, el monto autorizado es casi dos veces superior al presupuesto previsto en el 2010. Recordemos no obstante que para el año 2016, el presupuesto reportado refleja los montos de los “ex componentes” PIMAF, por un lado, y PROCAFÉ, por otro lado. Si consideramos que en el 2016, se autorizó un monto para los apoyos a los productores de café similar al año anterior, entonces el monto correspondiente a los apoyos para los productores de maíz y frijol es de aproximadamente 900 millones de pesos; eso es, un 30% más bajo que para el año 2015, en el cual el presupuesto autorizado del PIMAF ascendió a aproximadamente 127 millones de pesos.

Gráfica 9. Presupuestos anuales autorizados del componente PIMAF y del componente de Incentivos Productivos, 2010-2016. En pesos mexicanos.



Elaboración: propia, a partir de la información de los montos autorizados en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

La mecánica operativa de este componente se basa en la dispersión de los recursos vía Instancias Ejecutoras externas a la Unidad Responsable. Los arreglos para la operación son definidos vía convenios de colaboración entre la Unidad Responsable y las instancias correspondientes.

El componente funciona mediante publicación de convocatorias, recepción de solicitudes, dictamen y, en caso de aprobación, asignación de recursos. Más allá de este procedimiento, al revisar las Reglas de Operación y reportes de auditoría, no queda claro cómo se lleva a cabo el proceso de planeación y toma de decisiones sobre la asignación de recursos en el marco de la ejecución del componente. Hemos ido observando que, de forma general para la Secretaría de Agricultura, la escasez de procedimientos para la planeación tiende a ser suplida por un mayor protagonismo de las instituciones involucradas en la operación en los procesos de planeación, aunque sea de manera informal (ver caso del COUSSA). En el caso del PIMAF, las instancias involucradas en su operación son diversas y han ido cambiando significativamente año tras año, lo cual dificulta esta parte del análisis del componente.

A diferencia de otros componentes, el PIMAF presenta una mayor continuidad de su estructura operativa “núcleo”, al haberse mantenido en la misma Subsecretaría. En efecto, entre el 2011 y el 2013, la Unidad Responsable del entonces PROMAF es la Dirección General de Fomento a la Agricultura de la Subsecretaría de Agricultura; en el 2014, pasa a ser la Dirección General de Productividad y Desarrollo Tecnológico, que pertenece a la misma Subsecretaría.

Hasta el año 2014, las Instituciones Ejecutoras eran organismos de la Banca de Desarrollo y el FIRCO, en un esquema de delegación de funciones similar al proceso descrito para el componente de Tecnificación de Riego. La selección de este tipo de instancias respondió, en un primer momento, a preocupaciones respecto de la calidad de la operación, con el

supuesto de que dichas instituciones presentan ciertas garantías para que se respeten criterios técnicos. Esa intención queda expresada en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2012 de la forma siguiente: “la SAGARPA deberá convenir una parte de los recursos con las instituciones de banca de desarrollo del sector rural su participación como ejecutor o agente técnico en el componente de Apoyo para Productores de Maíz y Frijol (PROMAF), **con el fin de que los proyectos de inversión apoyados cuenten con el acompañamiento y los servicios técnicos que aseguren su adecuada formulación y desarrollo**” (subrayado nuestro) (DOF, 2011b. Pp. 59). Esta mecánica operativa también está claramente asociada con el origen del componente, puesto que el PIMAF nació como un programa del FIRCO, instancia cercana a la Banca de Desarrollo por el tipo de servicios que presta.

Ahora bien, es interesante observar que, al igual que para otros de los componentes estudiados, las instituciones elegidas para la ejecución del PIMAF han ido evolucionando en el tiempo. En el 2011, el FIRCO es la única Instancia Ejecutora evocada en las Reglas de Operación. En el 2012 y el 2013, son cuatro las Instancias Ejecutoras mencionadas, diferenciadas según el tipo de productores y de bienes y servicios proporcionados: “1) Financiera Rural y FIRA para baja escala (...), transición y alto rendimiento, para solicitantes interesados en recibir en forma conjunta financiamiento y los apoyos del componente). 2) FIRCO: para transición. 3) Delegaciones estatales de la Secretaría para baja escala y alto rendimiento”; destacándose también la aparición de las delegaciones de forma mucho más clara en las Reglas de Operación para este año. A estas instituciones se agregan “aquellas que designe la Unidad Responsable” (DOF, 2010b. Pp. 92; DOF, 2011a. Pp. 99-100).

Un cambio importante surgió en el año 2014, con la ya mencionada reasignación del componente de la Dirección General de Fomento a la Agricultura a la Dirección General de Productividad y Desarrollo Tecnológico, a la vez de que las Instancias Ejecutoras dejan de incluir a las instituciones de la Banca de Desarrollo y al FIRCO; la operación se vuelve responsabilidad de las delegaciones, la Unidad Responsable, junto con algunas instituciones externas de distintos perfiles (DOF, 2013c). En el 2016, las Instancias Ejecutoras sólo incluyen la Unidad Responsable y otras instancias que esta designe (DOF, 2015c).

Asimismo, a partir de 2014, la estructura operativa presentada en las ROP parece ser más compleja, pues aparecen otro tipo de figuras semejantes a las establecidas para los componentes de Reconversión Productiva y de Tecnificación de Riego; no obstante, a diferencia de estos dos componentes, en el caso del PIMAF, se caracterizan por mayores variaciones en su número y designación según los años:

- 1) La Unidad Responsable, la Unidad Técnica Auxiliar, la Instancia Dispensora de Recursos, la Instancia Ejecutora y la Instancia Ejecutora de Gastos asociados a la operación para el año 2014 (DOF, 2013c);
- 2) La Unidad Responsable, la Unidad Técnica Auxiliar, la Instancia Dispensora de Recursos y la Instancia Ejecutora para el año 2015 (DOF, 2014b);
- 3) La Unidad Responsable, la Unidad Técnica Operativa, la Instancia Dispensora de Recursos, la Instancia Ejecutora, la Instancia Ejecutora de Gastos asociados a la

operación y el Comité Técnico Dictaminador (Cuerpo Colegiado designado por la Unidad Responsable) para el año 2016 (DOF, 2015c).

En los hechos, las Instancias Ejecutoras u otro tipo de instancias requeridas para la operación pueden llegar a ser mucho más diversas que las reportadas en las Reglas de Operación. Así, en los reportes de auditoría revisados, se hace mención de las instancias siguientes: para el año 2011, FIRCO; para el 2012, FIRCO, Financiera Rural, ASERCA, el Centro Internacional de Mejoramiento de Maíz y Trigo (CIMMYT), la Fundación Produce de San Luis Potosí y las delegaciones; para el 2013, Financiera Rural y FIRCO; para el 2014, las delegaciones estatales; y para el 2015, aparecen, adicionalmente a la Unidad Responsable y las delegaciones, otras instancias, tales como la Fundación Mexicana para el Desarrollo Administrativo de las Instituciones, la Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas Públicas y la Unión Agrícola Regional de Sinaloa. Cabe subrayar que estos listados no son exhaustivos, pues las auditorías sólo revisan una parte del presupuesto ejercido, y la investigación no se realiza bajo los mismos criterios año tras año.

El componente prevé la asignación de recursos a distintos tipos de actores: proveedores, organizaciones de productores, productores como personas físicas, prestadores de servicios profesionales, así como, intermediarios financieros –en este último caso, sólo para los años en los cuales el componente prevé esquemas de riesgo compartido⁶² y de inducción al financiamiento⁶³ (es decir, del 2011 al 2013). En los primeros años de ejecución del componente, el recurso se asignaba a las organizaciones o productores, quienes seleccionaban a su proveedor, pues no se financiaban de forma directa las empresas proveedoras. Esta situación cambió en los años siguientes, coincidente con varias observaciones de la ASF sobre malas prácticas en las licitaciones para la adjudicación de proveeduría. Este nuevo procedimiento permite una asignación directa de los recursos a los proveedores, mediante una cesión de derechos de los productores a los proveedores⁶⁴.

En el año 2015, aparecen en las Reglas de Operación nuevos aspectos normativos que, en teoría, debieron de haber influido sobre el proceso de selección y contratación de la proveeduría; es la integración de un catálogo de proveedores, que se construye de la forma siguiente: “a) Se integrará un grupo de trabajo encargado de revisar y analizar las propuestas, conformado por representantes de: la Unidad Responsable, Oficialía Mayor, INIFAP y Órgano Interno de Control; b) El grupo de trabajo definirá el catálogo de proveedores; c) Publicación del catálogo de proveedores en la página de la Secretaría” (DOF, 2014b. Pp. 60-61). No obstante este procedimiento, adelantamos aquí que tanto las

⁶² “Recursos públicos que en calidad de subsidio recuperables a favor del beneficiario original y a través del PROMAF se otorgan al productor para complementar su aportación, necesaria para el ingreso como nuevo socio o para consolidarlo como socio y cumplir los requisitos necesarios para obtener un financiamiento de un intermediario financiero no bancario” (DOF, 2010b. Pp. 65).

⁶³ “Aportación como garantía líquida (crear fideicomiso) para la gestión de créditos, que se complementan, en su caso, con el Fondo Nacional de Garantía (FONAGA) o el Programa para la Profundización del Financiamiento Rural (PROFIN), para que, a través de la Financiera Rural, de los intermediarios Financieros no Bancarios o de la Banca Comercial, los productores obtengan crédito.” ROP 2012.

⁶⁴ “(...) los beneficiarios ceden a los proveedores el derecho de cobro de los recursos autorizados del componente mediante una “Acta entrega recepción de apoyos y de cesión de derechos”, que deben firmar en el momento en que le son entregados los paquetes tecnológicos” (ASF, 2014b. Pp. 3).

entrevistas como las auditorías muestran que no siempre se respeta el listado de proveedores del catálogo, y los problemas de mal uso de los recursos vinculados con la proveeduría no parecen haber disminuido a raíz de ello. Tal vez como consecuencia de este fracaso, para el año 2016, este requisito ya no aparece en las Reglas de Operación.

Se cuenta con poca información sobre los procesos formales de seguimiento y supervisión del componente; parecen ser similares a los evocados en el marco del componente de Tecnificación de Riego, que también funciona bajo un esquema de delegación de funciones a varias instancias externas. Entre las principales limitaciones identificadas, que serán analizadas más adelante, se hace mención de problemas de competencia y atribuciones entre quienes desempeñan estas funciones.

c. Resultados percibidos

A partir de información presentada en los reportes de la Auditoría Superior de la Federación, podemos establecer que en el año 2011, el 58% de los apoyos fueron destinados al financiamiento de paquetes tecnológicos; el 29%, a la asistencia técnica; el 7% para la adquisición de maquinaria y equipo; el 3%, al desarrollo organizativo; el 2% para soporte y tutoría; y menos del 1%, para la formulación de proyectos (ASF, 2011b).

En el transcurso de los años, la proporción de recursos para la adquisición de paquetes tecnológicos ha ido aumentando, al detrimento de los conceptos para acompañamiento en su concepto amplio. Así, en el 2016, se calcula un 90% de los apoyos dirigidos a los paquetes tecnológicos, y un 10% para acompañamiento y asistencia técnica, consultoría y capacitación⁶⁵ (ASF, 2016).

Se tiene información del número total de productores apoyados para el 2011, 2012 y 2015. Llama la atención la enorme diferencia en las cifras reportadas: para el 2011, se reporta un total de 129,372 productores, distribuidos en 27 estados; para el 2012, esta cifra es de tan sólo 54,083 en un número idéntico de estados; en 2015, son 324,020 productores beneficiarios, esta vez en cinco estados del centro-sur del país (Chiapas (26.5%), Guerrero (23.5%), Veracruz (8.3%), Oaxaca (6.7%) y Puebla (5.5%)). Este último dato es coherente con el perfil de baja escala de la población objetivo establecido en las ROP.

Cuadro 19. Número de productores reportados como apoyados por el PIMAF, años 2011, 2012 y 2015.

Año	Número de productores	Total estados
2011	129,372	27
2012	54,083	27
2015	324,020	5

Fuente: elaboración propia, a partir de los reportes de la ASF para los años referidos.

Se observa también una diferencia importante en la proporción de los recursos dirigidos a los distintos estratos de productores; en efecto, en el 2011 y el 2012, se apoyaron principalmente a productores en transición, que representaron el 82% del total de los recursos en 2011 y el 93% en el 2012; mientras que los productores de alto rendimiento

⁶⁵ Sin tomar en consideración los reintegros a la Tesorería de la Federación realizados para este ejercicio.

fueron apoyados con el 8% de los recursos en 2011, y el 7% en 2012; ahora bien, los productores de baja escala, si bien recibieron el 10% de los recursos en 2011, no fueron apoyados el año siguiente. En el año 2014, se observa una tendencia inversa, pues el 80% de los recursos es dirigido a pequeños productores, contra un 20% para productores de alta productividad. Estas variaciones reflejan una importante falta de consistencia en las acciones concretas realizadas en el marco del componente de un año a otro.

Cuadro 20. Distribución de los recursos del componente PIMAF entre los distintos estratos de productores. 2011, 2012 y 2014.

	2011	2012	2014
Porcentaje de recursos dirigidos a pequeños productores/productores de baja escala	10%	0%	80%
Porcentaje de recursos dirigidos a productores en transición	82%	93%	
Porcentaje de recursos dirigidos a productores de alto rendimiento/con esquema de alta productividad	8%	7%	20%

Fuente: elaboración propia, a partir de los reportes de la ASF para los años referidos.

d. ¿Qué nos dicen las evaluaciones externas sobre prácticas de captura de renta?

Dada que no se han llevado a cabo evaluaciones externas del componente, convendría reformular la pregunta del apartado de la forma siguiente: ¿qué nos dice la ausencia de evaluaciones externas?

Recordemos que los proyectos estratégicos o especiales (tipo “U”) -estatus que ha tenido el componente durante muchos años- no están sujetos a evaluaciones externas en el marco del Sistema de Evaluación del Desempeño. No obstante, cabe precisar que el PIMAF se instituyó como componente programático en el mismo año que el componente de Tecnificación de Riego, y que en este último caso, este componente ha sido objeto de 5 evaluaciones externas desde el año 2009. En este sentido, la regla del tipo de clasificación del programa no parece ser un criterio tan determinante para explicar la ausencia completa de evaluaciones del PIMAF.

Para responder esta pregunta, será necesario referirnos al inciso 5.2.2 del siguiente capítulo, donde evidenciamos la enorme opacidad sobre la forma en que se seleccionan los programas o componentes por ser evaluados anualmente; ello nos lleva a concluir que no contamos con ningún elemento explicativo que nos ayude a comprender por qué el componente de Apoyo a Productores de Maíz y Frijol no ha sido sujeto a evaluaciones externas.

e. ¿Qué nos dicen las auditorías sobre prácticas de captura de renta?

En el Anexo 6d están reportados los cálculos y cuadros correspondientes al análisis de los informes de auditoría del componente de Apoyo para Productores de Maíz y Frijol.

Desde el año 2009, los reportes de la Auditoría Superior de la Federación apuntalan una serie de irregularidades, mismas que han justificado la repetición de ejercicios de auditorías entre el 2009 y el 2015. La serie de auditorías financieras y de cumplimiento realizadas hasta el 2014 llevaron, en el 2015, a la realización a una auditoría forense con mayor indagación en algunos aspectos de mal uso de los recursos considerados como más graves o delicados. En la introducción del informe de la auditoría forense, se anuncia lo siguiente: “se tienen como antecedentes las auditorías practicadas [para los años 2011, 2012, 2013 y 2014], en donde se han observado diversas conductas irregulares en la aplicación de los recursos, como los gastos asociados a la operación de los programas revisados (...); por lo que se determinó llevar a cabo la auditoría, para constatar la posible existencia de actos u omisiones que impliquen irregularidades o conductas ilícitas” (ASF, 2015b. Pp. 2).

Será importante tener en consideración esta distinción entre el carácter forense de la auditoría del 2015, puesto que, comparado con una auditoría forense, los hallazgos de las auditorías financieras y de cumplimiento pueden ser considerados como una suerte de “piso mínimo” del universo real de inconsistencias (eso es, que permiten evidenciar menos casos que las auditorías forenses, siendo menos exhaustivas).

El porcentaje del daño o perjuicio o ambos a la Hacienda Pública referido al presupuesto total del componente incrementó de manera drástica entre el 2013 y el 2014 –del 0.57% al 15.82%– para alcanzar su valor máximo en el 2015, con un 17.01% del presupuesto total; aunque en términos absolutos, el año con mayor presupuesto reportado bajo este tipo de observación es el 2014, con más de 300 millones de pesos. El porcentaje de recursos que fueron objeto de promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria fue de más del 50% del presupuesto total en los años 2013 y 2015 (para el 2013, esta observación se atribuye a la falta de suscripción del documento de cierre finiquito del programa por parte de la Financiera Rural, mientras que en el 2015 el tipo de acciones correspondientes son mucho más diversas). Con ello, el monto total de presupuesto con observaciones asciende al 54% del presupuesto total en 2013, y al 67% en 2015. Ahora bien, el mayor porcentaje reportado en 2015 puede deberse a que este año se haya llevado a cabo una auditoría forense, misma que implica una revisión más cabal y precisa del ejercicio presupuestal.

De lo anterior concluimos que, a pesar de la labor de la Auditoría en reportar las malas prácticas en el marco de la operación del PIMAF, éstas no han sido atendidas por parte de la Secretaría; incluso, cabría la posibilidad de que se hayan agravado. El mismo tipo de conclusiones surgieron del análisis del caso del componente de Tecnificación de Riego.

Cuadro 21. Distribución de los montos reportados por tipo de observaciones de las auditorías, componente PIMAF.

	2011	2012	2013	2014	2015	TOTAL	Distribución en %
A) Daño o perjuicio o ambos a la Hacienda Pública que no derivó en una PRAS ni en una DH	0.00	4,540,403.30	6,125,027.06	307,773,444.41	209,918,367.57	528,357,242.34	29%
% del presupuesto total	0.00%	0.36%	0.57%	15.82%	17.01%		
B) Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria que no derivó en una denuncia de hechos	1,615,600.00	61,463,600.00	570,520,000.00	N/A	611,371,400.00	1,244,970,600.00	70%
% del presupuesto total	0.18%	4.88%	53.22%	N/A	49.54%		
C) No ejercido reintegrado a la TESOFE a raíz de la Auditoría	179,800.00	202,100.00	510,400.00	35,200.00	0.00	927,500.00	0%
% del presupuesto total	0.02%	0.02%	0.05%	0.00%	0.00%		
D) Denuncia de hechos	16,528,150.00	372,080.49	0.00	0.00	0.00	16,900,230.49	1%
% del presupuesto total	1.83%	0.03%	0.00%	0.00%	0.00%		
Total observaciones: A+B+C+D	18,323,550.00	66,578,183.79	577,155,427.06	307,808,644.41	821,289,767.57		
% del presupuesto total ejercido para el componente	2.03%	5.28%	53.84%	15.82%	66.54%		

Fuente: elaboración propia, a partir de los reportes de la Auditoría para los años correspondientes.

Ahora bien, el tipo de prácticas reportadas son muy diversas. Para facilitar la interpretación de esta información, y al igual que para los componentes precedentes, hemos agrupado las observaciones en un listado de conceptos más amplios. Presentamos, en el cuadro abajo, la evolución de la frecuencia de registro de dichos conceptos año por año.

Cuadro 22. Frecuencia de los conceptos definidos a partir de las auditorías, para los años referidos. Componente PIMAF.

	2011	2012	2013	2014	2015	TOTAL
1. Inconsistencias o faltantes en la documentación comprobatoria para el otorgamiento y finiquito de los apoyos.	1	1	1	1	1	5
2. Duplicidad de apoyos.	1	1		1	1	4
3. Apoyos otorgados a beneficiarios fallecidos.		1	1	1	1	4
4. Inconsistencias en las acciones de reportes y seguimiento.		1		1	1	3
5. Recursos no entregados, no ejercidos, o sólo parcialmente.		1		1		2
6. Apoyos que rebasan los montos máximos.			1	1		2
7. Apoyos entregados a beneficiarios no identificados.				1	1	2
8. Sobreprecio de los paquetes tecnológicos.				1	1	2
9. Selección discrecional de proveeduría.				1	1	2
10. Pagos improcedentes a Prestadores de Servicios Profesionales.			1			1
11. Simulación de documentación (o presunción de) para recibir o el uso indebido de los recursos (incluye subfacturación).				1		1
12. Desvío de recursos (o presunción de), no aplicados a los fines para los que fueron otorgados.					1	1
13. Inconsistencias e improcedencias en el proceso de selección de proveeduría.					1	1

Fuente: elaboración propia, a partir de los reportes de la Auditoría para los años correspondientes.

El concepto más recurrente consiste en las inconsistencias o faltantes en la documentación comprobatoria para el otorgamiento y finiquito de los apoyos. Este concepto abarca una gran variedad de situaciones, desde la ausencia de comprobantes que justifiquen la ejecución de un apoyo, hasta inconsistencias en un acta de finiquito con una Instancia Ejecutora dada. El concepto de apoyos duplicados (referido a dos apoyos otorgados a un mismo beneficiario) y a beneficiarios fallecidos, es también frecuente, pues aparece en 4 de los 5 años revisados. En cuanto al cuarto concepto en orden de frecuencia, que son, las inconsistencias en las acciones de reporte y seguimiento, esas hacen referencia a inconsistencias entre las distintas bases de datos oficiales utilizadas para la operación del componente: presupuestales, listado de beneficiarios, registro de apoyos otorgados, etc.; así como, a problemas detectados en el procedimiento de seguimiento que llevan a cabo las Instancias Ejecutoras. Los apoyos que rebasan los montos máximos pueden significar el pago de un paquete tecnológico cuyo monto rebasa lo establecido por hectárea; o el otorgamiento de apoyos para una cantidad de hectáreas que es mayor al límite estipulado en las Reglas de Operación.

Podemos advertir que, en los últimos años revisados, aparecen conceptos no detectados en los años anteriores; en particular, aquellos relacionados con la proveeduría. El contenido de los reportes de los años 2014 y 2015 hace particular énfasis en irregularidades detectadas en el proceso de licitación de la proveeduría, así como, en la forma en la cual los proveedores entregan los apoyos. Estas situaciones están recogidas en los conceptos de “selección discrecional de proveeduría”; “inconsistencias e improcedencias en el proceso de selección de proveeduría”; “sobreprecio de los paquetes tecnológicos”; y “subfacturación de los apoyos otorgados”.

Esta situación puede estar relacionada con el hecho de que la Auditoría Superior de la Federación haya decidido revisar con mayores detalles los procedimientos relacionados con la proveeduría en estos últimos años; lo anterior implicaría que la detección de estas malas prácticas no se deba, en los hechos, a que estas hayan tenido lugar exclusivamente en estos años, sino al hecho de que no se habían detectado en los años anteriores. Otra posibilidad es que la proveeduría efectivamente se haya vuelto un mayor foco para la captura de renta en estos últimos años, lo cual podría asociarse a los cambios normativos u organizacionales que tuvieron lugar en el año 2014.

En los dos últimos años revisados, surgen dos conceptos nuevos que vemos importante analizar con mayor cuidado: son los apoyos entregados a beneficiarios no identificados por un lado, y las presunciones de desvío de recursos por otro lado. En cuanto al primer concepto, se advierte que en el 2015, se autorizaron pagos de manera general a los proveedores sin que se tuvieran identificados los beneficiarios objeto de la dispersión de los incentivos. Por lo que concierne la presunción de desvío de recursos, se decidió utilizar este término para los casos en los cuales la Auditoría expresa claramente que es razonable suponer que **los “recursos fueron utilizados para fines distintos a los autorizados”** (subrayado nuestro); de todos los reportes de auditoría revisados en el marco de este

estudio, esta expresión sólo es utilizada en el reporte de la auditoría forense del año 2015 para el PIMAF, para cinco casos diferentes⁶⁶.

En el cuadro siguiente presentamos de nuevo los catorce conceptos, esta vez ordenados por monto anual en los cinco años correspondientes. Las inconsistencias o faltantes en la documentación comprobatoria para el otorgamiento y finiquito de los apoyos siguen encabezando el listado, y suman un 40% del monto total correspondiente, con diferencias interanuales muy importantes –monto máximo de más de 550 millones de pesos en el 2013, y mínimo de aproximadamente 31,000 pesos en el 2014. Para el 2013, una proporción importante del monto correspondiente se explica por la falta de suscripción del documento de cierre finiquito del programa por parte de la Financiera Rural. En el 2015, año para el cual se reportan más de 85 millones de pesos, se suman una multitud de fallas e inconsistencias en cuanto a los expedientes presentados para la comprobación de recursos (muchas veces, incompletos), y casos en los cuales las actas de entrega-recepción de los apoyos no se concretaron.

Aunque sean de las más recurrentes año tras año, las observaciones relacionadas con el pago a beneficiarios fallecidos suman un monto relativamente bajo en comparación con otros conceptos, de un poco más de 5 millones de pesos; mientras que el monto de los apoyos duplicados, que también aparecen en cuatro de los cinco años revisados, es mucho más importante, con más de 50 millones -aunque sólo representa el 3% del monto total calculado.

Cuadro 23. Distribución de los montos reportados por conceptos definidos a partir de las auditorías. Componente PIMAF.

	2011	2012	2013	2014	2015	% del total
Inconsistencias o faltantes en la documentación comprobatoria para el otorgamiento y finiquito de los apoyos.	18,143,750.00	32,124,647.07	571,263,367.00	12,182,106.00	88,750,963.86	40.34%
Inconsistencias en las acciones de reportes y seguimiento.		30,483,500.00		551,300.00	383,734,100.00	23.16%
Inconsistencias e impropiedades en el proceso de selección de proveduría.					171,238,100.00	9.56%

⁶⁶ Estos cinco casos se dividen en dos tipos de prácticas: pago para la realización de un estudio que no ha sido realizado a la Unión Agrícola de Sinaloa, A.C. por un lado; y transferencias de recursos realizadas por la Unidad Responsable a beneficiarios en distintos estados, sin que las delegaciones (es decir, las Instancias Ejecutoras), hayan solicitado dichos recursos por otro lado (ASF, 2015b).

	2011	2012	2013	2014	2015	% del total
Apoyos entregados a beneficiarios no identificados.				122,454,628.86	41,998,000.00	9.18%
Simulación de documentación (o presunción de) para recibir o el uso indebido de los recursos (incluye subfacturación).				102,961,125.56		5.75%
Desvío de recursos (o presunción de), no aplicados a los fines para los que fueron otorgados.					101,258,203.71	5.65%
Duplicidad de apoyos.	179,800.00	171,732.56		19,730,370.13	33,534,400.00	2.99%
Sobrepeso de los paquetes tecnológicos.				28,099,290.26	No especificado	1.57%
Apoyos que rebasan los montos máximos.			29,600.00	20,569,335.60		1.15%
Apoyos otorgados a beneficiarios fallecidos.		309,630.16	3,004,970.07	1,225,288.00	776,000.00	0.30%
Recursos no entregados, no ejercidos, o sólo parcialmente.		3,488,674.00		35,200.00		0.20%
Pagos improcedentes a Prestadores de Servicios Profesionales.			2,857,489.99			0.16%
Selección discrecional de proveeduría.				No especificado	No especificado	0.00%

Fuente: elaboración propia, a partir de los reportes de la Auditoría para los años correspondientes.

En las secciones siguientes, recogimos y analizamos algunas descripciones de caso para conceptos que identificamos como importantes en términos de posibles incentivos para la captura de renta:

- 1) En primer lugar, aquellos relacionados con los procedimientos administrativos y normativos;
- 2) En segundo lugar, aquellos relacionados con la proveeduría; y

- 3) Finalmente, otros arreglos discrecionales entre los actores involucrados en el componente.

Problemas de administración y seguimiento

Para esta sección proponemos un recuento anual del tipo de malas prácticas relacionadas con aspectos administrativos y normativos, buscando indagar en aquellos conceptos nuevos detectados por la Auditoría en el transcurso de los años e identificar tendencias más generales a nivel de componente.

El reporte de auditoría de 2012 hace mención de un vacío procedimental y normativo, pues para este año, la Secretaría de Agricultura no cuenta con lineamientos que establezcan los procesos para “normar la adquisición y contratación del AVÍO [-concepto de apoyo a paquetes tecnológicos] por parte de las organizaciones; ni tampoco los umbrales presupuestales a partir de los cuales las organizaciones tuvieran que realizar un registro formal de los movimientos bancarios y fiscales; ni tampoco, finalmente, el tipo de evidencia documental a integrar para la comprobación de recursos, sea por parte de los proveedores, así como de las organizaciones beneficiadas” (ASF, 2012b. Pp. 26). Si bien esta observación ha sido parcialmente atendida en los años posteriores, con la emisión de Reglas de Operación, lineamientos y convenios más específicos, el componente sigue presentando fuertes problemas de índole administrativo en todos los años revisados, y fallas de cumplimiento de las funciones de las instancias involucradas en su conducción.

En este mismo año, se advierten fallas en cuanto al monitoreo de las actividades de las Instancias Ejecutoras (en este caso, el FIRCO). “[En los reportes de las gerencias estatales del FIRCO,] solamente se informa de manera general el importe depositado a la gerencia estatal correspondiente y lo transferido a las organizaciones, sin detallar en qué conceptos se ejercieron los recursos” (ASF, 2012b. Pp. 6)⁶⁷. Asimismo, se evidencia la falta de mecanismos de control y supervisión para garantizar la correcta aplicación de los recursos, pues no se establecieron mecanismos para “vigilar y supervisar que (...) se cumpla con lo dispuesto en el Convenio de Concertación [firmado entre la Instancia Ejecutora y la organización de productores], lo cual permitiría, en su caso, ajustar la operación del PROMAF en cada uno de sus componentes” (ASF, 2012b. Pp. 6).

Como consecuencia de estos problemas de seguimiento, en 2012 se advierte una discrepancia entre las cifras calculadas asignadas a las organizaciones, a partir del monto autorizado menos lo reintegrado, y los reportes del SURI; para el 2013, la diferencia es denunciada entre las cifras reportadas por las Instancias Ejecutoras (en este caso, Financiera Rural, FIRCO y las delegaciones) y las reportadas por la Unidad Responsable.

Estos problemas de seguimiento siguen vigentes en años ulteriores. En el 2014, la Auditoría denuncia la ausencia de mecanismos para verificar la correcta aplicación de los recursos: “no se establecieron mecanismos para verificar que los beneficiarios del componente se

⁶⁷ Ello, aun cuando convenio de colaboración entre la Unidad Responsable y el FIRCO especificaba que esta institución tenía que registrar y reportar “información suficiente sobre el control y registro detallado de la aplicación de los recursos y del avance específico de las metas de los proyectos autorizados” (ASF, 2012b. Pp. 7).

dediquen al cultivo de maíz y frijol, así como para medir el incremento de la productividad en sus siembras antes y después de la entrega de los incentivos” (ASF, 2014b. Pp. 4).

Los dictámenes finales de los reportes de auditoría son particularmente elocuentes para revelar este tipo de problemáticas. Así, para los años 2011, 2012, 2014 y 2015, se concluye que la SAGARPA y sus Instancias Ejecutoras no cumplió/no cumplieron con las disposiciones normativas aplicables (ASF, 2011b; ASF, 2012b; ASF, 2014b; y ASF, 2015b). En el último año revisado, el 2015, una de las conclusiones intermedias del documento de la Auditoría consigna que: “por lo antes expuesto se tiene que tanto la DGPDT [-Dirección General e Productividad y Desarrollo Tecnológico], como las diversas Delegaciones Estatales de la SAGARPA no realizaron una adecuada ejecución, supervisión y seguimiento de los recursos del PIMAF 2015” (ASF, 2015b Pp. 11). Los diferentes casos identificados están asociados, en su gran mayoría, con problemas de competencia y atribuciones entre quienes desempeñan estas funciones.

En las anomalías de índole administrativo detectadas, se identifican casos de documentación comprobatoria presumiblemente apócrifa y proveedores con domicilio fiscal inexistente o que no acreditaron operaciones de compra-venta con organizaciones (ASF, 2011b). En el 2012, se tiene que el convenio elaborado con la Instancia Ejecutora “no prevé los elementos necesarios para acreditar los criterios de objetividad, transparencia y temporalidad de los apoyos” (ASF, 2012b. Pp. 33), a la vez que esta instancia no entregó los informes mensuales previstos en la normatividad. Lo anterior está relacionado con esta segunda observación: “[esta situación] refleja deficiencias en el proceso de operación del PROMAF respecto a la entrega de la documentación comprobatoria por parte de las Organizaciones de Productores Beneficiarios” (ASF, 2012b. Pp. 27)⁶⁸.

Estas deficiencias administrativas pudieron haber facilitado las distintas prácticas de entrega de apoyos a beneficiarios que no cumplen con los requisitos establecidos en las ROP, también documentadas en las auditorías: por ejemplo, terrenos que no corresponden a la clasificación del INIFAP; productores menores de edad o fallecidos; apoyos duplicados. Para el año 2013, estos apoyos improcedentes corresponden de nuevo a casos de productores fallecidos, pero también, a apoyos en excedía; y la documentación faltante, a una ausencia de acreditación de prestación de servicios por parte de un proveedor.

A partir de 2013, surgen nuevas malas prácticas en términos de provisión de asistencia técnica, tales como: falta de acreditación; uso de recibos de honorarios con el mismo código tridimensional a pesar de tratarse de PSP diferentes; o, simplemente, ausencia de documentación que permita acreditar el pago.

Para el año 2014, las observaciones son mucho más diversas y precisas que en años anteriores. Una parte de ellas hacen referencia a los mismos rubros ya descritos: pagos en excedía, duplicados y a productores fallecidos. Otras observaciones resultan ser más preocupantes en términos de una posible mayor intencionalidad en el uso indebido de los recursos para intereses privados: es el caso de las actas de entrega-recepción que reportan

⁶⁸ En particular, se observó un caso de ausencia de entrega de documentación comprobatoria por parte de una organización apoyada; un proveedor con domicilio fiscal inexistente; y la presentación de factura cancelada para comprobar un apoyo que, en los hechos, no ha sido entregado.

un monto menor al que fue devengado, así como, de facturas presentadas por productores, y cuyo monto es menor al que fue entregado. Lo más relevante de este reporte son aquellas observaciones que hacen referencia a problemas en el proceso de selección, asignación y operación de la proveeduría: sean proveedores que no fueron elegidos por los beneficiarios contrariamente a lo que establece la normatividad; la evidencia de la concentración de los recursos en un número reducido de proveedores cuyo perfil no permite garantizar la calidad de los bienes otorgados; la detección de empresas de proveeduría que comparten socios o representantes legales, y que realizaron operaciones de compra-venta entre ellas; así como, prácticas de sobreprecio en los insumos de los paquetes tecnológicos. Detallaremos este tipo de problemáticas en la sección siguiente.

No obstante este abrumador listado de casos para el año 2014, el reporte que más fallas registra es la auditoría forense realizada en 2015, muy posiblemente por ser una auditoría forense. En cuanto a la proveeduría, se observan las mismas malas prácticas que para el año anterior, con la concentración de recursos entre empresas proveedoras vinculadas entre ellas, es decir con los “mismos representantes legales y parentesco” (ASF, 2015b. Pp. 25). Se advierten de nuevo problemas con la entrega de apoyos a productores fallecidos, el pago a proveedores sin que éstos presentaran las facturas correspondientes, los pagos en exceso a productores y los problemas en actas de entrega-recepción.

Aunado a ello, se visibilizan una serie de casos nuevos, cuya detección está asociada con nuevos universos de indagación de la Auditoría -debido muy probablemente a su carácter forense; estos casos arrojan nuevos focos de preocupación en cuanto a la ejecución del componente.

Por ejemplo, para este año, se realizó un cruce de bases de datos de beneficiarios del PIMAF con otro componente, el PROCAFÉ⁶⁹. Se contabilizaron más de 800 registros de productores que han recibido ambos tipos de apoyos. Si bien la normatividad impide este tipo de prácticas, en los hechos podría considerarse benéfico que productores que cultivan maíz o frijol, y se dedican también al cultivo del café, puedan tener acceso a apoyos para ambos cultivos; en particular, si se tiene en cuenta que en la gran mayoría de los casos se trata de productores pequeños o medianos. No obstante, lo que sí es señal de posibles riesgos de captura de renta –en términos de favoritismo o politización del apoyo- es el hecho de que ambos componentes sean operados por la misma Dirección General. Si cruzamos ese dato con el cambio en la población objetivo que se observó en el 2014 (la proporción de apoyos entre grandes y pequeños productores se invierte en este año, a favor de los pequeños productores), podemos formular la hipótesis de que la Dirección General de Productividad y Desarrollo Tecnológico, al hacerse cargo del componente, haya buscado re-orientar parte de los apoyos a su propia población beneficiaria, evidenciando entonces procesos de clientelización particularizados por componente.

Aunado a lo anterior, la auditoría de 2015 incluyó una revisión de la operación de algunas unidades operativas que forman parte de la estructura de implementación del componente. Se observa que una de las Direcciones Generales involucradas, la Dirección General de

⁶⁹ De todas las auditorías revisadas en el marco del presente estudio, cabe mencionar que sólo en esta ocasión se ha realizado tal tipo de análisis.

Información y Comunicaciones, no juntó el soporte documental para los gastos que ejerció en el marco de la ejecución del PIMAF. En el caso de la Dirección de Recursos Materiales, se señala que, de igual forma, no se cuenta con la documentación comprobatoria de las acciones realizadas. Es más: para algunos contratos, no se tiene evidencia de que realmente se haya llevado a cabo la prestación de servicios correspondiente.

El reporte de 2015 hace referencia a los algunos servicios o rubros contratados vía organizaciones externas: es el caso de la Unión Agrícola de Sinaloa, A.C., que recibió un pago para realizar un estudio que no fue entregado; así como, la Fundación Mexicana para el Desarrollo Administrativo de las Instituciones Públicas, A.C., que fue contratada para brindar acompañamiento técnico, y que reportó servicios con facturación no procedente; pagos a técnicos en excedía, con faltantes en los requisitos, o con problemas en la documentación comprobatoria⁷⁰.

Adicionalmente, se observan hechos inquietantes perpetrados por algunos servidores públicos involucrados en la ejecución del componente: en particular, la Unidad Responsable ha realizado pagos a beneficiarios “que no fueron requeridos por las Delegaciones y no se cuenta con el soporte documental”, mientras que se encontró que “un ex servidor público recibió en su cuenta personal recursos que le transfirió un proveedor del PIMAF” (ASF, 2015b. PP. 37; Pp. 39).

De forma más general, los distintos reportes de la auditoría describen un componente que parece complejo de administrar, pues su operación implica la realización de diversas actividades y procesos que tienen que llevarse a cabo en un tiempo determinado, en cuanto tiene que adecuarse a los ciclos agrícolas de los cultivos apoyados. Es posible que la necesidad de los productores en campo no encaje con el proceso administrativo tal como lo establece la normatividad. Acudir a Instancias Ejecutoras externas a la Secretaría puede haber respondido a la intención de agilizar estos procesos; pero ha introducido otro tipo de complejidad, que es, la gestión de una multitud de actores que no han operado bajo procedimientos homogeneizados. La creación de las distintas unidades operativas a partir del año 2014 -la Unidad Responsable, la Unidad Técnica Auxiliar, la Instancia Dispersora de Recursos, la Instancia Ejecutora y la Instancia Ejecutora de Gastos asociados a la operación- podría haber respondido más a una voluntad de clarificar funciones, brindar mayor transparencia y agilidad en la administración del componente, para, de esta forma, evitar el mal uso de los recursos; no obstante, en los hechos, no parece haber mejorado el proceso de delegación de funciones y responsabilidades entre los distintos actores involucrados.

⁷⁰ La Fundación Mexicana para el Desarrollo Administrativo de las Instituciones Pública, A.C. había sido contratada para “el control, seguimiento y supervisión del ejercicio y desarrollo de las acciones y correcta aplicación de los recursos pagados para el acompañamiento técnico” (ASF, 2015b. Pp. 35). No obstante, la ejecución de los recursos se estima “no (...) procedente de conformidad con el Convenio de Concertación suscrito entre la Fundación Mexicana para el Desarrollo Administrativo de las Instituciones Pública, A.C. y la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; 1,636,882.76 pesos corresponden a pagos que superaron el monto autorizado por incentivo para técnicos; 255,000.00 pesos fueron pagados a técnicos que no reúnen el perfil para efectuar el acompañamiento técnico, y de 9,969,229.38 pesos, no se cuenta con evidencia documental que sustente la aplicación y/o destino de los mismos, no obstante lo anterior, fueron pagados por la Dirección General de Productividad y Desarrollo Tecnológico (...)” (ASF, 2015b. Pp. 34).

Se observa que la mala administración del componente es generalizada a nivel de toda su estructura operativa: desde la Unidad Responsable, hasta las Instancias Ejecutoras y otras unidades operativas involucradas. Estas deficiencias habilitan fallas graves en la provisión de los bienes y servicios por parte de las organizaciones, proveedores u otro tipo de actores involucrados en el componente, como lo ilustra el caso siguiente: “varios productores [entrevistados] manifestaron que no supieron aplicar de manera correcta los productos entregados (plaguicidas y herbicidas) y, como consecuencia, tuvieron daños a sus cultivos ya que no se brindó la asistencia técnica a los beneficiarios para la aplicación de los insumos que compraron” (ASF, 2014b. Pp. 15).

De tal suerte que las dificultades administrativas del PIMAF dan claramente pie a malas prácticas en el uso de los recursos y podrían ser el reflejo de una tensión entre una presión por realizar acciones que demuestren voluntad por evitar malos usos de los recursos, lo cual llevaría a una normativización excesiva del componente, por un lado; y por instrumentalizar actividades directamente relacionadas con los ciclos productivos de los productores, lo cual implica cierta adaptabilidad de los procedimientos y toma de decisiones, por otro lado. Una lectura más sombría consistiría en emitir el supuesto que el aparente enredo administrativo del componente responde a intenciones de facilitar la captura de renta.

La proveeduría

Desde el año 2011, se pueden observar, en los reportes de la auditoría, una serie de problemas directamente relacionados con la proveeduría, que abarcan desde su selección, asignación, hasta su ejecución. Los casos correspondientes son más notorios y detallados en los informes de 2014 y de 2015. Muchas de las observaciones asociadas con la proveeduría están incluidas en el concepto reportado como: “inconsistencias o faltantes en la documentación comprobatoria para el otorgamiento y finiquito de los apoyos” que aparece en los cuadros 22 y 23, y hacen referencia a lo siguiente: domicilios de las empresas proveedoras inexistentes; falta de acreditaciones de operaciones de compraventa o de prestación de servicios, así como, presentación de facturas presuntamente apócrifas por parte de las empresas; entre otros⁷¹.

A partir del 2014, la revisión por parte de la Auditoría se vuelve más sistemática e indagatoria en cuanto a la proveeduría, pues abarca los procesos de contratación, adjudicación y operación de la misma. La valoración general es bastante preocupante, pues se señala que, para este año, “no se establecieron las condiciones que deben cumplir los proveedores en las entregas en cuanto a lugares, plazos, garantías de los productos y servicios que ofrecen, y cómo deben acreditar la capacidad técnica y de infraestructura que les permita garantizar el abasto de bienes y servicios requeridos” (ASF, 2014b. Pp. 4). Recordemos que las Reglas de Operación de este año especifican que los beneficiarios tienen el derecho a elegir sus proveedores; no obstante, en entrevistas realizadas por la Auditoría a grupos de productores en algunos estados, varios de ellos manifestaron que “no

⁷¹ Adicionalmente, en el reporte de 2012, se encuentra una referencia directa al proceso de licitación y adjudicación de las proveedurías, reportando posibles mejoras: “Recomendación. Para que la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación implemente mecanismos de control que garanticen que las adquisiciones de AVÍO (fertilizantes, químicos, etc.) realizadas por las Organizaciones de Productores Beneficiarios garanticen las mejores condiciones para el Estado, en cuanto a precio, calidad, financiamiento y oportunidad” (ASF, 2012b. Pp. 27).

se les solicitó opinión para elegir a la empresa que les vendió los paquetes tecnológicos” (ASF, 2014b. Pp. 12).

Esta situación es aún más alarmante si consideramos tres otros aspectos reportados por la ASF:

1) Las empresas que proveen los insumos tienden a sobrefacturar los insumos. En el 2014, la revisión de los paquetes tecnológicos entregados en los estados de Oaxaca, Guerrero y Colima revela que algunas empresas proveedoras inflaron el precio de los insumos provistos, entre un 35% y un 143%^{72, 73} (ASF, 2014b).

2) Se observa una concentración de los apoyos en un número reducido de empresas proveedoras. Es así como, en el 2014, “la adquisición de los paquetes tecnológicos se concentró en cinco empresas a las que (...) se les pagaron el 50.0% del total de los apoyos otorgados en el componente, lo que hace presumible una discrecionalidad en la designación de esas empresas (...)” (ASF, 2014b. Pp. 9). En algunos casos, se simula que existen distintas empresas proveedoras, cuando, en los hechos, se tratan de empresas que comparten socios, representantes legales, infraestructura y/o equipo. Así, 4 de las 5 empresas mencionadas tienen representantes legales o socios en común; de estas 4 empresas, 2 comparten infraestructura y equipo; y una de ellas vendió insumos a 2 de ellas dentro del proceso de provisión de los paquetes para el componente. La Auditoría Superior de la Federación designa este tipo de esquema como “**grupo de interés económico latente**” (subrayado nuestro) (ASF, 2015b. Pp. 30).

3) Finalmente, y como consecuencia lógica de los dos primeros puntos, los insumos provistos no siempre cumplen con los criterios de calidad ni tampoco con las características requeridas para el paquete tecnológico correspondiente. Así lo establecen las siguiente citas de la auditoría para el año 2014: “los productores manifestaron que las aspersoras que se incluyeron en sus paquetes tecnológicos no funcionaron y, en algunos casos, dichos equipos estaban incompletos y no pudieron utilizarlos”; “se constató que los insumos contenidos en (...) los paquetes tecnológicos [de una de las variantes del componente] difieren con respecto al de otros paquetes [de la misma variante y] de igual número de hectáreas, es decir, presentan diferencias en los costos de cada insumo entre cada beneficiario, aun cuando corresponde a la misma vertiente de apoyo y al mismo número de hectáreas apoyadas” (ASF, 2014b. Pp. 17; Pp. 10).

La forma en que se seleccionan las empresas proveedoras es muy opaca. Si bien para el año 2014 las ROP no mencionan la conformación de un catálogo de proveedores, según la Auditoría, la mecánica operativa del componente para este año sí prevé este procedimiento. No obstante, la decisión para seleccionar a las empresas i) no toma en consideración a los productores, y ii) podría ser operada a discreción de la estructura central: “se conoció que la elección de los proveedores fue realizada por la Dirección

⁷² Este resultado es producto de una comparación del precio del paquete tecnológico del PIMAF contra la propuesta inicial de la empresa, o bien, contra el precio real estimado por la Auditoría Superior de la Federación.

⁷³ Para este año, el monto total del Posible Daño o Perjuicio o Ambos a la Hacienda Pública equivalente a esta mala práctica asciende más de 28 millones de pesos, con 23 millones concentrados en una sola empresa que operó en dos estado.

General de Productividad y Desarrollo Tecnológico, quien fungió como la Unidad Responsable de la operación del Programa” (ASF, 2014b. Pp. 8).

Además de la Unidad Responsable, existen indicios de que otros actores intervienen de manera indebida para influir en el proceso de selección de las empresas. De las 5 empresas ya mencionadas, la única empresa sin vinculaciones de ningún tipo con las otras concentró su operación en un solo estado, en el cual ha fungido como proveedor exclusivo para el componente. El método de selección de esta empresa resultó ser muy turbio y normativamente improcedente, pues su “elección se realizó de común acuerdo por los representantes de nueve organizaciones ante la presencia del Delegado de la SAGARPA en el estado, según consta en el documento denominado “Carta Constancia” (...), quienes determinaron que dicha empresa fuera la única proveedora en esa entidad federativa, (...) sin que se proporcionara evidencia de que esas organizaciones o sus agremiados formaran parte del padrón de beneficiarios del PIMAF” (ASF, 2014b. Pp. 15).

En el año 2015, las Reglas de Operación prevén la constitución de un grupo de trabajo encargado de seleccionar e integrar el catálogo de proveedores, posiblemente con el afán de atender esta serie de observaciones; lo componen la Unidad Responsable, la Oficialía Mayor de la Secretaría de Agricultura, el INIFAP y el Órgano Interno de Control de la Secretaría. Esta tarea desembocó en la creación de un catálogo de 144 proveedores, de los cuales 51 realizaron entregas de insumos en el marco de la ejecución del componente. No obstante este esfuerzo normativo y administrativo, los apoyos fueron de nueva cuenta absorbidos por un número reducido de empresas: el 70% del total ejercido fue entregado a 13 proveedores, y el 50%, a 5 de ellos. Se volvieron incluso a contratar las mismas empresas que habían sido denunciadas el año anterior: “en 2015 fueron nuevamente asignados los mismos cuatro proveedores en este programa, es decir, reincidió la conducta irregular y se constató que son los mismos representantes legales y parentesco en tres de ellas (...). La SAGARPA instrumentó [el] mismo esquema de asignación de proveedores, a pesar de que derivado de los resultados de la fiscalización de la cuenta pública 2014, los hallazgos confirmaron un modus operandi que vincula entres sí a las mismas empresas” (ASF, 2015b. Pp. 25). También se señala que “en 10 casos los proveedores presumiblemente percibieron beneficios económicos que van desde 11.3% hasta 82.6%” del valor del servicio prestado (ASF, 2015b. Pp. 24).

Para poder concretar estas operaciones, la Secretaría tuvo que incurrir en una serie de faltas administrativas; entre ellas y para el caso de tres estados: “[efectuar] el pago a un proveedor diferente al elegido por el beneficiario y a quien le había cedido los derechos de cobro” (ASF, 2015b. Pp. 13). Para estos casos específicos, “la delegación cuenta con documentación que acredita la entrega de los paquetes tecnológicos a los beneficiarios por parte de los proveedores para los cuales ella solicitó los pagos, y no la de los proveedores que efectivamente recibieron los pagos” (ASF, 2015b. Pp. 15). Asimismo, a partir de una revisión de una muestra de 68 proveedores, se reportan más de 170 millones de pesos correspondientes a promociones de responsabilidades administrativas sancionatorias por el concepto de inconsistencias e improcedencias en el proceso de selección de proveeduría; en particular, por autorizar la entrega de recursos a proveedores no incluidos en el catálogo,

o que no cumplen con los requisitos que garanticen su correcto desempeño en el marco del componente.

La canalización de recursos a proveedores que no forman parte del catálogo se negocia mediante arreglos multi-actores que tienen lugar fuera del espacio normativo del componente. Un actor que parece tener cierto poder en el proceso de toma de decisiones son las organizaciones:

“[Con la finalidad de aclarar este caso], la SAGARPA proporcionó el Acta de la Tercera Reunión del grupo de trabajo para definir el catálogo de proveedores del PIMAF (...), en dicha reunión se trataron las peticiones realizadas por las diferentes Organizaciones del estado de XX, para que fueran atendidas por los proveedores propuestos por ellas, y que en su momento incumplieron total o parcialmente con los requisitos de la Convocatoria Pública o abierta del PIMAF 2015; pronunciándose el Grupo de Trabajo por una parte en contra de la apertura del Catálogo de Proveedores a las diferentes razones sociales propuestas y, por otra parte, la representante de la unidad responsable, sin contar con alguna atribución, consideró que, “...con la finalidad de evitar que las organizaciones sociales, donde sus agremiados son los beneficiarios de los apoyos, **adopten medidas de presión que afecten la imagen institucional de la SAGARPA**, recomienda la Unidad Responsable haciendo usos de sus facultades, comunique a las referidas organizaciones que no hay impedimento para que los proveedores que proponen sean los que provean los insumos siempre y cuando sean los establecidos en las Reglas de Operación”” (subrayado nuestro).

(ASF, 2015b. Pp. 7-8).

Como resultado de esta negociación, el reporte concluye que “la Subdirectora de Apoyos a Insumos Agrícolas de la SAGARPA actuó sin contar con facultades para eximir a los cuatro proveedores citados, de cumplir con el requisito del formar parte del Catálogo de Proveedores del PIMAF 2015 para ser elegibles por los beneficiarios del PIMAF, por lo que con ello se benefició a proveedores que no garantizaban las mejores condiciones de los paquetes tecnológicos a suministrar” (ASF, 2015b. Pp. 8).

Las inconsistencias relacionadas con la proveeduría van más allá del fenómeno de concentración o discrecionalidad en la selección de las empresas contratadas. Se pueden identificar también desvíos de recursos en la ejecución de las acciones de la proveeduría; en 2015, al menos un 13% del rubro de presunción de desvío de recursos puede atribuirse directamente a esquemas de desvío pactados con proveedores. En particular, se logró documentar un caso de pago por parte de una empresa proveedora a un servidor público; “[uno de los funcionarios] recibió, sin justificación, recursos relacionados con el PIMAF 2015 en su cuenta personal por 2,300.0 miles de pesos por medio de una transferencia bancaria realizada por la empresa X, lo que evidencia un conflicto de interés; (...) Dicho ex servidor público (...) era el responsable de solicitar los pagos relacionados con los incentivos del PIMAF 2015 en el Estado (...), los cuales fueron transferidos a las empresas proveedoras, dentro de las que se encuentra la denominada [empresa X]” (ASF, 2015b. Pp. 29).

Otros arreglos discrecionales entre los actores involucrados en el componente

De manera general, se puede observar en distintos aspectos de la operación del componente la concreción de arreglos informales que podrían estar asociadas a prácticas de desvío de recursos. Un ejemplo concreto de ello está documentado en el reporte 2014: algunos productores reportaron haber tenido que pagar 50 a 100 pesos a los funcionarios a cambio de recibir el apoyo correspondiente.

Los posibles arreglos del nivel central con los proveedores aparecen como una oportunidad para que las organizaciones y beneficiarios presionen a los funcionarios, bajo la amenaza de no adoptar medidas de presión, que pueden ser, por ejemplo, denunciar estas prácticas. El siguiente caso, evidenciado en 2014, es emblemático de esta situación:

“El representante de una de [las] organizaciones informó que a causa de los defectos de las aspersoras, se reunió con el personal de la SAGARPA, para exponer su inconformidad, en donde se acordó que *“La empresa trataría de resarcir el daño material entregando a los productores defraudados de la agrupación con 40 toneladas de fertilizante y sustituyendo las aspersoras de mochila (defectuosas) por otras de la conocida marca [XX]”*. Al respecto, se proporcionó la relación de 52 de los agremiados de esa organización que recibieron el fertilizante señalado y las nuevas aspersoras. Asimismo, ese representante legal indicó que personal de la SAGARPA *“...asumió el compromiso de apoyar a la agrupación en este programa para el siguiente año (2015) con 1000 hectáreas, aceptando también que fueran los productores quienes diseñáramos sus paquetes de insumos”* y, en consecuencia, la organización *“adquirió el compromiso de **ya no ventilar el asunto en los medios de comunicación...**”* (subrayado nuestro).

(ASF, 2014b. Pp. 15-16).

La información reportada por la Auditoría evidencia cierto grado de participación de las organizaciones y beneficiarios en la selección de la proveeduría, aunque no queda claro hasta qué punto la Secretaría de Agricultura interviene también en ello como inductora. Esta situación implica que se concreten arreglos informales, no registrados en las operaciones del componente. La influencia que tienen las organizaciones sobre la operación del PIMAF parece afectar también otros aspectos del componente, como lo es, la autorización de apoyos, como lo ilustra un caso del año 2015 en el marco del cual una organización presionó para que se realizara un devengo de recursos, aún sin cumplir con los requisitos correspondientes: “por acuerdos realizados por la Unidad Responsable (DGPDT) y la Organización Social [XX], se aprobó que se realizaría el pago aun cuando no existieran los referidos documentos, para poder ejercer los recursos y no realizar el reintegro correspondiente” (ASF, 2015b. Pp. 20).

Las presunciones de desvío de recursos, que corresponden a casos en los cuales la ASF señala que los recursos fueron utilizados para fines distintos a los autorizados, constituyen otro argumento que deja suponer la existencia de prácticas diversas basadas en acuerdos informales entre la Secretaría y otros actores; es el caso del convenio entre la Secretaría de Agricultura y la Unión Agrícola Regional de Sinaloa, contratada en el año 2014 para la realización de un estudio que no fue entregado (ASF, 2014b); así como, de los pagos

autorizados por la Dirección General directamente a beneficiarios, aun cuando las delegaciones no hayan solicitado dicha transacción, que no se cuente con ningún tipo de documentación comprobatoria, o incluso, que los beneficiarios no puedan ser sujetos de apoyo por no ser parte del universo de la población objetivo⁷⁴.

f. ¿Qué nos dicen las entrevistas sobre prácticas de captura de renta?

La información provista por las entrevistas es complementaria a los análisis de la Auditoría. De manera general, el componente es percibido con muchas deficiencias relacionadas con la captura de renta.

La proveeduría

Adicionalmente al tipo de casos reportados en la auditoría, se recibieron testimonios sobre incumplimientos en el tipo de semillas entregadas en el marco del componente, y la indebida certificación de éstas por parte de la autoridad competente, beneficiando de esta forma a la empresa proveedora de semillas:

“Les valió sorbete, y [la semilla fue] validada (...) porque así lo dice el Sr. Secretario”

(Cita de entrevista).

Varios entrevistados hicieron énfasis en que las características particulares de los bienes provistos habilitan mayores riesgos de captura de renta. En efecto, al ofrecer el mismo tipo de insumos para una población importante de productores, se crean incentivos para una concentración de la proveeduría, misma que retroalimenta la homogeneización de los bienes entregados.

Lo anterior es consistente con la evolución de las Reglas de Operación. En efecto, ya hemos evocado el carácter cada vez más flexible del concepto de “paquete tecnológico” a lo largo de los años: si bien en un principio, el paquete tecnológico contiene una serie de insumos precisos que tienen que ser avalados por el INIFAP, y cuya aplicación es acompañada mediante asistencia técnica, en años más recientes se financian insumos de forma más general, y el aval ya no proviene de un instituto técnico como el INIFAP sino de la propia Secretaría; al mismo tiempo que el concepto de acompañamiento obtiene menos financiamiento, por lo cual, la aplicación del paquete tecnológico es sujeta a menos vigilancia. La simplificación de la operación del componente va más allá del tipo de bien distribuido: también involucra a una definición cada vez más amplia de la población objetivo, con una supresión de la estrategia de diferenciación del apoyo por estratos; es así como el fenómeno de “masificación” de la oferta es acompañado por lo que podría designarse también como “masificación” de la demanda inducida desde la Secretaría.

Ese dato viene a confirmar lo ya sugerido en la revisión exploratoria de las prácticas de captura de renta en los programas de la Secretaría de Agricultura, en la cual se establece

⁷⁴ Este último caso ha sido reportado en 2012, y corresponde a asignación de recursos de avío para productores de alto rendimiento, cuando las reglas establecen que dicho grupo no puede recibir este tipo de apoyos (ASF, 2012b).

que a mayor homogeneización del apoyo, más oportunidades para la captura de renta vía la manipulación de la proveeduría.

Finalmente, y para mayor referencia, en una de las entrevistas, se advierte que los proveedores que intervienen en el marco del PIMAF retienen aproximadamente un 30% del recurso que les llega vía el componente.

El rol de las organizaciones

Algunos entrevistados ubican al PIMAF como uno de los programas capturados por las organizaciones de productores. Es importante introducir un matiz a esta afirmación: sólo participan en este componente las organizaciones que efectivamente cuentan con un padrón importante de productores –en otras palabras, no puede participar organizaciones cuya base es reducida, o “ficticia”.

Quando las organizaciones sí tienen productores, también concursan para otros programas [que los que financian específicamente su infraestructura], tales como, el PIMAF, PESA, FAPPA, etc. Su *modus operandi* es amenazando a los funcionarios en el marco del Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable.

(Notas de entrevista).

La amenaza aquí referida puede ser de dos tipos: por un lado, las organizaciones pueden presionar a los funcionarios de la Secretaría de Agricultura con la amenaza de denunciar prácticas de corrupción para las cuales cuentan con evidencias; por otro lado, también se acude al mecanismo más tradicional de tomar las oficinas de la Secretaría.

Uno de los apoyos de mayor interés para las organizaciones que participan en el PIMAF consiste en el recurso otorgado para la asistencia técnica, pues contribuye a mantener a su plantilla de técnicos. Este concepto ha sido sujeto a tensiones entre la Secretaría y las organizaciones durante el sexenio 2012-2018, puesto que la Secretaría ha buscado financiar a técnicos que no pertenecieran a organizaciones, *so pretexto* de atacar el viejo esquema rentista que caracteriza la relación entre las organizaciones y la Secretaría de Agricultura; lo anterior no se logró, principalmente por presiones por parte de las organizaciones. Abajo reportamos un ejemplo de negociación para la gestión del apoyo del PIMAF por parte de una organización:

“Si [logras] el acuerdo y la negociación para eso, entonces nosotros proponemos los técnicos. Primero obviamente que de manera aislada nosotros lo que hacemos es habilitar a los técnicos, tienen que estar habilitados en el sistema. Ya cuando te los autorizan, dices bueno, yo quiero acomodar a mis técnicos, y te preguntan: “¿están habilitados?” Entonces como tú ya tienes la trampa, “si, si, ya los tengo habilitados, aquí están”. (...) A la par de estar moviendo los folios tienes que habilitar a tus técnicos. Si no, te los ponen ellos, [los de la SAGARPA].”

(Cita de entrevista).

Otro actor que puede ser relevante, aunque se cuenta con poca información sobre ello, son los despachos técnicos, que parecen tener un *modus operandi* similar al de las organizaciones, como podría deducirse de la cita siguiente:

Se quedó dos años en el despacho, pero no le dieron trabajo; cambió la administración, y el despacho no supo quedarse con el contacto político que ya tenía para la gestión del PIMAF...

(Cita de entrevista).

Ahora bien, es importante reflexionar sobre lo siguiente: ¿en qué medida la implicación de las organizaciones es sinónimo de prácticas de captura de renta pública del recurso del PIMAF? Si bien la forma en la que se relacionan las organizaciones con la Secretaría de Agricultura en el marco de este componente evidencia problemas de discrecionalidad y posibles acuerdos ocultos, este tipo de rentismo parece relativamente “benévolo” comparado con los casos que hemos identificado a lo largo del estudio. Ahora bien, se podría hablar de prácticas de captura de renta en caso de que estas organizaciones dispongan de los recursos para fines ilegítimos. Según lo observado por la Auditoría, ello tendría que pasar por arreglos y negociaciones entre las organizaciones y la Secretaría, para acordar el desvío de los recursos en beneficio de ambos actores. En todos los casos, la Secretaría funge como un actor clave para las prácticas de captura de renta pública.

g. Balance de las distintas fuentes de información

El caso del PIMAF ilustra con mucha claridad el tipo de análisis que puede realizarse a partir de la información de la Auditoría. Además, evidencia el desencuentro entre las evaluaciones oficiales y las auditorías: los primeros (o su ausencia) parecen encubrir lo que los segundos logran destapar.

La recurrencia de los trabajos de Auditoría constituye un primer indicador de la existencia de problemas de captura de renta en la operación del componente. Lo anterior viene claramente formulado en el reporte del año 2013, en el que se advierte que “en las revisiones de las Cuentas Públicas de 2009 al 2012 al PROMAF, se detectaron irregularidades (...) por lo que se consideró pertinente continuar con las revisiones al programa para comprobar que no sean recurrentes las irregularidades detectadas en años anteriores” (ASF, 2013c. Pp. 1). Se pudo observar una amplia diversidad en el tipo de irregularidades detectadas. Al igual que para los otros componentes revisados, algunas observaciones evidencian más claramente que otras posibles riesgos de captura de renta.

El análisis aquí expuesto muestra claramente que no han habido intentos concluyentes para mitigar las irregularidades evidenciadas en las observaciones y dictámenes negativos de las auditorías realizadas. Ante esta situación, se resolvió realizar una auditoría forense en el año 2015.

La revisión de los informes de auditoría deja entrever que el componente PIMAF se caracteriza por un alto grado de complejidad en su administración, aunque no queda claro qué tanto supera a los demás componentes observados en este aspecto. Ahora bien, creemos que esta característica podría explicar, por lo menos parcialmente, los numerosos problemas administrativos listados en las auditorías. También es factible asociar esta condición al hecho de que tanto las múltiples actividades que tienen que realizarse, la gran diversidad de actores involucrados, como la consiguiente necesidad de coordinarlos,

podrían causar problemas de sobrecarga de trabajo que impidan que se realicen de forma adecuada las funciones administrativas y normativas.

Habiendo dicho lo anterior, el vínculo entre esta constatación y las evidentes prácticas de captura de renta que afectan el componente es más delicado de establecer; en efecto, al verse los operadores abrumados por la cantidad de responsabilidades y estar en la imposibilidad de realizar correctamente sus funciones normativas, podría emitirse la hipótesis de que los desvíos de recursos se deben a fallas importantes en su labor de supervisión y seguimiento; es decir, que algunos operadores tienen la oportunidad de realizar estos desvíos al no ser vigilados y, aún menos, sancionados por ello.

Este escenario parece razonable en un contexto en el cual los problemas de desvío fueran marginales, provocados por unos cuantos “*free-riders*”. No obstante, los reportes de la auditoría revelan prácticas que podríamos calificar de sistémicas; pero más importante aún es el hecho de que impliquen acuerdos multi-actores. Es más: dichos acuerdos fuera de la normatividad están archivados en minutas oficiales de reuniones, y presentados como comprobación para respaldar y justificar las irregularidades. En otras palabras, el arreglo fuera de la normatividad –en particular, aquellos acuerdos entre las organizaciones y la Secretaría- es integrado como un elemento formal de la operación del componente.

Estas constataciones hacen poco probable la hipótesis de una captura de renta asociada exclusivamente a disfuncionalidades administrativas. Tanto la información de las entrevistas como la muy severa conclusión de la auditoría 2015 abajo citada, abonan en el sentido de una hipótesis más sistémica.

“Los recursos públicos del componente del PIMAF (...) nuevamente son aplicados de manera irregular, a pesar de que cuatro de un grupo de siete empresas habían sido denunciadas ante la PGR por hallazgos en la fiscalización de la Cuenta Pública 2014; SAGARPA reincidió y nuevamente asignó como proveedores al grupo de empresas vinculadas todas por sus relaciones comerciales, y 3 de ellas por sus socios y parentesco; ese grupo de empresas fueron beneficiadas con el 51 por ciento del monto del programa para proveer entre ellas mismas, los paquetes tecnológicos a los beneficiarios del programa. La omisión en el deber de cuidado, y la deficiente o nula supervisión por parte de los servidores públicos de la dependencia y la falta de seguimiento a la implementación de controles internos por parte del Órgano Interno de Control, contribuyen a **la impunidad en estas áreas que han sido recurrentemente denunciadas por hechos similares en sus diversos programas.**”

(Subrayado nuestro) (ASF, 2015b. Pp. 37).

En el caso del PIMAF, parece sostenerse una de las hipótesis formuladas en el marco de este estudio: las prácticas de captura de renta podrían tener un efecto de retroalimentación en el diseño de la política, para facilitar y ampliar dichas prácticas. Esta explicación sería una forma de interpretar la creciente homogeneización de los bienes ofrecidos por el componente a lo largo de los años, misma que facilita el desvío vía el esquema de proveeduría; el abandono de una estrategia de diferenciación de la población objetivo; y el abuso en el uso de la figura de las Instancias Ejecutoras, que podría estar asociado a prácticas de desvío de recursos.

4.2.5 Presentación integrada de los resultados del estudio comparado

a. Información de las auditorías

En el cuadro siguiente reportamos el tipo de auditorías realizadas por componente y por año, así como, el resultado de los dictámenes.

Cuadro 24. Auditorías realizadas por componente y por año y dictámenes.

	Tipo de auditoría	Año auditado	Dictamen
COUSSA	Financiera y de cumplimiento	2013	Positivo
Reconversión Productiva	Financiera y de cumplimiento	2013	Positivo
	Financiera y de cumplimiento	2015	Positivo
Tecnificación de riego	Forense	2011	Negativo
	Forense	2012	Negativo
	Financiera y de cumplimiento	2014	Negativo
Apoyo a productores de Maíz y Frijol	Financiera y de Cumplimiento	2011	Negativo
	Financiera y de Cumplimiento	2012	Negativo
	Financiera y de Cumplimiento	2013	Positivo
	Financiera y de Cumplimiento	2014	Negativo
	Forense	2015	Negativo

Fuente: elaboración propia, a partir de los reportes de auditorías.

Como recordatorio metodológico, es importante recalcar que los montos calculados a partir de los reportes de la auditoría y presentados en el Anexo 6e corresponden a la suma de las acciones siguientes:

- 1) Daños o perjuicios o ambos a la Hacienda Pública que no derivaron en promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria ni en denuncias de hechos.
- 2) Promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria que no derivaron en una denuncia de hechos, y que presentan información suficiente para que pueda estimarse el monto correspondiente a las irregularidades detectadas.
- 3) Monto no ejercido reintegrado a la TESOFE a raíz de la Auditoría.
- 4) Denuncia de hechos.

En el cuadro siguiente, advertimos que estas categorías están representadas de forma heterogénea según los componentes.

Cuadro 25. Total de montos reportados por año y por componente, según las cuatro categorías de la ASF estudiadas.

	Distribución en % del monto total de casos registrados			
	COUSSA	Tecnificación de Riego	PIMAF	Reconversión Productiva
Daño o perjuicio o ambos a la Hacienda Pública que no derivó en una PRAS ni en una DH	97%	43%	29%	47%
Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria que no derivó en una denuncia de hechos	0%	54%	70%	48%
No ejercido reintegrado a la TESOFE a raíz de la Auditoría	3%	0%	0%	5%
Denuncia de hechos	0%	3%	1%	0%

Fuente: elaboración propia, a partir de los reportes de auditorías.

Los montos totales calculados por componente y por año se reportan en el cuadro siguiente.

Cuadro 26. Total de montos reportados por año y por componente.

	2011	2012	2013	2014	2015	TOTAL
COUSSA	N/A	N/A	32,361,679	N/A	N/A	32,361,679
Tecnificación Riego	539,606,461	73,671,754	N/A	432,286,692	N/A	1,045,564,908
PIMAF	18,323,550	66,578,184	577,155,427	307,808,644	821,289,768	1,791,155,573
Reconversión Productiva	N/A	N/A	401,217,023	N/A	376,690,361	777,907,384

En grisáceo se marcan las celdas que corresponden a auditorías forenses.

Fuente: elaboración propia, a partir de los reportes de auditorías.

El 39% del monto total reportado corresponde a auditorías forenses, mientras que éstas representan una proporción de 3/11 (27%) del total de reportes.

La suma del monto de los casos seleccionados es de más de 3,500 millones de pesos. Una medida de la magnitud de los problemas detectados por componente es el porcentaje del monto total reportado bajo estas cuatro categorías, respecto del monto total del componente. Al calcular el promedio anual, obtenemos los porcentajes siguientes:

Cuadro 27. Promedio anual del porcentaje del monto total de casos reportados / monto del presupuesto total del componente.

	Promedio % del presupuesto total del componente
COUSSA	6.47%
Tecnificación Riego	23.18%
PIMAF	28.70%
Reconversión Productiva	16.66%

Fuente: elaboración propia, a partir de los reportes de auditorías.

Si definimos el grado de observación de los componentes como la conjunción de los elementos siguientes: la densidad de auditorías (número de auditorías realizadas en el periodo estudiado) y la profundidad de los análisis desarrollados (número de auditorías forenses/número de auditorías financiera y de cumplimiento; entonces observamos una correspondencia casi perfecta entre el grado de observación de los componentes y el porcentaje promedio anual del presupuesto señalado en una de las cuatro categorías que escogimos estudiar (daños o perjuicios o ambos a la Hacienda Pública; promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria; monto no ejercido reintegrado a la TESOFE; denuncia de hechos).

Esta constatación plantea la disyuntiva siguiente: o bien, las auditorías se realizan de forma más frecuente para los componentes con mayores irregularidades e inconsistencias, por lo cual la diferencia de porcentaje se explica porque refleja fielmente la realidad de cada componente; o bien, los componentes más expuestos a auditorías presentan mayores irregularidades debido al hecho de que éstas sí están siendo detectadas, a diferencia de los componentes menos auditados, cuyas irregularidades son menos evidenciadas.

b. Cruce entre tipo de captura de renta y características de los componentes

Con la finalidad de facilitar el ejercicio de interpretación, en el cuadro siguiente presentamos un resumen del estudio comparado de los cuatro componentes seleccionados.

Cuadro 28. Cuadro-resumen del estudio comparado de los cuatro componentes seleccionados.

Parte 1. Características generales.

	Nivel de coherencia entre las fuentes de información	Origen del componente	Tipo de unidad programática en etapas recientes	Tipo de apoyos	Monto apoyado, 2016	Presupuesto total autorizado 2014 (millones de pesos)
COUSSA en su modalidad concurrente	Las fuentes de información son coherentes y complementarias entre ellas.	Componente del PIASRE, sexenio 2000-2006	2008-2013: componente del PUSRNPP, luego Programa de Sustentabilidad	Obras de captación de agua y de conservación de suelo	Hasta \$750,000 por grupo, hasta el 90%	1,761.10
			2014-2016: componente del Programa Integral de Desarrollo Rural			
Tecnificación Riego	Las evaluaciones presentan percepciones heterogéneas entre ellas.	Componente de la Alianza para el Campo, a partir de 1996	2010-2013: proyecto estratégico "U" del PAIEI	Nuevos sistemas de riego tecnificados: multicompuertas, riego por aspersión y obras de drenaje en la parcela	Hasta \$750,000 para personas físicas, hasta 2 millones para personas morales; hasta el 50%	1,600.00
	No se puede establecer una relación lógica entre los hallazgos de las evaluaciones y los de la ASF/entrevistas.		2014-2016: componente del Programa de Fomento a la Agricultura			

	La información de las auditorías y de las entrevistas es consistente y señala fuertes problemas de captura de renta.					
Reconversión Productiva	La información no es contradictoria, pero es insuficiente para tener un panorama completo de los problemas de captura de renta.	Componente del PIASRE, sexenio 2000-2006	2008-2013: componente del PUSRNN, luego Programa de Sustentabilidad	Proyectos de reconversión productiva y de compensación en caso de pérdidas	Hasta \$750,000 por proyecto; hasta el 50%	634.80
			2014-2015: componente del Programa de Fomento a la Agricultura			
			2016: concepto del componente de Agroproducción del Programa de Fomento a la Agricultura			
PIMAF	Ausencia de información de evaluaciones externas; cuantiosa información de las auditorías.	Subprograma del FIRCO	2011-2013: Proyecto Estratégico del Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural	Insumos para paquetes tecnológicos de maíz o frijol y acompañamiento técnico	2,200 pesos por Ha., max. de 5 Has.	1,213.30

	<p>Información de las auditorías permite tener una idea del tipo de problemas de captura de renta que caracteriza el Componente; información de las entrevistas es complementaria.</p>		<p>2014-2015: Componente del Programa de Fomento a la Agricultura</p>		
			<p>2016: Componente del Programa de Apoyo a Pequeños Productores</p>		

Parte 2. Estructura operativa, arreglos institucionales y tipo de captura de renta.

	Arreglo institucional	Actores involucrados, fuera del sector público/paraes total	Unidad Responsable	Tipo de captura de renta	¿La captura de renta se relaciona con posible mal desempeño/malos resultados?	¿Se puede hablar de una captura de renta sistémica? ¿Se observa un fenómeno de retroalimentación sobre el diseño/planeación debido a la captura de renta?
COUSSA en su modalidad concurrente	En concurrencia con los estados	Técnicos y empresas proveedoras	2008-2012: Dirección General de Apoyos para el Desarrollo Rural de la Secretaría 2013-2016: Dirección General de Producción Rural Sustentable en Zonas Prioritarias	Se observa ciertos espacios para la manipulación discrecional del componente, que podrían favorecer, principalmente, a los funcionarios estatales y las empresas proveedoras.	Sí, en particular desde las perspectivas de las evaluaciones externas; aunque la relación no esté claramente establecida. Tampoco se imputa que la captura de renta sea la única causante de los malos resultados.	No se tienen indicios de una captura de renta sistémica planeada desde las etapas tempranas del ciclo del Componente.
Tecnificación Riego	Directa y con participación de instancias externas especializadas (FIRCO, FIRA y Financiera Rural) como Instancias Ejecutoras hasta el año 2013	Empresas proveedoras	2010-2013: Dirección General de Vinculación y Desarrollo Tecnológico	El componente de Tecnificación de Riego presenta una serie de inconsistencias graves en sus procesos y parece estar sujeto a prácticas de desvíos recurrentes.	No de forma clara, pues sí se llevan a cabo las obras y la instalación de los sistemas de riego, mismos que son utilizados por los usuarios.	Sí, pues la captura de renta pública parece ser una práctica sistémica en el marco de la operación del Componente de Tecnificación de Riego.

	Mayor centralización de la ejecución a partir del 2014 (contratación de un solo agente externo no especializado y mayor participación de las delegaciones)		2014-2016: Dirección General de Fomento a la Agricultura			
Reconversión Productiva	2008-2013: dos modalidades: concurrente y directa	Organizaciones y empresas proveedoras	Hasta el 2010: Dirección General de Apoyos para el Desarrollo Rural de la Subsecretaría de Desarrollo Rural	Falta mayor información para formular una hipótesis al respecto.	No de forma clara.	La información es insuficiente para formamos una idea sobre el posible carácter sistémico de las prácticas de captura de renta reportadas.
	2014-2016: ejecución directa, con la contratación de Instancias Ejecutoras, muchas de ellas siendo los estados, pero también, actores privados		2011-2016: Dirección General de Fomento a la Agricultura			

PIMAF	2011-2014: Instancias Ejecutoras = principalmente organismos de la Banca de Desarrollo y FIRCO	Organizaciones y empresas proveedoras	2011-2013: Dirección General de Fomento a la Agricultura	El PIMAF presenta una serie de inconsistencias graves en sus procesos y parece ser sujeto a prácticas de desvíos recurrentes.	No hay información sobre este punto.	Prácticas de captura de renta sistémicas, integradas al <i>modus operandi</i> del componente; podrían tener un efecto de "retroalimentación" en el diseño de la política, para facilitar y ampliar dichas prácticas.
	2015-2016: delegaciones y otras instancias externas		2014-2016: Dirección General de Productividad y Desarrollo Tecnológico			

Fuente: elaboración propia

Una primera conclusión importante es que este ejercicio reveló alcances analíticos heterogéneos para cada componente. En algunos casos, la información provista por las distintas fuentes consultadas –evaluaciones, auditorías y entrevistas- se complementa y viene a confirmar ciertas tendencias narrativas (ejemplo del COUSSA). En otros casos, se abordan universos de análisis radicalmente distintos, por lo cual se arrojan luces sobre diferentes elementos de una fuente a otra (ejemplo del componente de Tecnificación de Riego), y resulta muy complejo poder establecer una conexión entre los distintos hallazgos y argumentos correspondientes.

Otra observación es que el “origen y la historia institucionales” de los componentes parece jugar un papel importante en la forma en que éstos se administran. No se distingue una mejora de los procesos que fuese basada en una curva de aprendizaje de las administraciones públicas responsables para seleccionar los mecanismos más eficaces de gestión de los distintos instrumentos de política pública. Al contrario: las modalidades de intervención no reflejan mejores prácticas de gestión pública, sino una complejidad creciente introducida por el contexto. Si la buena gestión pública fuese el criterio principal de operación de los componentes, podríamos esperar cierta homogeneización en la forma en que se administra y norma la provisión de bienes y servicios similares (caso del COUSSA/Tecnificación de riego); en los hechos, los esquemas operativos de componentes con ofertas comparables poseen características muy distintas.

Ahora bien, respecto de las conclusiones sobre el tipo de captura de renta observado para cada componente, sus efectos en los resultados del componente y su posible carácter sistémico (últimas tres columnas de la segunda parte del cuadro), para dos de los cuatro componentes –Tecnificación de Riego y PIMAF- se concluye que la captura de renta tiene efectos de retroalimentación en el diseño y/o la planeación del componente. Es interesante observar que no en ambos casos se tienen efectos negativos claros sobre los resultados operativos del componente; eso es, que una captura de renta pública sistémica puede convivir con resultados operativos o de gestión aceptables. El COUSSA no parece ser sujeto a una captura de renta sistémica, aunque sí presente indicios de este tipo de prácticas. En el caso del componente de Reconversión Productiva, la poca información disponible nos impide formular conclusiones sobre estos aspectos.

En el apartado siguiente profundizaremos sobre este aspecto de la discusión, relacionando estos hallazgos con las preguntas de investigación planteadas.

4.3 Discusión de los resultados

Los resultados de la investigación muestran que se valida la distinción entre condiciones institucionales que operan a nivel de la estructura de la Secretaría, y condiciones más particulares que intervienen a nivel de los componentes programáticos. Proponemos aquí organizar este último apartado en torno a estos dos grupos de factores institucionales, sin omitir identificar las relaciones entre ambos universos.

En un primer momento, desde la perspectiva más amplia de la Secretaría y utilizando los resultados del análisis exploratorio, introducimos el concepto de mercado de rentas públicas, que nos ayuda a organizar la reflexión en torno a procesos lógicos ordenados bajo

reglas de mercado, y a partir del cual distinguimos posibles estrategias de acceso a este mercado. En un segundo momento, a nivel de los componentes programáticos, identificamos que las características institucionales propuestas en forma de supuestos en el capítulo III tienen que ser ampliadas, e introducimos un nuevo conjunto de características, que son las siguientes: 1) justificación de la política y teoría del cambio; 2) oferta de bienes y servicios; y 3) estructura operativa y arreglos institucionales.

4.3.1 La captura de renta pública en la Secretaría de Agricultura: un análisis desde la estructura amplia de la Secretaría

Como mencionado anteriormente, la información analizada aquí proviene principalmente del análisis exploratorio, aunque el estudio de los cuatro componentes sustenta muchos de los argumentos presentados.

a. El mercado de rentas públicas de la oferta programática de la Secretaría de Agricultura

“En todos lados buscan rasurar partes para todo el mundo. (...) Desde la cabeza principal, hasta (...) [niveles más abajo], (...) Por ejemplo, yo no dudo que un subdirector o un director de área le han de andar pegando a los montos [que se lleva] el secretario, [sea con la supervisión, los proyectos que alcancen a meter].”

(Cita de entrevista).

La forma en la cual las personas entrevistadas describen los fenómenos y mecanismos de captura de renta pública nos conduce a la afirmación siguiente: la oferta programática de la Secretaría de Agricultura funge como un mercado abierto de rentas económicas y políticas, propiciado por una estructura institucional con bajos controles y en el marco de la cual compiten varios agentes. Adicionalmente a las fallas en los procesos formales de fiscalización de la política, argumentamos que los resultados de la política rural y agropecuaria son sujetos a poca vigilancia ciudadana. A estos bajos controles se suma el problema de impunidad que caracteriza el sistema judicial mexicano, minimizando de esta forma los riesgos de castigo⁷⁵. La existencia de este mercado constituye el principal incentivo para que opere la captura de renta pública.

Identificamos cuatro características importantes del mercado de rentas públicas de la Secretaría de Agricultura:

- 1) La oferta de rentas es cuantiosa, diversificada y fragmentada.
- 2) Operan una gran opacidad y discrecionalidad en las reglas de asignación de los apoyos.
- 3) Intervienen una gran cantidad de actores, de orígenes y lealtades distintos. El análisis exploratorio permite apuntar a los *rent-seekers* siguientes: funcionarios, políticos, empresas relacionadas con el sector, organizaciones de productores, técnicos y gestores.

⁷⁵ Para diagnósticos recientes sobre el combate a la corrupción y la impunidad, ver por ejemplo: “Fue un mal año. No, menos, como seis.” FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación, A. C., 2018.

- 4) Se da en el marco de una gran diversidad de formas de operar los componentes programáticos, lo cual conduce a distintos tipos de “reglas aduanales”, siendo éstas entendidas como las normas para poder entrar y participar en el mercado de rentas.

La presencia y continuidad de las organizaciones, técnicos y empresas de servicios en la operación de los componentes demuestran que se confabulan internamente los intereses, con el establecimiento de redes de captura más o menos extensas. En cuanto a los funcionarios, los factores que determinan sus estrategias son la escasez del recurso ante los clientes, la opacidad de los criterios de asignación y el bajo control interno (ligado a la posibilidad de asignaciones políticas). El importante número de actores de perfiles distintos introduce una fuerte inseguridad en términos de retorno sobre la inversión de los *rent-seekers*.

Este escenario condiciona el diseño de estrategias de captura de renta que persiguen tres objetivos complementarios:

- En primer lugar, garantizar la funcionalidad del mercado de rentas, lo cual pasa por habilitar demandas efectivas de los apoyos que ofrecen los componentes;
- En segundo lugar, reducir los costos de inversión para tener acceso a la renta;
- Y en tercer lugar, buscar asignaciones directas, minimizando el número de actores e intermediarios involucrados.

Todo ello incrementa el costo de transferencia de los apoyos, lo cual nos lleva a deducir que la presupuestación de los programas es inflada. En el apartado siguiente analizamos estas estrategias.

b. Estrategias de captura de renta pública

Estrategia uno: crear demandas. Un hallazgo que arroja luces sobre las lógicas de captura de renta es el fenómeno de creación de demandas.

De manera general, se observa que la atención a los grupos objetivo ocupa un espacio importante en las actividades cotidianas de la Secretaría de Agricultura. La creación de la demanda muchas veces implica el diseño de mecanismos de reproducción de beneficios hacia la población objetivo, pero también —y a veces en mucha mayor medida— a quienes participan de la gestión del programa. En efecto, el costo de creación de la demanda y de diseño del arreglo para el intercambio de beneficios vuelve este mecanismo poco atractivo en una perspectiva cortoplacista; a mayor permanencia en el tiempo de la demanda y del arreglo, surgen más oportunidades para perfeccionar dicho arreglo y los mecanismos de captura de las rentas. De esta forma, el programa termina siendo capturado por parte de ciertos grupos de interés, con posibilidades cada vez más reducidas de que pueda abrirse de nuevo para un público más diverso.

Formulamos la hipótesis de que existen tres tipos de demandas distintas: la demanda conformada por y para la élite; la demanda “clientelizada” y politizada; y la demanda creada para reproducir prácticas de captura de renta económica.

1) La demanda conformada por y para la élite. Se trata de productores grandes (agricultores y ganaderos), empresas de producción, transformación y comercialización agropecuarias y agroalimentarias, empresas para la provisión de insumos, equipamientos y materiales, y otras empresas de servicios claves para el sector (construcción, financiamiento o aseguramiento, por ejemplo). Por el peso económico que representa su participación en el sector, están integrados a lo que llamamos la “élite” del sector, que forma un círculo social poco accesible y en el cual estos actores económicos comparten intereses comunes con funcionarios de alto nivel. Los funcionarios de alto nivel provienen ellos mismos de la parte productiva de este grupo; fueron representantes de organizaciones de los principales estados productores, y/o son productores grandes o empresarios del sector. En la práctica, se trata de los mismos actores que se hallan de un lado o del otro de la frontera entre sector público y sector privado, según los periodos. Algunos programas que corresponden a este tipo de demanda son los de mecanización, ganado mayor, e ingreso objetivo.

Quienes integran la demanda conformada por y para la élite, tienen una relación horizontal con los funcionarios de alto nivel de la Secretaría. Este dialogo entre pares da lugar a programas que realmente respondan a las necesidades de este grupo; o bien, que habiliten procesos de capturas de rentas importantes, fácilmente convertibles en beneficios económicos.

2) La demanda “clientelizada” y politizada. En este caso, los productores son clientelizados –muchas veces a su pesar, o sin su conocimiento- de tal forma que se proyecte la imagen, entre los funcionarios públicos y los medios de comunicación, de que forman grupos sociales masivos, con cierta influencia política. Esta orquestación es gestionada por las organizaciones sociales del sector –organizaciones campesinas, grandes organizaciones de productores, etc., quienes buscan en la agrupación de estos productores la formación y mantenimiento de “sus bases”. La parte pública y visible de las negociaciones a las que dan lugar, hacen énfasis en las necesidades de estas bases, y se erige como la razón de ser de estas organizaciones. Estas negociaciones constan también de un lado más oculto, descrito por algunos entrevistados como la búsqueda de oportunidades de enriquecerse por parte de los líderes de las organizaciones; al mismo tiempo que intentan obtener algunos beneficios para su base. A cambio de ello, el gobierno demuestra su voluntad de mantener –ilusoriamente- la paz y estabilidad en las comunidades rurales, haciendo uso de los adagios tradicionales de la retórica corporativista priista. Dependiendo del arreglo, estos esquemas pueden venir acompañados de posibilidades, para los dirigentes políticos, de transmitir intereses partidistas. Algunos programas que desarrollan este tipo de demanda son el PIMAF y el PROCAFÉ.

Si bien es común encontrarse con el argumento de que la oportunidad de influir sobre los votos de los productores sea la principal justificación de la formación y mantenimiento de estas clientelas politizadas, es válido preguntar si las rentas que permite generar este esquema -tanto para las burocracias como para los líderes de estas organizaciones- podrían llegar a tener más peso que la cuestión electoral. Es probable que ambos objetivos sean complementarios, pues mantener el vínculo clientelar brinda mayores oportunidades para capturar más recursos en el futuro.

En el caso de los programas dirigidos a estas clientelas politizadas, las necesidades reales de los productores se diluyen en el proceso de negociaciones entre el gobierno y las organizaciones por un lado, y los criterios de funcionalidad del arreglo encontrado entre el gobierno y la organización por otro lado. No obstante, y debido al hecho de que la organización necesita de su base para llevar a cabo las negociaciones, “algo les llega” a sus afiliados, aunque sea bajo la forma de activos o insumos que no se adecuen a sus necesidades.

Si bien mucho se escucha sobre el rol de la Secretaría de Agricultura para este tipo de negociación, según varias personas entrevistadas, en realidad la parte del presupuesto dirigido específicamente a apaciguar las organizaciones ha ido disminuyendo en la última década, conforme éstas han ido perdiendo cierta influencia. La categoría presupuestal “operación y funcionamiento” definida en el capítulo I conforma una parte importante de estos rubros presupuestales, pues apoya de forma directa gastos de operación de organizaciones de productores u otras instancias: gastos de oficina, recursos humanos, viáticos, entre otros. En el año 2015, representa menos del 0.5% del presupuesto programático total.

El relativo poder político de las organizaciones se refleja en su menor peso en el Congreso de la Unión, como reportado en la cita siguiente, extraída de una entrevista:

“Hay un dato muy interesante: no hay ningún diputado (...) federal que provenga de estas [grandes organizaciones de productores]. (...) Estas organizaciones no han tenido un representante suyo que lleve y plantee las cosas en el congreso. Yo digo que es el desgaste mismo de estas organizaciones. Para los partidos, estas organizaciones ya no representan mucho, ni votos. (...) Entonces no tienen un interlocutor. Ni [siguiera] la CNC. La CNC te dice que hay como 80 diputados (...) de ellos (...). [Pero] ya cuando hablas con ellos (...), terminan reconociendo que son como 30, que los otros 50 entraron vía la CNC pero es el comerciante del municipio (...) alguien que no es de su sector que entró por esa vía (...). Pero no hay uno que sea un dirigente reconocido, con discurso, con planteamiento. (...) El tipo de representación ahorita en el congreso es más local, pero sin tener este “plus” que tenía este sector de dirigentes que se conocían, que tenían una visión, que conocían los programas. Es más “pelear dinero para mi zona”. (...) Ese es un indicador claro de lo que ha pasado con estas organizaciones a nivel nacional. “

(Cita de entrevista)

Dentro del universo de las organizaciones, existe un claro trato preferencial hacia las organizaciones afines al partido que se encuentra en el poder. La relación con las organizaciones cercanas a otros partidos aparenta ser más compleja, aunque también funcional en el marco de los esquemas descritos. La diferencia parece residir en el hecho de que el arreglo con organizaciones de la oposición parte de una relación con mayores niveles de desconfianza entre funcionarios y líderes. Esta desconfianza limita la posibilidad de crear acuerdos en los que ambas partes podrían salir beneficiadas; es decir, en las que la captura de renta fuese ventajosa también para los funcionarios.

Las notas recabadas de una entrevista con un gestor aclaran parcialmente esta situación:

Casi nunca ocurre que se dé un acuerdo dirigente-funcionario donde los dos salgan beneficiados, dado que los funcionarios no confían en las organizaciones. Es más fácil que hagan acuerdos con particulares, amigos, familiares, personas cercanas a ellos... Aunque siempre hay alguna organización, la del partido, que sí hace este tipo de negocios, hace negocios con el Secretario o los Secretarios de estado. Con otras organizaciones, es complicado tener este tipo de acuerdos por los escándalos de corrupción que puede generar, pues son elementos que las propias organizaciones pueden utilizar para amenazar a la Secretaría y lograr más gestiones en el futuro.

(Notas de entrevista).

Otro gestor entrevistado describió el proceso de las organizaciones no afines al partido para concretar arreglos:

Hay muchos grupos distintos. Cuando estuvo la administración panista, todos los grupos de tendencia de izquierda de alguna manera hicieron una alianza con la organización del PRI, pues en este momento esta organización marchaba por qué no tenía la administración a su favor. Cuando le toca el poder al PRI, las organizaciones que estaban en el poder en su momento ahora tienen que marchar en contra de la administración, mientras que la organización del PRI tiene el mayor presupuesto en todo el año. Las otras organizaciones marchan y se organizan por un presupuesto que es muy bajo, andan peleando migajas. Amenazan con tapar carreteras, bloquear, cerrar dependencias y este tipo de cosas que las lleva a las mesas de diálogo.

(Notas de entrevista).

Finalmente, en distintas entrevistas apareció que la Secretaría de Gobernación juega un papel importante en el marco de la negociación con las organizaciones. Según estos testimonios, se trata del principal interlocutor de algunas de estas organizaciones, y su papel consiste en gestionar y canalizar sus demandas a las distintas Secretarías. No queda claro si la intervención de esta Secretaría se deba a que la Secretaría de Agricultura hubiese ido perdiendo cierta capacidad y eficiencia para negociar de manera directa con las organizaciones, o bien, si se ha establecido una suerte de “distribución de tareas” para la atención a las organizaciones entre la Secretaría de Gobernación y las Secretarías que manejan programas de subsidios.

3) La demanda creada para reproducir capturas de renta económica. Finalmente, un último grupo muy cercano en su mecánica operativa al grupo descrito arriba, es la demanda creada para reproducir prácticas de captura de renta económica. La creación de la demanda tiene como fin no tanto un efecto demostrativo o el manejo de las organizaciones, como es el caso de la demanda politizada, sino poder justificar la creación y reproducción en el tiempo de un componente programático cuyo fin será la apropiación de beneficios económicos de manera consensuada entre los funcionarios y los operadores. A diferencia de la demanda creada para formar clientelas politizadas, en este segundo caso los productores aparecen en la ecuación sólo para justificar un trámite cuya finalidad es el beneficio personal de los actores involucrados en su operación. Sus necesidades reales cobran una relevancia nula para el diseño y operación del componente; quienes deciden

sobre aquellas necesidades son estos actores, cuyos intereses no se vinculan, en este caso, con la realidad de los productores.

Para ilustrar esta situación, presentamos un extracto de entrevista sobre un programa que presenta estas características:

“Pero meterle mano a [a este programa] (...) entiendo que hoy es así como que prácticamente imposible. Porque no hay posibilidades de hacer modificaciones a la estructura programática presupuestal. (...) Ya está muy etiquetadito. (...) [Los beneficiarios correspondientes] negocian su presupuesto allá y cuando una vez que el Congreso ya lo autorizó, empiezan a darle seguimiento y la gestión a nivel de la Secretaría. “Oye, esta lana yo la conseguí, ¿eh? (...)” [Como funcionario, uno les responde:] “La habrás conseguido y eso pero no la vas a manejar así.” (...) Empiezas a llamarlos a cuentas, y dices “ok, a lo mejor no la voy a poder reasignar o distribuir de otra manera”, pero empiezas a pedir cuentas y empiezas a pisar un montón de callos y empiezan a pedir tu cabeza por todos lados. (...)”

(Cita de entrevista)

Estas demandas constituyen un núcleo central para justificar la función social de la Secretaría de Agricultura, y son necesarias para la creación de programas. No obstante, su debilidad resulta en el hecho de que se instituye un mercado de captación de renta que, a diferencia del de las élites, no es apropiado por el grupo objetivo del programa, sino por intermediarios y funcionarios; es posiblemente ahí donde se encuentra el entramado más extendido del proceso de captura de renta pública.

En conclusión, y a diferencia del primer grupo integrado a la élite, los beneficiarios que conforman la demanda –sean para formar clientelas politizadas o para fines económicos– son políticamente invisibilizados, dado que no son considerados como sujetos de derecho por parte de los gobernantes. Se trata en general de productores pequeños, cuyo poder de negociación individual es nulo.

A modo de resumen, abajo presentamos, para cada tipo de demanda, las características de los arreglos, el tipo de relación establecida y el nivel de correspondencia del programa con necesidades reales del universo de beneficiarios.

Cuadro 29. Caracterización de los tres tipos de demanda definidos para habilitar estrategias diferenciadas de captura de renta.

	La demanda conformada por y para la élite	La demanda “clientelizada” y politizada	La demanda creada para reproducir prácticas de captura de renta económica
Visión y tipo de arreglo	Son tratados como “usuarios de derechos” a atender. El intercambio es “natural” y parte de una relación estrecha entre pares, en parte para que el grupo siga conservando su postura privilegiada y reproduciendo las ventajas a las que tienen acceso.	Son tratados como “grupos masivos” sociales que serán favorecidos siempre y cuando se obtenga algún beneficio a cambio (votos, paz y estabilidad, visibilidad política). Sus derechos de usuarios dependen de ese intercambio.	Estos beneficiarios son considerados como un elemento de un trámite, para que puedan llevarse a cabo las gestiones que permitan la obtención del beneficio económico. Sus derechos de usuarios dependen de estrategia de captura de renta diseñadas por intermediarios y funcionarios.
Relación	La relación es horizontal, y sigue una lógica transaccional.	La relación es asimétrica y su lógica consiste en garantizar la obtención de arreglos políticos para quienes estén en posición de fuerza (“governabilidad”, paz, estabilidad...).	La relación es aún más asimétrica, pues el beneficiario se vuelve ausente para el funcionario, quien trabaja con los intermediarios/gestores.
Prácticas	Favoritismo y tráfico de influencias.	Favoritismo con mayores pruebas de fuerza, chantaje/manipulación, extorsión, “captura” de discursos.	Arreglos informales directos entre funcionario e intermediarios.
Implicaciones para la política pública	Reciben lo que piden: grandes ventajas económicas o soluciones técnicas a problemas reales.	Altos niveles de intermediarismo, las demandas reales no llegan a los tomadores de decisión. Políticas públicas muy poco adaptadas a la realidad.	La política opera para fines de la cleptocracia. Muy claramente, el problema a resolver es un pretexto para justificar el programa.

Fuente: elaboración propia

Estrategia dos: reducir la competencia entre los actores, acotando el número de competidores. Los *rent-seekers* involucrados en el mercado de la renta pública de la Secretaría de Agricultura son los funcionarios, políticos, empresas relacionadas con el sector, organizaciones de productores, técnicos y gestores. Estos grupos de actores intervienen de forma complementaria en las estrategias de captura de renta; es al interior de cada grupo que intervienen esquemas de competencia.

Las estrategias de captura de renta identificadas tienden a corromper el proceso de asignación de los apoyos, con el principal objetivo de reducir el número de competidores o *rent-seekers*. El carácter alterado del proceso de asignación incrementa el costo de transferencia del apoyo, como lo demuestra el esquema del cobro de comisiones. El sistema del padrinazgo también constituye una forma de concretar esta estrategia, al organizar la distribución de poderes y cuotas entre un grupo determinado de actores políticos. Con el padrinazgo, se determina que no todos pueden entrar en la arena de acción en el marco de la cual se compite por la renta. Ahora bien, las reglas bajo las cuales se conforma este sistema no pudieron identificarse con precisión en el marco de este análisis.

Estrategia tres: reducir los riesgos de una operación fallida. La operación fallida es entendida como aquella que no desembocó en la captura de la renta, pero también, prácticas que no estén “a prueba de auditoría”. Lo anterior implica cierto “*know-how*” de la operación del componente correspondiente, así como, la garantía de que los agentes involucrados en el proceso de captura de la renta respetarán las reglas informales establecidas.

El concepto del “gestor” tal como lo hemos descrito en el apartado 4.1.1.a reduce los riesgos en los que incurre el funcionario y que derivan de un mercado competido y fragmentado donde muchos “jugadores” podrían denunciar. Dado que, gracias al gestor, el trato es directo entre el intermediario y el funcionario, este último no queda expuesto directamente. La figura del gestor de la renta constituye asimismo un mecanismo de selectividad del mercado de la renta pública. En el caso de funcionarios que tienen poca antigüedad en su puesto, acudir a gestores especializados para operar los componentes permite suplir su falta de adiestramiento en la operación, que constituye un paso obligatorio para poder considerar cualquier práctica de captura de renta. La cita siguiente ilustra lo anterior:

"Entonces [los funcionarios] tratan de dejar la menor evidencia o tratan de llevarse la mayor parte, económicamente hablando, por eso es que acuden a gestores. Acá les llamamos facilitadores, o manejadores u operadores. [No acuden a un despacho] (...). Porque un despacho implica otros costos. [Con el gestor] es (...) un vínculo más personal."

(Cita de entrevista).

Es también bajo una lógica de reducción de riesgos que se crean los tres tipos de demandas descritas anteriormente. La conformación de demandas, en principio, permite “repetir el juego con los mismos jugadores” -o con jugadores con características similares- minimizando no solamente costos, pero también riesgos. Asimismo, la creación de demandas puede conducir a que el apoyo propuesto sea otorgado respetando la idea de política pública que motivó la creación del componente correspondiente. Este último punto introduce tensiones en la operación de los componentes, puesto que esta se rige entonces por dos principios encontrados: por un lado, el apoyo otorgado como instrumento de la política pública tiene que producir resultados conforme a la norma oficial; por otro lado, su ejecución debe permitir la recuperación de una parte de la renta económica o su manipulación para fines políticos. Existe una tensión entre la función “pública” del bien o

servicio otorgado, y su privatización parcial bajo las lógicas de captura de renta. Esta observación será discutida de forma más detallada en el punto 4.3.2.a.

4.3.2 Características de los componentes programáticos e incentivos para la captura de renta pública

A partir de la interpretación de la información obtenida para los cuatro componentes desde un enfoque de captura de renta, argumentamos aquí que existen tres grandes áreas de observación de las que surgen condiciones institucionales que influyen sobre las prácticas de captura de renta pública:

- 1) la forma en que se justifica la política pública y la teoría del cambio correspondiente;
- 2) el diseño e instrumentalización de la oferta de bienes y servicios;
- 3) la mecánica y estructura operativa (incluyendo arreglos institucionales);

Este hallazgo implica regresar a las características que habían sido definidas junto con la hipótesis de investigación. En el cuadro siguiente reportamos las características propuestas inicialmente, y cómo se relacionan con las características revisadas como producto del análisis. Las características revisadas son más amplias, lo cual permite abarcar nuevos ámbitos de observación.

Cuadro 30. Características institucionales de los componentes que influyen en los procesos de captura de renta pública: iniciales y ajustadas a partir de los resultados de la investigación.

Características propuestas en la hipótesis	Características revisadas a partir del estudio comparado
1) tipo de bien o servicio financiado	1) oferta de bienes y servicios
2) monto de la renta puesta a disposición de los actores por cada bien o servicio	
3) manera en qué se administra la adjudicación del bien o servicio y el tipo de beneficiario	2) estructura operativa y arreglos institucionales
4) manera en qué se toman las decisiones en la gestión de la adjudicación del bien o servicio	
	3) justificación de la política y teoría del cambio

Fuente: elaboración propia

En los siguientes apartados, discutimos, para cada eje definido, de qué forma se puede asociar con prácticas de captura de renta y/o sus incentivos. Se utiliza información del estudio comparado, y, de forma más puntual, del análisis exploratorio.

a. Justificación de la política pública y teoría del cambio

Aquí analizamos casos de componentes o programas cuya justificación en términos del problema que buscan atender y/o teoría del cambio correspondiente son improcedentes, sea desde un punto de vista lógico, o por inconsistencias en el diagnóstico del problema.

El problema de política pública no es convincente. Ninguno de los cuatro casos revisados presenta este tipo de deficiencias, pues tienen relativamente bien definidos y acotados los problemas de política pública que pretenden atender (aunque puedan carecer de diagnósticos sólidos). No obstante, existen casos ilustrativos de este tipo de situaciones en la Secretaría de Agricultura. Uno de ellos es el ya referido programa de transferencia Procampo, que, a más de veinte años de su creación, sigue proponiendo una transferencia monetaria que compense las pérdidas ocasionadas por la apertura comercial del sector, a pesar de haber sido concebido, en su origen, como una herramienta de política temporal mientras se operaran los ajustes al nuevo contexto comercial liberalizado. La continuidad del Procampo en el tiempo se explica por las presiones de las organizaciones de productores; el costo político de la supresión de un programa de esta índole es la principal razón por la cual se ha mantenido durante estas dos décadas. Juan Pardinás, en el periódico *Reforma*, argumentaba que “el problema más grave de Procampo (...) [es] la entrega monumental de dinero a productores agrícolas exitosos que no requieren de la beneficencia del gobierno” y concluía que por medio de este programa, “tenemos toda la estabilidad política que el presupuesto nos puede comprar” (Pardinás J., 2008).

La teoría del cambio y los esquemas de intervención no responden al problema de política pública. Es el caso del COUSSA-concurrente que, si bien tiene correctamente identificado el problema de política pública que pretende atender, presenta fuertes deficiencias en cuanto a la teoría del cambio que plantea para atacar dicho problema. En efecto, la oferta de bienes y servicios que propone no responde a necesidades sentidas por parte de los beneficiarios en términos del problema público por resolverse; de esta forma, se llegan a subsidiar proyectos cuyo impacto puede llegar a ser contrario al objetivo del componente (obras para abrevaderos para el ganado). Los componentes de Tecnificación de Riego y de Reconversión Productiva presentan también este tipo de deficiencias, aunque no afecte la totalidad de los bienes y servicios otorgados. En el caso del componente de Tecnificación de Riego, se ha observado que bajo ciertas circunstancias –dependiendo de las regiones y del tipo de productor- los apoyos derivan en un menor ahorro del recurso agua; en cuanto al componente de Reconversión Productiva, los proyectos financiados para compensar pérdidas en caso de eventos de mercado o climatológicos son totalmente contrarios al objetivo inicial del componente, pues de forma indirecta, se incentiva la siembra de productos con menor viabilidad comercial y climática.

El mal diseño y la desconexión entre instrumentalización y diseño normativo, y sus consecuencias para la captura de renta. Lo descrito en los puntos anteriores no es exclusivo de los componentes referidos, y puede generalizarse a nivel de la Secretaría. Mauricio Merino, en 2010, describía a las políticas de la Secretaría de Agricultura como una “acumulación de diversos propósitos desconectados e incluso contradictorios” (Merino M, en Fox. J. y Haight L., 2010. Pp. 57). De forma general, la información recolectada sobre el

funcionamiento de la Secretaría de Agricultura viene a confirmar esta observación, delineando dos tendencias respecto del diseño de la política, ambas relacionadas entre ellas:

- 1) por un lado, se tienen diseños deficientes y mal justificados;
- 2) por otro lado, se observa cierta desconexión entre la instrumentalización de las políticas y su diseño normativo de origen; es decir, que en ausencia de fin determinado, o dado un fin difícilmente defendible, ***el fin se vuelve los medios***⁷⁶.

Esta incongruencia entre la intención y la realidad operativa tiene como consecuencia una sustitución de lo estratégico por lo instrumental: el instrumento de la política sustituye el objetivo de la política. Otorgar el apoyo se vuelve la finalidad en sí del componente o del programa, y se crean discursos legitimadores en el marco de los cuales se construye una relación ficticia entre la operación del componente y los objetivos de la política pública a la que responde.

Para comprender mejor esta situación, analizamos los esquemas que garantizan la continuidad de un componente o programa. Nos ayuda para ello analizar los costos de no mantener en el tiempo un componente o programa; en un corto plazo, se renunciaría en mantener plantillas de operadores, al mismo tiempo que se invalidarían los esfuerzos y la movilización de capital técnico y político, a veces importantes, por parte de los equipos y actores que fueron involucrados en el diseño del componente. En un mediano plazo, y al haber ya creado una demanda efectiva para el componente o programa, los costos se vuelven aún mayores: la demanda justifica *per se* la existencia de un componente, como lo muestra de manera emblemática el caso del Procampo. En otras palabras, el programa crea su demanda, no a la inversa. La demanda conforma, potencialmente, una oportunidad de clientelización del componente, o bien, de otros esquemas de captura de renta que pueden llevarse a cabo en el marco de la operación. En cierta medida, y ante los ojos de la administración pública, la demanda “legitima” el componente y propicia la creación de beneficios que los actores buscarán defender. Es así como los operadores de un determinado componente o programa nuevo buscarán, de forma natural, activar una demanda para la oferta que están proponiendo; aunque ello juegue, incluso, en contra de los objetivos del componente. Por lo anterior, la desconexión entre objetivo e instrumento puede traducir la tensión que existe entre la necesidad, por parte de quienes operan un componente, de que éste tenga una demanda efectiva, y el principio de que el componente sea una herramienta que permita resolver un problema público.

Los problemas de diseño tienen otra razón de ser, que son, los elementos inerciales del bagaje histórico del sector que orientan el quehacer de la Secretaría. En el primer capítulo formulamos el postulado siguiente: la Secretaría de Agricultura ha heredado una serie de

⁷⁶ Una evaluación del componente de Tecnificación de Riego describe claramente este punto: “en ese marco de indefinición, la tecnificación del riego y más específicamente, la dotación de equipos para riego, parece perder su función de medio para lograr determinados fines y se erige en un fin en sí mismo, disminuyendo su potencial de impacto y de contribución a las políticas y metas del desarrollo” (SAGARPA/UAAAN, 2012. Pp. 2). También hemos descrito la forma en que la fusión de componentes bajo el nuevo componente de Agroproducción se llevó a cabo bajo una lógica instrumental –con la agrupación de bienes y servicios similares– sin tener en consideración los objetivos de política pública perseguidos.

inercias que determinan la forma en que opera en la actualidad. En particular, al haberse desarrollado en torno a la lógica del arreglo corporativista, la Secretaría, entendida en este contexto como una organización gubernamental contemporánea que surgió en los 90, ha construido su instrumento de intervención privilegiado, el programa (y posteriormente, el componente programático), como una unidad operativa cuyo funcionamiento se basa, en parte, sobre este tipo de arreglo.

Ya hemos explicado de qué forma el arreglo corporativista tiende a privilegiar las demandas políticas sobre las demandas públicas. Bajo esta condición, se tienden a seleccionar metas de corto plazo, más no de largo plazo; apoyos visibles, más no los no visibles (o no tangibles); así como, la atención a grupos objetivo que sean los más homogéneos posible. No obstante, muchos de los problemas de política pública planteados en el marco de los programas de la Secretaría requieren de intervenciones de largo plazo: es el caso, por ejemplo, de la transformación de las prácticas productivas actuales hacia prácticas más sustentables, propuesta en los componentes de Tecnificación de Riego, Reconversión Productiva y COUSSA. Este tipo de cambios implica complejos procesos de sensibilización y negociación con los productores, que equivaldrían a apoyos no visibles; la demanda de los productores para apoyos públicos que les ayude en esta transición no es espontánea, sino que debe ser fuertemente inducida e incentivada. En estos casos, las dinámicas inerciales de la Secretaría de Agricultura dificultan que se puedan desarrollar instrumentos de intervención que permitan cumplir con el enfoque ambiental de estos componentes. De esta forma, las características inerciales de los apoyos provistos por la Secretaría de Agricultura pueden generar tensiones importantes entre la intervención en campo por un lado, y las intenciones de la política pública promovida por otro lado.

Esta disfuncionalidad de la Secretaría de Agricultura para garantizar cierta legitimidad y coherencia de los objetivos de la política y de sus instrumentos funge como un “vicio estructural” de esta organización, mismo que podría, en algunos casos, incentivar prácticas de captura de renta. En efecto, si el criterio de utilidad pública no es el motor de la operación de un programa, entonces la oferta resultante no forzosamente es legítima para atender un problema de política pública. Se puede asumir que *algo más* que la intención no cumplida motiva esta operación; o bien se cubren otras necesidades (es decir que se financia algo *útil* en el ámbito del sector –ejemplo de las obras para abrevaderos financiadas por el COUSSA), o bien, se satisfacen otros tipos de intereses económicos o políticos de índole más particular. Este punto es explicado de la forma siguiente por M. Merino: “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” (Merino M, en Fox. J. y Haight L., 2010. Pp. 57).

Ahora bien, el carácter sistemático de los problemas de diseño de las políticas operadas por la Secretaría de Agricultura no es el único causante de las prácticas de captura de renta, como lo pudimos observar en el análisis exploratorio y la revisión comparada de los componentes; de la misma forma que tampoco es la razón exclusiva de los malos resultados y débil desempeño de esta institución señalados de forma unánime por los organismos internacionales en publicaciones recientes sobre el sector. De hecho, imputar los problemas de desempeño y malos resultados de un componente determinado a deficiencias en el

diseño, constituye un argumento bastante difundido en las evaluaciones externas; sobretodo, en el caso de las evaluaciones que se basan sólo en estudios de gabinete de los documentos normativos. Si bien ciertamente esta condición no juega a favor de la puesta en marcha de procesos operativos más óptimos, en muchos casos no se puede afirmar que sea el causante único, ni tampoco principal, de los diversos problemas observados en la ejecución.

Por ejemplo, para tres de los cuatro componentes estudiados, las evaluaciones evidencian la existencia de deficiencias en el diseño (COUSSA, Reconversión Productiva y Tecnificación de Riego); pero tanto las características más particulares como las consecuencias efectivas de dichas deficiencias en varios de los aspectos operativos de los componentes son, para cada uno de los casos estudiados, muy distintas, y dependen de otras condiciones institucionales. En este sentido, poder ponderar la significancia de las implicaciones operativas de los problemas de diseño constituye un reto metodológico importante, que implica revisar otras áreas del marco de operación de los componentes. Consideramos que esta tarea es altamente relevante, puesto que, bajo el argumento generalizado de malos diseños y de una desconexión sistemática de la operación con el diseño, podrían justificarse, con muy poca rigurosidad y exactitud, el mal desempeño de los componentes, sus malos resultados, así como y “por efecto de amalgama”, las prácticas de captura de renta que tienen lugar en el marco de su implementación (ver apartado 5.1).

b. La oferta de bienes y servicios

Las entrevistas indican que los incentivos y prácticas de captura de renta difieren por cada una de las seis grandes categorías definidas: apoyos directos, servicios financieros, fomento productivo, desarrollo de capacidades y asistencia técnica, estudios e investigación, y, finalmente, operación. No obstante, el estudio comparado aplicado a una parte del sub-universo de los componentes de Fomento productivo no es concluyente en términos de diferencias marcadas en la captura de renta según las particularidades de la oferta de cada componente. En conclusión, el tipo de bienes y servicios no juega un rol tan significativo para un nivel de diferenciación de la oferta tan detallado como el que se usó para el estudio comparado, pero sí a nivel de las seis categorías de bienes y servicios identificadas.

Recordamos y detallamos aquí los supuestos que buscábamos comprobar con la selección de los cuatro componentes revisados:

Por un lado, **los bienes asociados a proyectos complejos y especializados, particularizados según el beneficiario**, implican ciertos procesos de diseño, implementación y supervisión sofisticados; asimismo, requieren de la intervención de empresas proveedoras. Esta condición acarrea incentivos para la captura de renta, pues su operación es difícil de supervisar y pasa por contratos especializados entre un número de actores relativamente acotado. La relación privilegiada que se instaura entre estos actores podría favorecer arreglos al margen entre ellos, involucrando acuerdos sobre posibles desvíos.

Por otro lado, **los bienes estandarizados y distribuidos de forma masiva** incentivan prácticas de captura de renta política, en eso de que se facilita que su asignación se haga a cambio de una retribución de tipo política; también propician oportunidades para la captura de renta económica, pues su operación implica la provisión de bienes estandarizados en

escalas grandes, que pueden significar ganancias sustanciales para los proveedores involucrados –“efecto escala”.

En los párrafos siguientes, discutimos estos dos supuestos, antes de presentar conclusiones alternas respecto de la relación entre tipo de oferta y captura de renta pública.

Bienes y servicios especializados, de mayor complejidad y particularizados en su distribución. En el marco del estudio comparado de componentes, los bienes y servicios especializados vendrían siendo el caso del COUSSA y del componente de Tecnificación de Riego.

El supuesto establece que este tipo de oferta es más difícil de supervisar y, por consiguiente, más fácil de capturar. Un primer comentario es que, de manera general, las acciones de supervisión son improcedentes para dirigir las acciones de la Secretaría; por consiguiente, la complejidad del bien o servicio no puede tener ningún efecto sobre el alcance de esta supervisión. En cuanto a las revisiones que presentan cierta similitud con ejercicios de supervisión, como lo son, las auditorías y evaluaciones, tanto en el caso del COUSSA como del componente de Tecnificación de Riego, la calidad de algunos de los informes de evaluación y auditoría demuestra que es posible juntar equipos evaluadores y auditores con capacidades suficientes para realizar una valoración –aunque aproximada- de la calidad de los bienes o servicios provistos, a pesar de su complejidad. No obstante y en ambos casos, sus posibilidades para analizar a profundidad ciertos procesos son limitadas, dados los limitados recursos con los que cuentan; por lo anterior, su trabajo de revisión no considera ciertos elementos importantes desde una perspectiva de captura de renta, tal como, si el precio aplicado por las empresas corresponde al precio de mercado, por ejemplo. En otras palabras, las evaluaciones externas y las auditorías no permiten sustituir, aunque sea parcialmente, las actividades de supervisión.

Por lo que conciernen los arreglos entre un número reducido de actores y que podrían propiciar espacios de negociación para el desvío de recursos, tampoco se cuenta con evidencia que permita validar este supuesto. En efecto, la suposición de que la operación de bienes y servicios especializados conforma espacios de negociación más cerrados no se valida en el marco del estudio comparado; lo que observamos es que la conformación de la arena de actores participantes en la operación de un componente no parece ser determinada por el tipo de oferta, sino por otras consideraciones que exploramos más adelante en este capítulo. Así, si bien hemos observado que relaciones más directas entre los actores involucrados en la operación motivan ciertos procesos de captura de renta pública, este tipo de incentivos no parece ser propio de los bienes y servicios caracterizados como más complejos y especializados.

Es más: se evidencian casos de una relación causal invertida entre oferta y arreglo institucional –o, en otras palabras, el arreglo es él que determina la oferta, en lugar de ser la oferta el punto de partida para estructurar el arreglo. En efecto, el arreglo institucional, junto con la mecánica operativa, pueden convertir lo que en los documentos normativos aparece como una oferta estandarizada, en un bien de mayor complejidad. Es el caso del componente de Reversión Productiva, que fue seleccionado para el análisis debido a que parecía conformar una oferta de insumos básicos relativamente estandarizada, pero

que reveló funcionar bajo una estructura de oferta mucho más compleja y particularizada. Dos factores juegan en este sentido: 1) por un lado, la formulación de proyectos dirigidos a estados u organizaciones de productores para ejecutar el componente, formalizados mediante convenios. La composición y modalidad de distribución de los bienes son decididas en el marco de dichos proyectos, y dependen de las problemáticas propias de los cultivos considerados; 2) por otro lado, la posibilidad de utilizar recursos etiquetados bajo este componente para compensar pérdidas por coyunturas de mercado o eventos climáticos. Esta forma de aplicar los recursos no es regulada en las Reglas de Operación del componente, lo cual introduce cierta ambigüedad en el tipo de bien o servicio que efectivamente puede ser financiado bajo este concepto. Si bien la oferta del componente de Reconversión Productiva parecía conformar bienes estandarizados, en los hechos, es integrada por proyectos más diversificados de lo previsto.

Bienes y servicios estandarizados y masificados. El componente que ilustra este tipo de oferta es el PIMAF. Las auditorías no presentan información respecto del posible carácter politizado del componente; no obstante, sí dejan en evidencia las negociaciones entre organizaciones y gobierno que tienen lugar en torno a la operación del componente. En el marco de las entrevistas, se reportan aspectos de politización de los apoyos; más allá del tipo de bien o servicio provisto, un elemento que parece intervenir fuertemente en este proceso es la participación de organizaciones de productores. Si bien el capital político que poseen puede tener cierto peso en las negociaciones, destacamos también dos medios de presión adicionales y muy significativos: 1) disponen de información sobre los malos manejos llevados a cabo por los funcionarios, y los pueden denunciar por ello; 2) pueden tomar las oficinas de la Secretaría, lo cual afectaría la imagen pública de esta institución.

El PIMAF es el componente que más observaciones de la ASF ha recibido en cuanto a inconsistencias, irregularidades y evidencias de desvíos de recursos vía la proveeduría. No obstante, no se puede concluir que estas prácticas de captura de renta estén asociadas al tipo de bien provisto, puesto que: 1) la provisión de proveeduría no parece realizarse a gran escala, como lo hemos inferido en un principio, pues es operada a nivel estatal, al igual que para los otros componentes estudiados. En otras palabras, no se valida el supuesto del “efecto escala” formulado arriba; y 2) la detección de irregularidades asociadas con la proveeduría puede ser el resultado de una mayor indagación de la ASF sobre este aspecto del componente, y no desecha la hipótesis que los demás componentes presenten también problemas de índole y alcance comparables.

En conclusión de estos apartados, argumentamos que la selección de los cuatro componentes no permite reflejar cambios importantes en las prácticas de captura de renta según el tipo de bien o servicio provisto; para ello, el análisis exploratorio ofrece un panorama mucho más completo y convincente. Afirmamos entonces que las categorías generales de bienes y servicios presentadas en el capítulo I influyen en cuanto a los incentivos y oportunidades de captura de renta que ofrecen; pero que al interior de la categoría de Fomento productivo, esta diferenciación no es tan significativa y difícil de evidenciar a partir de la información con la que contamos, que presenta la desventaja de no ser representativa de los tres conceptos de oferta que hemos identificado para dicha

categoría -paquetes tecnológicos e insumos básicos, infraestructura y proyectos productivos.

El proceso de simplificación de la oferta y sus implicaciones en términos de captura de renta. Aquí el término “simplificación” se distingue de lo que hemos designado como bienes homogeneizados y masificables, aunque ambas designaciones compartan ciertas características. Los bienes homogeneizados y masificables constituyen una oferta compuesta por bienes similares y fáciles de movilizar, dirigidos a una población objetivo no diferenciada; mientras que la oferta simplificada designa una gama de bienes y servicios poco diversificada, provista bajo esquemas operativos similares y que no atiende diferencias en las necesidades de la población objetivo. La simplificación de la oferta permite estandarizar los procedimientos para su movilización, y no forzosamente el tipo de bienes y servicios *per se* -aunque limita sus posibilidades de diversificación.

La desconexión entre el diseño e intención de la política con su instrumentalización, que hemos descrito anteriormente, no forzosamente tiene lugar en el momento en el cual se crea el componente; los casos revisados en el estudio comparado muestran que este proceso tiende a ser paulatino, en particular si el componente surge como respuesta a un problema de política ambicioso. A lo largo de los años, los componentes se van “ajustando” y “asentando” en torno a dos lógicas:

- 1) Arreglos institucionales que dependen del estatus de las negociaciones y de las relaciones de poder entre los distintos actores involucrados en la operación del componente (ver apartado siguiente);
- 2) Su oferta se simplifica en los términos arriba expuesto, y ciertos aspectos de su forma de operar (aquellos que no afectan los arreglos institucionales mencionados) se van homogeneizando –esta segunda dinámica puede, de hecho, entrar en tensión con la primera.

El caso del PIMAF es bastante ilustrativo: en la primera versión de este componente, se había diseñado una oferta de bienes y servicios diferenciada por estratos de productores. Después de cinco años de operación, y con cambios sustanciales en la estratificación de la población y de la oferta año tras año, se opta por eliminar su carácter diferenciado, y proponer un solo tipo de bien.

Es así como, desde principios de los 2000, la estructura programática de la Secretaría de Agricultura parece ser marcada por dos movimientos paralelos: por un lado, la multiplicación y complejización de la estructura programática, descrita en el primer capítulo; por otro lado y a medida que los componentes permanezcan en el tiempo, su oferta tiende a simplificarse.

La simplificación de la oferta no es sistemática, pero sí es validada en muchos casos revisados, tanto en el marco del análisis exploratorio como en la revisión comparada de componentes. Podemos poner el dedo sobre algunas de las causas que explican este fenómeno. Podría responder a la voluntad, por parte del cuerpo de la administración pública, de resolver los distintos problemas administrativos a los que se enfrentan los operadores en la gestión de los componentes, evidenciados en muchas de las auditorías

revisadas. También podría explicarse por la necesidad de simplificar ciertos procesos ante un presupuesto programático cada vez más importante, mientras que la plantilla de operadores se va reduciendo. Asimismo, puede fungir como solución ante la complejidad operativa que supone la participación de una gran diversidad de actores, que será abordada en el apartado siguiente, y que apela por consiguiente a medidas de “contención de la complejidad”. Finalmente, la simplificación de la oferta también es coherente con las condiciones institucionales inerciales de la política agropecuaria ya evocadas -visión de corto plazo, homogeneización de la demanda y bienes tangibles y/o visibles.

Adicionalmente a lo anterior, avanzamos la hipótesis de que la multiplicación y complejización de la estructura programática busca compensar, por lo menos parcialmente, la ausencia de proceso de sofisticación de los instrumentos de política; en lugar de adaptar y mejorar la oferta de un instrumento dirigido a atender un problema, se diseñan nuevas ofertas, con la creación de componentes o la fragmentación de un mismo componente en varias modalidades distintas. Este fenómeno es ilustrado por el caso del COUSSA, componente que contiene cuatro modalidades de apoyo que funcionan como ofertas programáticas separadas.

c. Estructura operativa y arreglos institucionales

En este apartado, argumentamos que, en el caso de los componentes de Fomento productivo, muchos de los incentivos y espacios de oportunidad para la captura de renta son creados por el tipo de mecánica operativa y arreglos institucionales bajo los cuales es administrado el componente.

El nivel de tecnificación de la unidad operativa. La relación entre grado de tecnificación de la unidad operativa y tipo de prácticas de captura de renta no pudo investigarse de forma rigurosa en el marco del estudio comparado; no obstante, el análisis exploratorio ofrece alguna información interesante, y parece validar el supuesto de que a menor tecnificación del instrumento programático, crecen las posibilidades de que el componente sea capturado.

Al interior de la Secretaría de Agricultura, algunas unidades operativas poseen mayor autonomía, debido no exclusivamente a su ubicación en el organigrama general, sino también al nivel de tecnicidad de sus actividades. Es el caso, por ejemplo, de la Dirección General de Cambio Climático, que opera el complejo y sofisticado programa de seguros paramétricos catastróficos; pero también, del Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Alimentaria (SENASICA); del Sistema de Información Agroalimentaria y Pecuaría (SIAP) con la gestión de información satelital; de la Comisión Técnico Consultiva de Coeficientes de Agostadero –Cotecoca- de la Coordinación de Ganadería por sus trabajos avanzados de modelización matemática; para citar algunos ejemplos.

Según las entrevistas, estas unidades se caracterizan por una operación más transparente de sus programas y actividades, y un personal más estable, con una menor rotación en caso de cambios políticos; de manera general, son menos vulnerables ante prácticas de corrupción y captura de renta. Abajo reportamos un extracto de una entrevista ilustrativa en este sentido:

“[Esta unidad operativa] no es atractiva para, en los cambios, poner amigos, (...) porque maneja poco dinero, [y] el dinero que maneja está muy etiquetado. [Ser contratado ahí] es prácticamente llegar y administrar aspectos técnicos.”

(Cita de entrevista)

Mala administración y captura de renta: evidencias de las auditorías. El análisis de las auditorías permitió establecer un listado de 17 conceptos distintos que evidencian posibles malos usos de los recursos, y que reagrupan la totalidad de los casos seleccionados en cada uno de los reportes. En el cuadro siguiente reportamos el porcentaje de contribución de cada componente para cada uno de los conceptos identificados; en la última columna se indica la relación entre el total de cada concepto, respecto del monto total de conceptos reportados.

Cuadro 31. Distribución porcentual de los montos reportados por concepto y por componente

	% del total del concepto				% del total concepto / total de todos los conceptos
	COUSSA	Riego	PIMAF	Reconversión Productiva	
1. Inconsistencias en los procesos de aprobación, comprobación y/o cierre de los apoyos y/o proyectos.	0.15%	37.68%	31.99%	30.18%	61.92%
2. Inconsistencias en las acciones de reportes y seguimiento.	0.00%	0.00%	100.00%	0.00%	11.37%
3. Simulación de documentación (o presunción de) para recibir o el uso indebido de los recursos (incluye subfacturación).	0.00%	60.13%	39.87%	0.00%	7.08%
4. Inconsistencias e impropiedades en el proceso de selección de proveeduría.	0.00%	0.00%	100.00%	0.00%	4.70%
5. Apoyos entregados a beneficiarios no identificados.	0.00%	0.00%	100.00%	0.00%	4.51%
6. Desvío de recursos (o presunción de), no aplicados a los fines para los que fueron otorgados.	0.00%	4.34%	81.88%	13.78%	3.39%
7. Duplicidad de apoyos.	0.00%	12.49%	81.86%	5.65%	1.80%
8. Recursos no entregados, no ejercidos, o sólo parcialmente.	0.00%	24.95%	6.51%	68.54%	1.48%
9. Apoyos que rebasan los montos máximos.	0.00%	8.93%	45.83%	45.24%	1.23%
10. Inconsistencias en la ejecución del gasto de operación o en los convenios con instancias de ejecución.	53.63%	7.33%	0.00%	39.04%	1.02%
11. Sobreprecio de los paquetes tecnológicos.	0.00%	0.00%	100.00%	0.00%	0.77%

	% del total del concepto				% del total concepto / total de todos los conceptos
	COUSSA	Riego	PIMAF	Reconversión Productiva	
12. Inconsistencias en los procesos de aprobación, comprobación y/o cierre de los apoyos y/o proyectos.	0.15%	37.68%	31.99%	30.18%	61.92%
13. Deficiencias en los proyectos.	100.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.25%
14. Apoyos otorgados a beneficiarios fallecidos.	0.00%	0.00%	65.93%	34.07%	0.22%
15. Falta de reintegro por apoyo cancelado.	0.00%	100.00%	0.00%	0.00%	0.11%
16. Pagos improcedentes a Prestadores de Servicios Profesionales.	0.00%	0.00%	100.00%	0.00%	0.08%
17. Apoyos a funcionarios o presuntos familiares de la SAGARPA.	0.00%	68.89%	0.00%	31.11%	0.07%

Fuente: elaboración propia, a partir de los reportes de auditoría de los componentes referidos para el periodo 2010-2015.

El 62% de los casos registrados corresponde a problemas de inconsistencias en los procesos de aprobación, comprobación y/o cierre de los proyectos o apoyos; otro 11% consiste en inconsistencias en las acciones de reportes y seguimiento. Ambos conceptos reflejan problemas de mala administración.

No obstante que existe una relación de los conceptos con la captura de renta, no todos los conceptos significan que las malas prácticas que denuncian sean *sistemáticamente* asociadas a problemas de captura de renta; sino que, *posiblemente*, eso esté ocurriendo. Una parte de los conceptos nos hablan más de riesgos de que se lleven a cabo prácticas de captura de renta, que de su realización efectiva.

Una parte de los conceptos evidencian problemas graves de administración de los componentes. Muchos procedimientos establecidos en las Reglas de Operación y lineamientos no son respetados, o son llevados a cabo de forma deficiente; asimismo, las fallas en las tareas de control y seguimiento son denunciadas de forma reiterada. Estos problemas se traducen por incumplimientos de la normatividad, inconsistencias en la información reportada⁷⁷ y deficiencias en el seguimiento y control de la operación⁷⁸. Así como los problemas de diseño no forzosamente implican prácticas de captura de renta, una administración deficiente tampoco es sinónimo de problemas sistemáticos de captura de renta. No obstante, y al igual que para los temas de diseño, esta situación sí crea oportunidades para que puedan llevarse a cabo estas prácticas, y reducir sus costos. Así, argumentamos que los conceptos que muestran fallas administrativas funcionan como **incentivos** a las prácticas de captura de renta.

⁷⁷ Existen discrepancias fuertes entre las distintas fuentes de información que reportan datos sobre la operación de los componentes.

⁷⁸ Dentro del universo de problemas administrativos señalados en las auditorías, se pone especial énfasis en las limitaciones de la Secretaría para llevar a cabo acciones de seguimiento.

Otro grupo de conceptos indican de forma más evidente que se están llevando a cabo prácticas de captura de renta: fungen como **indicadores** de este tipo de prácticas.

A título de ejemplo, el sobreprecio de paquetes tecnológicos es *per se* una práctica de captura de renta (indicador); las inconsistencias en los procesos de aprobación incentivan la autorización de proyectos que no cumplen con los requisitos para ello (incentivo).

En el cuadro siguiente proponemos una clasificación de estos dos grupos de conceptos.

Cuadro 32. Clasificación de los conceptos según el tipo de mala práctica que permite evidenciar.

	Mala administración (posibles incentivos)	Captura de renta (posibles indicadores)
Inconsistencias en los procesos de aprobación, comprobación y/o cierre de los apoyos y/o proyectos.	X	
Inconsistencias en las acciones de reportes y seguimiento.	X	
Simulación de documentación (o presunción de) para recibir o el uso indebido de los recursos (incluye subfacturación).		X
Inconsistencias e improcedencias en el proceso de selección de proveeduría.	X	
Apoyos entregados a beneficiarios no identificados.	X	
Desvío de recursos (o presunción de), no aplicados a los fines para los que fueron otorgados.		X
Duplicidad de apoyos.	X	
Recursos no entregados, no ejercidos, o sólo parcialmente.		X
Apoyos que rebasan los montos máximos.	X	
Inconsistencias en la ejecución del gasto de operación o en los convenios con instancias de ejecución.	X	
Sobreprecio de los paquetes tecnológicos.		X
Deficiencias en los proyectos.	X	
Apoyos otorgados a beneficiarios fallecidos.		X
Falta de reintegro por apoyo cancelado.		X
Pagos improcedentes a Prestadores de Servicios Profesionales.	X	
Apoyos a funcionarios o presuntos familiares de la SAGARPA.		X

Fuente: elaboración propia, a partir de los reportes de auditoría de los componentes referidos para el periodo 2010-2015.

Bajo esta clasificación, se tiene que son nueve **los conceptos de mala administración**, y que **suman alrededor del 87% del monto total de conceptos reportados**. Los 13% imputables

de forma más directa a prácticas de captura de renta representan alrededor de 475 millones de pesos⁷⁹.

En resumen, las auditorías muestran que 1) se puede evidenciar una parte de las prácticas de captura de renta; y 2) es posible discernir una serie de incentivos para que tengan lugar estas prácticas.

Estructura operativa y arreglos institucionales. Dado que la forma de administrar los componentes influye en las prácticas de captura de renta, deducimos que los aspectos que determinan los esquemas operativos tendrán un efecto en dichas prácticas. La estructura operativa y el tipo de arreglo institucional bajo el cual funciona el componente son factores esenciales para orientar la mecánica operativa; por consiguiente, podemos suponer que éstos determinan los espacios de oportunidad e incentivos para la captura de renta.

En el marco de la revisión comparada, se advierte que las instancias que tienen a su cargo las funciones normativas y de planeación tienen recursos limitados que les impide cumplir dichas funciones; en muchos casos, se opera una “transferencia de funciones” que se traduce en un mayor protagonismo de las instancias involucradas en la operación, como se ha visibilizado para el caso del COUSSA. Por lo anterior, el arreglo institucional establecido para la operación del componente juega un rol desmesurado en los procesos administrativos, pues dichos procesos dependen del tipo y capacidades de los agentes técnicos involucrados.

Esta situación introduce una gran heterogeneidad en las mecánicas operativas de los componentes, dado que éstas no dependen exclusivamente de la dinámica instaurada por la Unidad Responsable, sino también, por las otras unidades operativas que intervienen en la operación del componente –desde las Instancias Ejecutoras y símiles (Instancia Dispersora de Recursos, etc.), hasta los agentes técnicos de campo (empresas proveedoras, técnicos, organizaciones, etc.).

Ahora bien, las Unidades Responsables –muchas veces Direcciones Generales- también presentan sus propias particularidades, reflejadas en formas de operar que difieren de una Dirección a otra, sin que dichas divergencias sean el resultado del tipo de política pública operada por estas unidades. Así, se ha observado que la reasignación de un componente a una nueva Dirección General puede significar cambios importantes en su mecánica operativa.

El estudio comparado de los cuatro componentes sólo nos permite revisar dinámicas administrativas de tres Direcciones Generales que siguen vigentes en el organigrama de la Secretaría de Agricultura en el año 2016: la Dirección General de Producción Rural Sustentable en Zonas Prioritarias (anteriormente Dirección General de Apoyos para el Desarrollo Rural), la Dirección General de Fomento a la Agricultura y la Dirección General de Productividad y Desarrollo Tecnológico (anteriormente Dirección General de Vinculación y Desarrollo Tecnológico). A excepción del componente COUSSA, los otros componentes fueron reasignados a Direcciones Generales distintas en el transcurso de su vida operativa; esta reasignación vino a introducir cambios importantes en su administración o, incluso, en

⁷⁹ Equivalente a un promedio de 79 millones prorrateado por año.

la propia naturaleza del componente –ejemplo del PIMAF, cuya oferta es “remodelada”. Por lo que concierne el componente de Reconversión Productiva, el cambio de Dirección General viene acompañado de un cambio de Subsecretaría, pues pasa a formar parte de los programas de la Subsecretaría de Agricultura, en cuanto surgió como instrumento programático operado por la Subsecretaría de Desarrollo Rural; con esta reestructuración, desaparece el esquema de operación en concurrencia con los estados.

Esta constatación muestra que las Direcciones Generales han ido desarrollando culturas e inercias administrativas muy particulares entre sus cuadros, mismas que influyen en la manera de operar los instrumentos programáticos que tienen bajo su responsabilidad.

El tipo de Instancias Ejecutoras o agentes técnicos movilizados para ejecutar cada uno de los componentes depende de varios elementos contextuales. Interviene el “origen” del componente, pues su primer periodo de ejecución muchas veces tendrá repercusiones inerciales sobre la manera en que será operado –por lo menos durante una parte de su vida operativa. Por ejemplo, en el caso de los componentes que nacieron bajo el esquema concurrente promovido desde el “espíritu” de la LDRS (COUSSA y Reconversión Productiva), las entidades federativas siguen jugando un papel importante en su operación.

Como lo hemos observado en varias de las secciones del presente estudio, la llamada federalización de las políticas de la Secretaría de Agricultura ha sido respaldada por los equipos evaluadores de los programas de la Secretaría de Agricultura en sus primeros años; no obstante, fue criticada *in crescendo* conforme pasaron los años, y la proporción de recursos asignados bajo esta modalidad se ha ido reduciendo cada vez más. Una de las principales críticas a este esquema era que la intervención de los gobiernos de los estados tendía a fomentar las prácticas corruptas. No obstante este juicio severo, fuerza es de constatar que algunos componentes siguen delegando una parte de su operación a los estados, aunque no sean catalogados como parte de los programas que operan en concurrencia con los estados. En estos casos, la delegación de funciones y transferencia de recursos a los estados se lleva a cabo fuera del formato y normas del esquema concurrente, vía convenios directos con las entidades federativas. Ello habilita cierta flexibilidad en el arreglo Secretaría de Agricultura-estado, en particular debido a que: 1) las entidades federativas no tienen que aportar una parte de los recursos, como es el caso con el esquema concurrente; 2) la operación no forzosamente tiene que realizarse vía los estados, sino que se trata de “una opción entre otras”; y 3) la normatividad correspondiente parece ser mucho más laxa, pues no entra como categoría etiquetada en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Esta situación es ilustrada por el caso del componente de Reconversión Productiva.

Un segundo elemento a tomar en consideración en la forma en que se crearon los componentes, es la intervención de agentes técnicos externos. Por ejemplo, el PIMAF, antes de ser operado por la Secretaría de Agricultura, era un programa del FIRCO; en su primera etapa como instrumento de la Secretaría de Agricultura, es ejecutado vía el FIRCO y organismos de la Banca de Desarrollo -FIRA y Financiera Rural.

El componente de Tecnificación de Riego también presenta un fuerte involucramiento de estos tres agentes externos en su operación. Tanto en el caso del PIMAF como del

componente de Riego, estas instancias dejan de intervenir a partir de los años 2013-2014. No podemos asociar el cambio de Dirección General a esta nueva modalidad de operación, puesto que el componente de Tecnificación de Riego es transferido de la Dirección General de Vinculación y Desarrollo Tecnológico a la Dirección General de Fomento a la Agricultura, mientras que el PIMAF es desplazado de la segunda a la primera; el retiro de los agentes técnicos externos en la operación de ciertos componentes parece responder a otra lógica que “supera” el ámbito de decisión de estas Direcciones Generales.

En algunos informes de evaluación y auditorías, se aprecia que esta reestructuración es motivada por la voluntad de que la Secretaría de Agricultura vuelva a tener un control más firme sobre sus operaciones. Incluso, se asimilan ciertas malas prácticas administrativas con el involucramiento de estas instancias; en cierta medida, una de las justificaciones para lo que se considera una “reconcentración” de las funciones de la Secretaría de Agricultura consiste entonces en mitigar los espacios y oportunidades para la captura de renta. Se acude al mismo tipo de argumentación que los elementos discursivos movilizados para descartar el esquema concurrente con los estados.

A pesar de estas transformaciones, tanto el caso del PIMAF como del componente de Tecnificación de Riego muestran que, lejos de reducirse las inconsistencias y posibles desvíos, éstos parecen haber incrementado (ver observación de la ASF sobre la contratación del FONDICT-UAEM en 2014 para la operación del componente de Tecnificación de Riego, y el convenio con la Fundación Mexicana para el Desarrollo Administrativo de las Instituciones Públicas, A.C. celebrado en 2015 para el PIMAF).

Advertimos que las entrevistas realizadas en el marco del análisis exploratorio contradicen el supuesto de que la intervención de los organismos de la Banca de Desarrollo y de entes externos especializados introduzcan mayor orden administrativo y oportunidades de captura de renta; varias personas entrevistadas argumentan que, al contrario, estas instituciones cuentan con más capacidades técnicas que la Secretaría de Agricultura para conducir los programas, y que su participación tiende a reducir los riesgos de captura de renta. En el análisis realizado por Caballero S.A. (2018), se demuestra que la intervención de este tipo de agentes externos ha permitido establecer procesos operativos más eficientes y rigurosos comparados con una operación dirigida exclusivamente por la Secretaría.

En conclusión, aunque cuenten con una larga vida operativa, se observa que los componentes, en lugar de perfeccionar ciertos procedimientos y seleccionar modelos de operación que pudieran haber sido reconocidos como los más aptos debido a las características del instrumento de política correspondiente, van organizando su operación según otros criterios que responden a: principios operativos de origen y dinámicas inerciales, por un lado; dinámicas particulares de los distintos agentes involucrados, por otro lado.

La manipulación de la proveeduría. Una práctica de captura de renta que parece caracterizar en gran medida los componentes de Fomento productivo consiste en la manipulación de la proveeduría. Con los reportes de auditoría, se evidencia que la administración de bienes que requieren de la intervención de empresas proveedoras

incentiva distintas prácticas de captura de renta, que podemos dividir en tres grupos: 1) la selección discrecional de estas empresas, a cambio de algún beneficio para el funcionario a cargo; 2) la sobrefacturación, falsificación o manipulación de facturas, que permite operar desvíos de recursos; 3) la concentración de la proveeduría en empresas que conforman “grupos económicos latentes”, es decir, relacionadas entre ellas.

El componente que ha sido sujeto a investigaciones más profundas para el tema de la proveeduría es el PIMAF. También se reportan inconsistencias asociadas al proceso de proveeduría para los componentes de Tecnificación de Riego y de Reconversión Productiva. Ahora bien, una revisión de los procedimientos de la proveeduría requiere de una inversión importante por parte del equipo auditor. Cabe plantear la pregunta del alcance efectivo de la ASF para detectar este tipo de problemáticas, que bien podrían ser mucho más difundidas de lo que se alcanza a percibir, sobre todo si tenemos en cuenta las previsiones de quienes llevan a cabo estas operaciones para que no queden detectadas por medio de una auditoría. Mayores casos detectados pueden deberse a un mayor *expertise* y experiencia del equipo auditor para el componente revisado; a una mayor disposición de recursos para llevar a cabo la auditoría; a un incremento efectivo de los casos de captura; al tipo de auditoría realizada (forense vs. financiera y de cumplimiento); o bien, al hecho de que los operadores cuenten con menos capacidades para aplicar estos esquemas “a escondidas”.

Llama poderosamente la atención que, a pesar de las observaciones de la ASF y de algunas disposiciones tomadas por la Secretaría –ejemplo del grupo de trabajo especial formado en 2015 para integrar el catálogo de proveedores del PIMAF, con la participación de la Unidad Responsable, la Oficialía Mayor, el Órgano de Control Interno y el INIFAP- no parece haber habido mejoras en la reducción de las prácticas de captura de renta relacionadas. Este punto revela que los grupos beneficiados por estas operaciones cuentan con un poder de toma de decisiones muy importante, y que tienen acceso a un trato de impunidad tal que se les permite reincidir en estas prácticas varios años seguidos.

Las investigaciones de la auditoría permiten visualizar los montos con irregularidades relacionadas específicamente con la proveeduría sólo para el caso del PIMAF. Los dos conceptos resultantes, inconsistencias e impropiedades en el proceso de selección de proveeduría y sobreprecio de los paquetes tecnológicos, representan el 5.47% del total de los montos reportados en el cuadro 26.

Estabilidad institucional y captura de renta. Como conclusión intermedia, argumentamos que los componentes de Fomento productivo se caracterizan por 1) objetivos de política mal definidos e inestables, 2) la intervención de una gran diversidad de actores que provienen de horizontes diferentes, con culturas organizacionales distintas, 3) fuertes incentivos de los operadores para simplificar la oferta, y 4) incentivos importantes de captura de renta vía la manipulación de la proveeduría.

En este contexto, no existe mucho espacio para la innovación y el cambio institucionales; una vez seleccionados los arreglos más funcionales para los distintos actores, existe una alta probabilidad de que se busque repetir dichos arreglos en el tiempo. Los cambios que podrían promover los operadores son limitados, relacionados con, por ejemplo, la intención de facilitar los arreglos institucionales que tienen que concretarse para que opere el

componente, o bien, para simplificar la oferta. Bajo esta lógica, cambios más drásticos tendrían que provenir desde afuera del universo de operación del componente.

Estas distintas características propician que, al menos que se promuevan cambios desde afuera, se vayan repitiendo, año tras año, procesos cada vez más similares; eso viene introduciendo un alto grado de previsibilidad en la operación de los componentes, lo cual reduce inmensamente los costos para establecer estrategias de captura de renta. Por ejemplo, la repetición de operaciones con ciertos proveedores selectos favorece la concreción de gestiones para desviar recursos.

Una hipótesis que surge de ello es la posibilidad de que los componentes o programas que cuentan con una larga vida operativa generan cierto *expertise* en los actores involucrados en su operación para que éstos puedan ir perfeccionando y sistematizando prácticas de desvío de los recursos.

Otra manera de abordar la estabilidad institucional consiste en cuestionar la continuidad de un componente en el tiempo. En efecto, a pesar de la escasez de datos sobre los componentes, en algunos casos en los cuales las evaluaciones externas o auditorías hayan sido más consistentes en el tiempo, se pueden delinear percepciones generales sobre los resultados o el desempeño del componente correspondiente. Ahora bien, argumentamos aquí que la forma en que esta información es interpretada y “procesada” puede fungir como un indicador de posibles prácticas de captura de renta; en particular, nos interesa estudiar componentes cuyos malos resultados o mal desempeño hayan sido evidenciados de forma reiterada, y que, a pesar de ello, siguen permaneciendo sin que se observan esfuerzos de reestructuración para revertir esta situación.

Dos ejemplos que ilustran este caso son el COUSSA por un lado, y el PIMAF por otro lado. En el caso del COUSSA, las evaluaciones dejan en evidencia los malos resultados que ha tenido el componente. Estos malos resultados se expresan en cuanto al tipo de proyectos instalados, que no responden al problema de política pública planteado; pero también, a la mala calidad de los proyectos que conduce a su poca viabilidad en el tiempo. En cuanto al PIMAF, los reportes de auditoría ponen en evidencia una gestión altamente deficiente, que no ha podido mejorarse a lo largo de los años a pesar de las reiteradas observaciones de la ASF.

Si se evidencian de forma significativa los malos resultados o el carácter disfuncional de la gestión de un componente, y que este componente sigue operando, entonces las lógicas de captura de renta son una pieza clave que podría explicar su continuación en el tiempo. En el caso del COUSSA, no se pudo concluir sobre la existencia de problemas de captura de renta sistémicos en la operación del componente; no obstante, podría ser razonable formular la hipótesis de que la permanencia del componente a pesar de los problemas evocados podría estar relacionada con los beneficios que pueden encontrar varios actores en su operación; en particular, los gobiernos de los estados y las empresas. En el caso del PIMAF, hemos concluido que las prácticas de captura de renta de este componente sí son sistémicas, y que incluso podrían tener un efecto de “retroalimentación” en el diseño y planeación de este componente; ello explicaría la permanencia del componente a pesar de los dictámenes de la ASF.

Ahora bien, la relación entre la continuidad de un componente a pesar de sus malos resultados o una justificación deficiente, y la existencia de incentivos y oportunidades para la captura de renta, no es sistemática. Por ejemplo, en el caso del componente de Tecnificación de Riego, y si bien las evaluaciones hacen mucho énfasis en problemas de diagnóstico del problema de política pública que busca atender el componente, no se pudo evidenciar una relación entre este problema y las prácticas de captura de renta que tienen lugar en el marco de la operación del componente. Por otro lado, es importante subrayar que de forma general, la percepción de los resultados de este componente es bastante positiva; aun así, las auditorías y entrevistas muestran que el componente ofrece incentivos para la captura de renta.

4.3.3 Conclusiones

Este capítulo ofrece una interpretación de los resultados de la investigación confrontándolos con las hipótesis iniciales:

Hipótesis principal:

Las condiciones institucionales que orientan la operación de los componentes programáticos de la Secretaría de Agricultura propician incentivos para que tengan lugar prácticas de captura de renta pública.

Hipótesis secundarias:

Las prácticas de captura de renta pública tienen un efecto de reingreso en los incentivos que las motivan y, por tanto, en los procesos de diseño y planeación de los componentes programáticos. Es un efecto circular de reforzamiento.

Las prácticas de captura de renta pública tienen un efecto directo, negativo, en los resultados operativos y el desempeño de los componentes programáticos. Elevan los costos de “transferencia” y de operación, reducen la eficiencia de los programas y los logros de la Secretaría.

Se confirma la hipótesis principal: las condiciones institucionales de la Secretaría propician incentivos para la captura de renta pública en su operación programática. Dichas condiciones se expresan a nivel de la Secretaría como organización gubernamental, pero también y en mayor medida, a nivel de la operación de los componentes.

La dinámica de la oferta programática de la Secretaría de Agricultura habilita la conformación de un mercado de rentas públicas abierto, caracterizado por ser fragmentado, con reglas de asignación de las rentas opacas y discrecionales, altamente competido, y en el cual se despliega una gran diversidad de *modus operandi*. Ante estas características, los *rent-seekers*, que incluyen a los funcionarios, empresas proveedoras, todo tipo de intermediarios y gestores, políticos y beneficiarios, acuden a varias tácticas para acceder a la renta: crear y estabilizar demandas, reducir los riesgos de una operación fallida, y minimizar el número de competidores, son algunas de ellas. La movilización de estas estrategias tiende a incrementar los costos de transferencia de los apoyos, erosionando al mismo tiempo la eficiencia del bien o servicio provisto en términos de los objetivos de política pública perseguidos.

A nivel de los componentes, se advierten varias características que pueden influir en mayores o menores posibilidades de realizar prácticas de captura de renta pública.

El grado de legitimidad del componente para resolver el problema de política pública correspondiente es un elemento que entra en la balanza para facilitar, o no, este tipo de desvíos. Esta constatación es altamente relevante a la luz de lo siguiente: de forma general, es común observar, en la Secretaría de Agricultura, cierta desconexión entre el objetivo de política pública perseguido y los instrumentos de política implementados. Demostramos que este “vicio estructural” de la Secretaría funge como incentivo para la captura de renta pública, en particular porque propicia que se diluya el criterio de utilidad pública en el marco de la operación de la política.

Se confirma el supuesto de que el tipo de bien o servicio, así como la forma en que es administrado, influye sobre las prácticas de captura de renta. Las seis categorías que conforman la oferta pública de la Secretaría –apoyos directos, servicios financieros, fomento productivo, desarrollo de capacidades y asistencia técnica, estudios e investigación, y, finalmente, operación- se traducen en distintos tipos de incentivos para la captura de renta. En otras palabras, van estructurando reglas diferentes en el mercado de las rentas públicas. No se pudo confirmar este supuesto a nivel del subconjunto de componentes seleccionados para el estudio comparado, lo cual puede imputarse a la falta de representatividad del subconjunto, o bien, al hecho de que el tipo de bien o servicio no es tan determinante al interior de una categoría determinada.

En el marco del estudio comparado, pudimos observar que la forma de administrar el componente parece jugar un rol más importante que la naturaleza del bien o servicio otorgado. Ahora bien, la “vida operativa” de los componentes es determinada por la configuración de los actores que tienen algún tipo de poder de decisión, más que por criterios de buena gestión pública o de utilidad pública. En efecto, en un escenario en el cual las funciones de planeación y supervisión son sub-financiadas, el arreglo institucional establecido para la operación del componente juega un rol desmesurado en los procesos administrativos. Las áreas operativas, en lugar de perfeccionar ciertos procedimientos y seleccionar modelos de operación que pudieran haber sido reconocidos como los más aptos dadas las características del instrumento de política correspondiente, van organizándose según otros criterios que responden a principios operativos de origen y características particulares de los distintos agentes involucrados. En este contexto, no existe mucho espacio para la innovación y el cambio institucionales; una vez seleccionados los arreglos más funcionales para los intereses propios de los distintos actores, existe una alta probabilidad de que se busque repetir dichos arreglos en el tiempo, lo cual explica el fuerte carácter inercial de ciertos aspectos administrativos.

A lo largo del análisis, surge una tensión constante entre lo que identificamos como la estabilización y simplificación de los procedimientos por un lado, y la flexibilidad y complejización de éstos por otro lado. Por ejemplo, hemos evidenciado dos tendencias importantes en el último periodo de operación de la Secretaría: a la vez de que la estructura programática se complejiza y surgen nuevos componentes, la oferta de cada componente tiende a simplificarse y estabilizarse. Esta interacción entre estabilización/simplificación y flexibilidad/complejización podría reflejar los “movimientos naturales” de una estructura organizacional que comparte dos características importantes: un alto nivel de fragmentación de sus estructuras, aunado a la necesidad de legitimar la permanencia en el

tiempo de las sub-estructuras que la conforman. La operación tiene que ser suficientemente maleable como para poder adaptarse a varios tipos de demanda, problemas de política pública y dinámicas de captura de renta, al mismo tiempo de que los procesos tiene que repetirse en el tiempo para reducir riesgos y costos de gestión.

El reingreso de las dinámicas de captura de renta pública a nivel del diseño y planeación de los componentes no es sistemático, pero ha sido observado en el caso de dos de los cuatro componentes estudiados. Finalmente, si bien todo parece indicar que las prácticas de captura de renta afectan los resultados de la política, también es importante señalar que no todos los problemas de desempeño de la Secretaría pueden imputarse a dinámicas de captura de renta pública.

Capítulo V. Aprendizajes metodológicos para el estudio de lógicas de captura de renta pública en componentes programáticos de la Secretaría de Agricultura y de la Administración Pública Federal

Dada la gran gama de programas manejados por la Secretaría de Agricultura, vemos factible que varios hallazgos de este estudio puedan trasladarse al universo más amplio de los programas de subsidios a cargo de la Administración Pública Federal en México. Por lo anterior y como cierre de esta tesis, proponemos una discusión metodológica sobre cómo podrían estudiarse de forma más ordenada y rigurosa los problemas de captura de renta en los programas federales.

Como antecedente importante, evidenciamos cuáles son los supuestos e ideas predominantes en la Secretaría de Agricultura respecto de este tema, para poner en perspectiva los resultados de este trabajo de acuerdo con los abordajes más convencionales. En un segundo momento, revisamos de forma crítica la metodología utilizada, incluyendo una discusión sobre los aportes de las fuentes de información referidas. Finalmente, planteamos una propuesta sobre cómo estudiar la captura de renta pública en los programas federales, a partir del supuesto siguiente: las características institucionales definidas a nivel de componentes podrían fungir como áreas de observación estratégicas a partir de las cuales se diseñen metodologías que apunten a identificar riesgos de captura de renta pública en la operación de programas.

5.1 Entender la visión tecnocrática de la captura de renta pública

5.1.1 La corrupción y el rentismo

Las entrevistas permitieron recoger algunas creencias y visiones de los operadores de la administración pública, o cercanos a la administración pública (gestores y evaluadores), sobre los problemas de captura de renta en la Secretaría de Agricultura.

Todas las personas entrevistadas coinciden en que la corrupción y el rentismo son problemas importantes que afectan el funcionamiento de la Secretaría de Agricultura (recordamos que para fines de esta investigación, definimos el rentismo como una conducta económica de *rent-seeking*).

Se advierte una compartimentalización entre el término de corrupción y el de rentismo. La corrupción se entiende como un comportamiento deshonesto por parte de un funcionario público; el rentismo se asocia en muchos casos a los acuerdos de la Secretaría con las organizaciones campesinas, o bien, en el poder que pueden llegar a tener los grandes productores, agro-empresarios, sus organizaciones y grupos de la agroindustria, en la toma de decisiones.

Esta visión asume que para resolver el problema de la corrupción, algunas soluciones son cuidar el perfil de los funcionarios y mejorar los procesos de detección y sanción de los casos de corrupción. Este enfoque conductual de la corrupción construye discursos en los cuales predomina la idea de que la intensidad y difusión de este problema dependen en gran medida de los grupos políticos que estén presentes en la Secretaría, y en particular, de los valores y principios personales de los individuos a cargo de los programas.

Por lo que concierne el problema del rentismo, la visión expuesta preconiza atenderlo estableciendo arreglos corporativistas con las organizaciones campesinas –con el comúnmente llamado “presupuesto de gobernabilidad”, que consiste en una parte reducida de la oferta programática específicamente dirigida a financiar dichas organizaciones. Para quienes asimilen el rentismo con los beneficios exagerados que reciben los grandes productores y empresas del presupuesto público, promueven un discurso sobre la necesidad de reorientar los recursos de la Secretaría hacia los productores más pequeños.

Esta visión compartimentalizada establece el supuesto falso de que ambas prácticas se llevan a cabo de forma totalmente autónoma; asimismo, privilegia el tipo de actor beneficiado por la práctica de captura de renta (organizaciones vs. funcionarios) sobre la forma en que se lleva a cabo esta práctica y los incentivos asociados. Es reduccionista respecto del tipo de actores involucrados, pues, como lo hemos demostrado, existe una multitud de grupos, organismos y actores que participan y se benefician de las prácticas de captura de renta. Como lo mostraremos en los apartados siguientes, la intervención de actores fuera del escenario “tradicional” funcionarios / organizaciones es interpretada como la intrusión de intereses que van en contra del criterio de utilidad pública.

Finalmente, se advierte que las personas entrevistadas tienden a operar una amalgama entre los causantes de la corrupción y/o del rentismo en el sector, con los causantes de lo que se percibe como disfuncionalidades de las políticas públicas del sector. Lo anterior tiene dos posibles interpretaciones: 1) se percibe la captura de renta pública como un fenómeno generalizado que permea de tal forma la operación de los componentes, que se asocia con la principal causante de los malos resultados identificados; o 2) no existe claridad sobre los problemas que afectan el funcionamiento de la Secretaría, lo cual genera una confusión acerca de su priorización y diferenciación conceptual.

5.1.2 La intrusión de intereses privados

Una corriente de evaluadores, pero también de funcionarios públicos y de referentes intelectuales para el sector, defienden el postulado de que a mayor intervención de agentes privados en la política pública, mayores posibilidades de que se corrompa el objetivo de esta política para alinearse con los intereses de dichos actores. El trabajo de evaluación externa del COUSSA es bastante elocuente para ilustrar esta posición: “el entramado de intereses particulares que condicionan el arreglo institucional, [limita] la capacidad del componente para implementar los principios de su diseño orientados a resolver la problemática de degradación, sobreexplotación y escasez de recursos naturales para la producción primaria” (FAO/SAGARPA, 2013c. Pp. 8). Como consecuencia de ello, en otra evaluación se plantea una “interrogante básica pero trascendente, en cuanto a que si la atención de bienes públicos como los recursos naturales requiere de una intervención directa, -con capacidad técnica, ecológica, normativa e, incluso, organizativa- de los poderes públicos” (FAO/SAGARPA, 2015. Pp. 57).

Este argumento rebasa el ámbito del sector agropecuario para denunciar el esquema de gestoría de los programas que se ha difundido a raíz de los cambios introducidos a principios

de los 2000. Se preconiza una supresión de estas figuras, y esquemas de operación en los cuales los servidores públicos sean quienes provean directamente el servicio.

Estas posturas presentan la desventaja de no visibilizar el riesgo que implica la relación uno a uno en la ejecución de los componentes –ejemplo de la demanda conformada por la élite. Cuando los programas y diseños se burocratizan y están intervenidos por una mayor cantidad de actores, es posible que la cantidad de ajustes necesarios sea mayor y que se vuelvan más fácilmente detectables los espacios para la corrupción; no obstante, ese dato no es contradictorio con la posibilidad de que la corrupción sea presente también en escenarios más simples y por consiguiente más fáciles de esconder. Por otro lado, el argumento de la necesidad de movilizar poderes públicos para atender problemas públicos es tautológico, y no atiende seriamente la discusión de la necesidad e implicaciones de acudir a agentes privados para operar los instrumentos de la política pública. Aquí se opera una confusión entre la naturaleza privada o pública de un actor determinado, y el carácter público o privado de una intervención social; en ambos casos, el uso de los conceptos privado y público designa situaciones que no son comparables.

5.1.3 La intervención de actores externos

Ahora bien, los problemas de captura de renta también han estado asociados a la intervención de agentes externos que no forzosamente se vinculan al ámbito privado: es el caso de las entidades federativas y de los agentes técnicos del propio sector público – unidades paraestatales, órganos desconcentrados y organismos de la Banca de Desarrollo.

“Mira, te lo voy a comentar como les comento aquí con mis amigos, les comento: “siempre que mete su cuchara el estado [entendido como entidad federativa], es donde [surge este tipo de problemas]...””

(Cita de entrevista).

Los componentes que han sido operados bajo uno u otro esquema han sido reformados en dos sentidos: con la recentralización de la operación y la supresión del esquema concurrente con los estados (Reconversión Productiva); y con la cancelación de la intervención de los agentes técnicos evocados (PIMAF y Tecnificación de Riego). En ambos casos, los cambios se justifican a partir de la intención de que la Secretaría tenga un mayor control sobre los procesos operativos, como lo ilustra la denominada “reingeniería operativa” del PIMAF en 2013. Tanto las evaluaciones como los reportes de auditoría, y en algunos casos, las entrevistas, evocan la posibilidad de que estas formas de operar tendían a crear oportunidades para el desvío de los recursos, debido en particular a mecanismos de control y reglamentación deficientes.

Es así como la percepción de que la intervención de actores externos puede corromper la operación de los componentes no sólo aplica para los agentes privados; es propia de la visión de la estructura central de la Secretaría de Agricultura y su aparente falta de capacidades para controlar y regular la ejecución de componentes vía la intervención de otros entes. Si el alcance operativo de la Secretaría para estas tareas de control y regulación es limitado, las revisiones de cómo ha evolucionado la operación a partir de los cambios evocados muestran que su capacidad para ejecutar directamente los componentes

correspondientes es aún más cuestionable. En efecto, las reestructuraciones no han sido acompañadas con un reforzamiento de la estructura operativa de la Secretaría; al contrario, su personal ha ido disminuyendo en los últimos años, como consecuencia de las restricciones presupuestales. En los hechos, la Secretaría no se hizo cargo por completo de la operación de los componentes, sino que siguió externalizando varios procesos, sea con actores diferentes o bien, bajo arreglos institucionales distintos. Como lo hemos evidenciado para el caso del componente de Reconversión Productiva, las entidades federativas siguen participando activamente en la operación del mismo; con la diferencia de que esta modalidad operativa escapa a los procesos formales establecidos en el marco del esquema concurrente.

Para sustentar este último punto, el cuadro siguiente muestra que entre el 2011 y el 2015, periodo en el cual se llevaron a cabo este tipo de reestructuraciones, los porcentajes correspondientes al monto total de observaciones de las ASF respecto del presupuesto total del componente no muestran una tendencia a la baja.

Cuadro 33. Porcentaje del monto anual de casos observados por componente, respecto del presupuesto total anual del componente. 2011-2015.

	2011	2012	2013	2014	2015
COUSSA	N/A	N/A	6.47%	N/A	N/A
Tecnificación Riego	39.58%	4.90%	N/A	25.06%	N/A
PIMAF	2.03%	5.28%	53.84%	15.82%	66.54%
Reconversión Productiva	N/A	N/A	13.36%	N/A	19.96%

Fuente: elaboración propia, a partir de los reportes de auditoría de los años referidos.

5.2 Revisión crítica de la metodología

Tanto el análisis exploratorio como el estudio comparado son métodos factibles para observar y caracterizar, por lo menos parcialmente, las lógicas de captura de renta pública en la implementación de los componentes de la Secretaría de Agricultura. Ambos acercamientos al fenómeno son complementarios, y revelan tanto la percepción generalizada de estas prácticas al interior de la Secretaría de Agricultura, como su particularización dependiendo de las características propias de cada componente.

En los párrafos siguientes discutimos los límites y alcances de las fuentes de información utilizadas y los principales retos identificados.

5.2.1 Alcances y límites del análisis exploratorio

a. Las entrevistas

La información de las entrevistas ha sido clave para llevar a cabo este estudio. Las primeras entrevistas se realizaron con gestores de programas y algunos funcionarios con larga trayectoria en la Secretaría, dispuestos a compartir su experiencia. Por la relación más “despegada” de los gestores hacia la Secretaría de Agricultura, este abordaje ha permitido recolectar mucha información sobre esquemas y mecanismos de captura de renta en varios de los componentes, y gracias a la disposición de esta primera selección de funcionarios, se

obtuvo un panorama bastante general de estas problemáticas en toda la Secretaría, y cómo ha ido evolucionando conforma ha cambiado la institución.

Ahora bien, el sistema “bola de nieve” se agotó de forma relativamente rápida (al primer o segundo informante recomendado), pues es importante señalar que la temática requiere que exista una relación de confianza del entrevistado hacia el entrevistador.

Asimismo, hemos observado que el término de corrupción provoca un rechazo en el universo de los funcionarios, pues se asocia inmediatamente a posibles denuncias. Hablar de captura de renta puede ayudar a abordar de forma más “amigable” y menos amenazante la problemática.

De manera general, el material de las entrevistas tiene que estudiarse tomando en consideración dos limitaciones: en primer lugar, el entrevistado no provee, por obvias razones, elementos sobre esquemas en los que pudo haber estado involucrado, lo cual puede generar ciertos “grises” en los relatos, pues es posible que se altere una parte de la narrativa. En segundo lugar, los casos y esquemas reportados pueden estar exagerados o modificados según conveniencia del entrevistado correspondiente. En muchos casos, dicha conveniencia está relacionada con la imagen que quiera proyectar hacia el entrevistador, pues parece haber quedado claro, para la mayor parte de los entrevistados, el carácter totalmente confidencial de la entrevista y su uso para fines académicos.

Pero más allá de la inexactitud de la información reportada, que tiene entonces que ser procesada con precaución, la mayor limitante en el trabajo de las entrevistas ha sido lograr contactos de informantes claves. Finalmente, cabe advertir que, a medida que avanzara el sexenio y al acercarse las elecciones del 2018, se observó una mayor reticencia de los actores en compartir información, en particular, aquellos más cercanos a la administración pública. Es por esta razón que algunos de los hallazgos, tal como la caracterización de las estrategias de captura de renta, sólo se presentan a modo de hipótesis y no se retoman como parte de los resultados principales de esta investigación.

Finalmente, habría sido conveniente realizar entrevistas con otros actores claves involucrados en la captura de renta –proveedores, agro-empresarios, funcionarios estatales de alto rango y líderes de organizaciones. Estos puntos de vista son ausentes de esta tesis, y su inclusión hubiera introducido perspectivas adicionales que hubieran ofrecido mucho más exactitud, precisión y profundidad en los análisis.

b. Información arrojada y retos

El ejercicio de entrevistar a actores cercanos a la operación de la Secretaría evidencia que, bajo el método del análisis exploratorio tal como se planteó aquí, es más factible obtener datos directos sobre prácticas de captura de renta pública que sobre los incentivos u oportunidades que llevan a estas prácticas. En efecto, los entrevistados identifican y reportan de forma clara, y en algunos casos sistematizada, lo que ellos designan muchas veces como actos de corrupción o fenómenos de rentismo. La consulta sobre los incentivos que propician estas acciones es sujeta a una interpretación más subjetiva, que depende en gran medida del “puesto de observación” desde el cual el actor está construyendo su

discurso, pero también, de lo que la persona identifica como el o los principales problemas que afectan el correcto desempeño de la Secretaría.

El ejercicio del análisis exploratorio arroja luces sobre la abrumadora inmensidad del universo que intentamos observar en el marco de esta tesis. Ha sido necesario acudir a interpretaciones subjetivas a partir de la reconstrucción de lo reportado en las entrevistas, acudiendo a esquemas lógicos y secuenciales. Hasta cierto punto, las limitaciones del análisis exploratorio surgen al agotarse los recursos de inferencia de quién realiza la investigación. En este contexto, se advierten riesgos importantes de formular conclusiones apresuradas o querer generalizar procesos desde la simple constatación de su coherencia.

De no enmarcarse en un esquema analítico más contenido, sería vano esperar que los esfuerzos descriptivos del análisis exploratorio ayuden a comprender cómo se relacionan las prácticas de captura de renta con las condiciones institucionales que orientan la operación de los componentes programáticos de la Secretaría de Agricultura. La gran diversidad y complejidad de las prácticas observadas confirma la pertinencia de realizar estudios de caso, para ir esclareciendo el panorama general.

En conclusión, el análisis exploratorio nos permitió comprender la diversidad de las prácticas de captura de renta, la forma en que están siendo operadas y quienes están involucrados, y algunos factores a nivel de componentes que determinen el tipo de captura de renta; los resultados que arrojó ayudaron a orientar el estudio comparativo, que presentaba el gran reto de identificar, para una cantidad importante de información, los elementos de interés para este estudio.

5.2.2 Alcances y límites del estudio comparado

a. Las evaluaciones

El Programa Anual de Evaluación. Aquí reportamos los resultados de entrevistas referidas a la forma en que se seleccionan los programas o componentes por incluirse en el plan de evaluación de la Secretaría de Agricultura.

La Secretaría de Agricultura, a través de su Dirección General de Planeación y Evaluación, propone cada año un plan de evaluación, mientras que el CONEVAL puede establecer otro conjunto de evaluaciones que desea llevar a cabo con recursos propios; ambos planes conforman el Programa Anual de Evaluación aprobado por la Secretaría de la Función Pública. De forma general, tanto para el caso de la Secretaría de Agricultura como para el caso del CONEVAL, no se alcanzó a poner el dedo sobre la lógica bajo la cual se seleccionan los programas o componentes a evaluar.

Es importante aclarar que la Secretaría de Agricultura constituye la única Secretaría para la cual se han llevado a cabo evaluaciones a nivel de componente, adicionalmente a las evaluaciones de programas; ello, debido a la constatación de que la unidad programática “componente” funciona, en los hechos, como un programa.

“Actualmente, [por] como están los programas presupuestarios, (...) tienes que hacer [las evaluaciones] por componente, porque cada componente tiene su población objetivo, potencial y atendida.”

(Cita de entrevista)

No obstante lo anterior, los lineamientos generales del CONEVAL tienden a privilegiar la evaluación de programas sobre la de componentes; es decir que, aunque sí se hayan evaluado algunos componentes, de forma general la obligatoriedad de evaluar programas reduce la disposición de recursos para que se evalúen los componentes.

Existe un consenso entre los entrevistados en torno al hecho de que los frecuentes cambios programáticos impiden que se realicen evaluaciones con mayor profundidad analítica; en efecto, las reestructuraciones obligan a que se lleven a cabo de forma reiterada evaluaciones de diseño de los programas, o, en el mejor de los casos, de consistencia y resultados; sin poder avanzar hacia evaluaciones de resultados o, incluso, de impacto. En este marco, no se toma en consideración que los cambios programáticos muchas veces son superficiales y que, en realidad, la mayoría de los componentes siguen teniendo continuidad operativa a pesar de estas modificaciones. Ahora bien, también es importante señalar que en el marco de su plan de evaluación interno, la Secretaría de Agricultura tiene cierta libertad metodológica que le permite realizar evaluaciones más avanzadas –siempre y cuando cuente con el aval del CONEVAL respecto de la metodología a implementar; es así como se realizaron algunas evaluaciones de resultados para una selección acotada de componentes y programas en el año 2013.

No hemos podido identificar la lógica bajo la cual se toman las decisiones sobre la selección de programas y componentes por ser evaluados, y del nivel de profundidad de las evaluaciones correspondientes. Argumentamos que más allá de las reestructuraciones en los nombres de programas y la reubicación programática de los componentes, muchos componentes podrían haber sido sujetos de evaluaciones de resultados que dieran mejor cuenta de su vida operativa y presentaran un balance de lo que han logrado. Asimismo, la total ausencia de evaluaciones para ciertos componentes nos habla de un vacío de información sumamente preocupante.

Alcance del análisis crítico de las evaluaciones externas. A partir del estudio comparado de los componentes, afirmamos que, si bien los universos de observación y las lógicas de interpretación de las evaluaciones externas tienden a ser homogéneos, ese hecho no garantiza la estabilidad del proceso analítico de una evaluación a otra. Las diferencias de visiones para un mismo componente en el marco de evaluaciones realizadas en años cercanos, indican que una parte de los hallazgos son sujetos a la interpretación más subjetiva del equipo evaluador y, eventualmente, su grado de conocimiento del componente. De forma general, las apreciaciones formuladas por los evaluadores muestran una influencia discursiva por parte de la estructura administrativa a cargo del componente, sea por efecto de “empatía” del evaluador hacia el servidor público, o bien, por los vicios que genera la relación contractual de la Secretaría con los evaluadores. Algunas evaluaciones están impregnadas de lo que podríamos llamar “agendas personalizadas” de los equipos evaluadores: como ejemplos, señalamos que en el caso de los componentes

alineados con las intenciones de la LDRS, algunos equipos evaluadores fueron bastante elogiosos ante estos esfuerzos que cumplían con el “espíritu de la Ley”; la discusión interés público/interés privado expuesta en una de las evaluaciones del COUSSA cae fuera del mandato de la evaluación y traduce cierta postura ideológica; también llama la atención la benevolencia de una de las evaluaciones del PIMAF respecto de la “reingeniería operativa” de este componente, con expectativas que podrían estimarse desmesuradas respecto de su potencial real para reformarlo.

Las evaluaciones no consideran los problemas de captura de renta pública, aun cuando éstos determinan fuertemente los resultados de un componente. Se llevan a cabo bajo enfoques de políticas públicas y de Gestión basada en Resultados, que sobreponen el funcionamiento teórico de la política pública sobre la realidad de sus estructuras operativas. En particular, son ciegas ante dos aspectos fundamentales para detectar riesgos de captura de renta: 1) la legitimidad de la política pública por un lado, pues ésta es sustituida por el análisis de consistencia de la Matriz de Indicadores para Resultados sin cuestionar el fin y propósito de dicha Matriz, y 2) el ajuste de la estructura operativa y de los esquemas de contrapesos a las necesidades del programa por otro lado.

b. Las auditorías

La Auditoría Superior de la Federación, en sus reportes, es más eficiente para la detección de problemas de captura de renta pública que las evaluaciones externas, pues la perspectiva que adopta consiste en ponderar si el uso de los recursos públicos es o no adecuado.

No obstante, se estima que esta institución carece de recursos y mecanismos para que esta revisión sea más sistémica. El alcance y calidad de los reportes de la auditoría dependen en efecto de los montos movilizados para su realización, y de la experiencia de los equipos involucrados en el componente o programa correspondiente y del tipo de auditoría realizado. Tanto las auditorías de financiamiento y cumplimiento como las forenses no constituyen un ejercicio de revisión exhaustiva del componente o programa, sino que son el resultado de una priorización de los recursos disponible para la investigación en algunas áreas que son definidas por los propios encargados de la auditoría.

El caso de los componentes que han sido sometidos a varias auditorías en el periodo revisado muestra que los aspectos revisados no son constantes año tras año. Este hallazgo plantea retos adicionales al analizar la información recolectada de las auditorías, pues relativiza la pertinencia de comparar los resultados de forma interanual. En efecto, no se puede saber con certidumbre si algunos casos reportados corresponden a una tendencia que caracteriza el componente en el año observado, o bien, a especificidades metodológicas de la forma en la que se hizo la auditoría para el año considerado, por criterios propios del equipo de auditores.

c. Información arrojada y retos

Un reto importante del estudio comparado ha sido el de compaginar intentos de reflejar la variabilidad de la estructura programática, con la necesidad de ser suficientemente preciso como para poder interpretar los procesos operativos que nos interesan. Los resultados de

este estudio nos instan a ser muy cautelosos a la hora de querer generalizar ciertos hallazgos, ya que se observa una gran diversidad de situaciones según las características institucionales de cada componente.

El enfoque analítico de políticas públicas, predominante en las evaluaciones externas, nos fue de gran ayuda para discutir el carácter legítimo o no de un componente dado o las causas que motivan su permanencia en el tiempo; mientras que las auditorías abordan prácticas y *modus operandi* que no habían sido documentados en el marco del análisis exploratorio. No obstante, la poca información proveniente de las entrevistas fungió como una limitante importante para poder contar con un panorama mucho más claro y comparable de los cuatro componentes estudiados. Recordamos que muchos esquemas reportados en las entrevistas no pueden ser detectados por la Auditoría, puesto que se llevan a cabo de tal forma que la práctica de captura de renta sea “a prueba de auditoría”. La interpretación de los datos de la auditoría y de las evaluaciones nos permite llegar “hasta cierto nivel” de análisis, a partir del cual parece imposible seguir avanzando al menos de obtener entrevistas con los actores involucrados en su operación, dispuestos a proveer información.

5.3 Propuesta para estudiar la captura de renta pública

Existe un vacío informativo y analítico importante que impide construir una comprensión mucho más nítida y pertinente del problema de la captura de renta, calibrada a su relevancia como principal cuello de botella para una agenda de mejora de la política pública. En este sentido, prevenir la captura de renta pasa por esfuerzos de innovación metodológica enfocados en cubrir este vacío, con el afán de complementar la información ya disponible.

5.3.1 Clarificar las unidades de análisis y las preguntas de investigación

Cada una de las preguntas de investigación tiene matices importantes según la unidad de análisis seleccionada, y la forma de contestar estas preguntas apela a ámbitos de indagación distintos. Un primer paso para planear un estudio enfocado en las prácticas de captura de renta para un programa determinado consiste en identificar qué aspecto(s) de la captura de renta pública se pretende investigar.

Algunas facetas interesantes de la captura de renta pública son las siguientes:

- 1) Los mecanismos bajo los cuales se llevan a cabo las prácticas de captura de renta.
- 2) Las estrategias utilizadas por los actores involucrados.
- 3) Las condiciones institucionales que incentivan la captura de renta.
- 4) La naturaleza más coyuntural o sistémica de estas prácticas.
- 5) Los efectos y consecuencias de estas prácticas en las políticas correspondientes.

Cada punto corresponde a preguntas de investigación distintas y a métodos de exploración diferentes. El presente trabajo presenta una revisión de cada uno de estos puntos, con mayor énfasis en las condiciones institucionales que incentivan la captura de renta.

5.3.2 Áreas de exploración para identificar focos de riesgos para la captura de renta

Argumentamos aquí que sería deseable crear métodos que ayuden a identificar las condiciones institucionales que incentivan la captura de renta pública en programas federales. Dichas condiciones institucionales fungen como posibles focos de riesgos de que un componente sea capturado. Se establecen para ello tres grandes áreas de exploración para las cuales la información es ausente, dispersa y/o insuficientemente interpretada en términos de riesgos de captura de renta:

- 1) Legitimidad del problema que busca atender la política y teoría del cambio.
- 2) Características físicas de los bienes y servicios provistos.
- 3) Estructura operativa movilizada para ejecutar el programa, arreglos institucionales previstos y esquemas de contrapesos formales e informales.

La legitimidad de la política y su teoría del cambio.

Cuestionar la legitimidad de la política a la que responde un programa determinado nos permite identificar políticas ilegítimas en términos de criterios de utilidad pública, mismas que pueden asociarse a lógicas de programas diseñados para la cooptación política o para desviar recursos. Una brecha entre el objetivo de la política y los instrumentos que moviliza también puede significar riesgos de captura de renta, en eso de que deficiencias en la teoría del cambio podría implicar intenciones de utilizar los apoyos para fines ilegítimos.

Otra forma de ponderar la legitimidad de la política consiste en revisar la forma en que han sido atendidas las recomendaciones, en el caso de componentes que cuenten con datos sobre sus resultados y desempeño. En particular, la permanencia en el tiempo de componentes con malos resultados y/o mal desempeño puede reflejar la conservación de intereses vinculados con prácticas de captura de renta.

Los bienes y servicios provistos.

El tipo de bien y servicio apoyado por un determinado programa o componente determina los riesgos y modalidades de captura de renta pública. Es así como bienes homogéneos, de montos pequeños, pueden asociarse a intentos de comprar o recompensar lealtades políticas de forma masiva. Por el contrario, el subsidio de bienes y servicios de mayor monto y más sofisticados en su diseño tiende a ser más complejo de supervisar, y puede ser objeto de arreglos uno a uno para el desvío de una parte de los recursos. En el primer caso, la captura de renta se realiza claramente para fines políticos, mientras que en el segundo caso, el propósito es de índole económico.

La estructura operativa y los arreglos institucionales.

Esta área de observación es altamente compleja, pues abarca una serie de procesos y características propias de cada entidad gubernamental y, prácticamente, cada área de la administración pública. El nivel de intermediación para la asignación de los recursos es un aspecto a tomar en consideración para el análisis de los riesgos de captura de renta, puesto que dicha intermediación muchas veces representa la etapa de ejecución del subsidio más

propicia a prácticas de captura de renta. La forma en que se contratan y seleccionan los proveedores, empresas y otro tipo de prestadores de servicios es altamente sensible ante la intrusión de intereses que pueden ir en contra del criterio de utilidad pública. De la misma forma, los arreglos institucionales establecidos para seleccionar los beneficiarios y evaluar las solicitudes, y la pluralidad de los actores que intervienen en estos espacios, reflejan el tipo de precauciones adoptadas por la administración a cargo del programa para evitar, o no, los riesgos de captura de los apoyos que opera.

Conclusión

A lo largo de este estudio, procuramos comprender desde distintos ángulos el funcionamiento de la Secretaría de Agricultura, y confrontarlo con el supuesto de la existencia de lógicas de captura sistémica de renta pública. Si bien se validó el postulado de que la captura de renta pública ocupa un lugar importante en la operación de la Secretaría, no así el supuesto de su carácter sistémico.

La organización y composición de la Secretaría resultan ser productos de la combinación de distintas variables. Muchas de estas pertenecen a ámbitos ajenos al proceso de formulación y revisión de la política rural y agropecuaria: por ejemplo, algunas variables pueden responder y evolucionar según factores contextuales particularizados. La Secretaría es una organización en extremo fragmentada como para que se le pueda imputar cualquier tipo de objetivo “macro” que orientara su quehacer; esta constatación aplica tanto para objetivos de política nacional como para intereses ocultos de captura de renta. En otras palabras, la captura de renta pública no encarna una intencionalidad generalizada a nivel de toda la Secretaría y que pudiera estar estructurada desde sus altos mandos o cuerpos organizativos más estratégicos, por la simple razón que la Secretaría de Agricultura está incapacitada para desarrollar e impulsar cualquier tipo de aspiración macro-organizacional. Por lo demás, sería absurdo asumir que una institución pública esté orientada intencional o expresamente para la captura indebida de rentas para beneficios particulares o individuales.

Ahora bien, esa consideración no descalifica el descubrimiento de una percepción generalizada de prácticas de captura de renta pública en la Secretaría. Si bien la captura de renta no está inscrita en el quehacer orgánico de la Secretaría, que está más alineado con tácticas de sobre-vivencia de sus sub-estructuras, hemos arrojado luces sobre la existencia de una serie de características institucionales propias a esta organización que, efectivamente, incentivan las prácticas de captura de renta. Detrás de las grandes lógicas programáticas y discursos estratégicos, que reproducen visiones caducas del sector y que barnizan la política pública agropecuaria con intenciones vacías y poco realistas, vive una realidad operativa altamente dispersa, fragmentada y particularizada. Esta fragmentación propicia ciertas prácticas, pues posibilita que la lógica operativa no se exprese a nivel de la organización, sino en niveles organizativos más particulares y semiautónomos y, por consiguiente, más escondidos y difíciles de monitorear. Este escenario configura un mercado abierto de rentas públicas, en el cual pueden incursionar funcionarios, productores, empresas, organizaciones y políticos.

Así, la Secretaría de Agricultura presenta un conjunto de condiciones institucionales que facilitan e incentivan las prácticas de captura de renta en el marco de la operación de sus instrumentos de política, que son los componentes programáticos. Si bien la captura de renta no es sistémica en el plano operativo general de la Secretaría, puede llegar a serlo a nivel de los componentes. De la misma forma, la relación entre resultados de la política y captura de renta sólo puede observarse desde los componentes, más no a nivel de la Secretaría; es una dinámica cambiante, que depende de las características de los instrumentos de la política.

El supuesto de que en los componentes se expresa una lógica operativa particularizada de captura de renta es validado por los resultados de la investigación. Con lo anterior, advertimos que existe un número de lógicas de captura de renta igual al número de “configuraciones” de componentes. Averiguar qué configuraciones de componentes dan lugar a qué tipos de prácticas constituye el gran cuestionamiento no resuelto de esta investigación, pues en lugar de acotar el número de características que determinan las prácticas de captura de renta en los componentes, concluimos que dichas características son más numerosas, interrelacionadas y ambiguas en comparación con lo que supusimos en un principio.

Es así como la característica del tipo de bien y servicio ofrecido, que presenta la ventaja de ser fácilmente observable y de ayudar a tipificar los componentes, es altamente alterada por el tipo de mecánica operativa y arreglos institucionales. De la misma forma que las grandes intenciones programáticas opacan un conjunto caótico de componentes, las reglas de operación y lineamientos normativos que rigen cada componente esconden una lógica operativa dictada por las culturas institucionales de las unidades operativas que intervienen en su implementación. De esta manera, entender la génesis del componente puede llegar a tener una importancia equivalente al hecho de tener claridad sobre el tipo de bienes ofrecidos. Al observar un subconjunto de componentes de la categoría de Fomento productivo, no pudimos evidenciar una relación directa entre tipo de bien y servicio de un componente y captura de renta; su explicación parecería reclamar dimensiones culturales e institucionales, que implican desde prácticas específicas hasta diseños operacionales.

Además, aunado al estudio del tipo de oferta de bienes, de la mecánica operativa y de los arreglos institucionales, también es pertinente analizar la justificación del tipo de política pública a la que responde el componente y explorar las razones que sustentan su permanencia en el tiempo. Ambos cuestionamientos arrojan más luces sobre posibles riesgos de captura de renta pública del componente, y en particular, en cuanto a su posible carácter sistémico.

Los incentivos para la captura de renta son, por consiguiente, multifactoriales, y las condiciones institucionales no son independientes las unas de las otras, sino que tienen una fuerte vinculación lógica y procedimental; eso introduce aún mayor complejidad en los procesos de creación de incentivos y oportunidades para la captura de renta pública en la operación de los componentes programáticos de la Secretaría de Agricultura.

Una conclusión central de este trabajo es que la difusión de las prácticas de captura de renta pública representa una violación sistemática del criterio de utilidad pública de la política por parte de los actores involucrados en dichas prácticas, sean éstos del sector público o del sector privado. De una forma u de otra, siempre y cuando existan prácticas de captura de renta, se altera el objetivo de política pública inicial. Otro hallazgo relevante es que las lógicas de captura de renta pública permiten explicar situaciones que, de lo contrario, no tendrían explicación; prueba de ello es la permanencia en el tiempo de componentes cuyos malos resultados han sido evidenciados año tras año.

Tanto el carácter altamente nefasto como estructural de la captura de renta pública nos insta a continuar desplegando esfuerzos para su estudio. Más allá del universo de la

Secretaría de Agricultura, en México, existe una percepción generalizada de que los programas federales son profundamente afectados por problemas de captura de renta pública. Evitar que el diseño y ejecución de un programa no estén determinados por lógicas de captura de renta pública es el principal reto al que se enfrentan los promotores de una reestructuración programática en el contexto de la Administración Pública Federal.

La información disponible y que arroja ciertas luces sobre problemas de captura de renta pública en programas federales es, en la actualidad, muy limitada. De manera general, si partimos de la información emitida por las fuentes oficiales, concluimos que existe un vacío informativo y analítico importante que impide construir una comprensión mucho más nítida y pertinente del problema de la captura de renta, calibrada a su relevancia como principal cuello de botella para una agenda de mejora de la política pública. Las evaluaciones externas a los programas se llevan a cabo bajo un enfoque de políticas públicas ciego ante dos aspectos fundamentales para detectar riesgos de captura de renta: 1) la legitimidad de la política pública por un lado, y 2) el ajuste de la estructura operativa y de los esquemas de contrapesos a las necesidades del programa por otro lado. La Auditoría Superior de la Federación, en sus reportes, se acerca más a una revisión de los problemas de captura de renta pública; no obstante, se estima que esta institución carece de recursos y mecanismos para que esta revisión sea suficientemente exhaustiva y sistémica. La realización de entrevistas semi-estructuradas es un aspecto fundamental de este tipo de estudios, a la vez de que se trata de la fuente de información más compleja de gestionar.

Articular y dar coherencia a información incompleta, contradictoria y a veces tangencial, ha sido uno de los principales aportes de este trabajo. El proceso de integración de la información nos ha permitido evidenciar importantes retos metodológicos para trabajar con la información con la que cuenta el país sobre los programas de la Administración Pública Federal. Lo anterior nos habla de la necesidad de desplegar esfuerzos para desarrollar nuevas metodologías que permitan identificar claramente los focos de riesgos de los componentes programáticos en términos de posibles incentivos y oportunidades para la captura de renta.

Hay, en este sentido, muchas tareas pendientes y que son también señaladas por nuestros hallazgos. Seguir intentando caracterizar los tipos de captura de renta pública según los intereses a los que responde; identificar configuraciones de componentes que dan lugar a ciertas prácticas de captura de renta; indagar en las características operativas e institucionales de los componentes y en la forma en que interactúan con los escenarios de captura de renta; son algunas pistas de cómo profundizar y seguir aportando nuevos elementos para entender este complejo fenómeno.

Queremos enfatizar que esta tarea es aún más pertinente ante la constatación de que la forma en que es conceptualizada y abordada la captura de renta pública entre los actores claves de la política agropecuaria es altamente ineficiente en términos de la creación de métodos de observación sistemática de estas prácticas. No se considera el amplio universo de actores involucrados, al mismo tiempo que se tiende a asimilar los problemas de corrupción y rentismo con la totalidad de los males de la Secretaría. Esta visión maniquea, en lugar de ayudar a avanzar hacia una atención cada vez más atinada de estos problemas,

propicia que se siga conservando un *estatus quo* en el marco del cual se toman medidas aisladas y de bajo impacto para castigar a algunos funcionarios, delimitar y acotar el universo de negociación de las organizaciones con la Secretaría y simular un mayor control de las acciones de los agentes intermediarios. Es más: la corrupción es utilizada como un pretexto para operar cambios institucionales que significan principalmente una redistribución del control entre distintas unidades operativas (agentes técnicos externos vs. administración pública / entidades federativas vs. unidades centrales).

Bibliografía

Abed G. T. y Davoodi H. R., 2002. "Corruption, structural reforms and economic performance in the transition economies", *Corruption, growth, and public finances*. Abed G. T. y Gupta S., editores. IMF, Washington D.F., 2002. Libro. Capítulo 18. Pp. 489-537.

Abed G. T. y Gupta S., 2002 (editores). "Corruption, growth, and public finances", IMF, Washington D.F., 2002. Libro.

Aguilar Villanueva Luis F., 1989. "Rasgos de la vida pública mexicana", *Transición y democracia en México: el sistema político hacia fin de siglo*. Sociológica, revista del departamento de sociología. Universidad Autónoma Metropolitana de Azcapotzalco.

Anríquez G., Foster W., Ortega J., Falconi C., Paolo De Salvo C. 2016. "Gasto público y el desempeño de la agricultura en América Latina y el Caribe", BID.

Araupo y asociados, 2011. "Evaluación Estratégica al Programa de Apoyos Directos al Campo "PROCAMPO"", SAGARPA, abril de 2011.

Arriola L. R., 2009. "Patronage and political stability in Africa", *Comparative Political Studies*, Vo. 42, No. 10. Pp. 1339-1362.

ASF, 2011a. "Auditoría Forense. Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria, Componente de Tecnificación de Riego", Auditoría 10-0-08100-12-0819 DE-011

ASF, 2011b. "Auditoría Financiera y de Cumplimiento. Proyecto Estratégico de Apoyo a la Cadena Productiva de los Productores de Maíz y Frijol (PROMAF)", Auditoría CF 11-0-08100-02-0324 DE-005

ASF, 2012a. "Auditoría Forense. Proyecto Estratégico de Tecnificación de Riego", Auditoría 11-0-08100-12-0316 DE-007

ASF, 2012b. "Auditoría Financiera y de Cumplimiento. Componente de Apoyo a la Cadena Productiva de los Productores de Maíz y Frijol (PROMAF)", Auditoría CF 12-0-08100-02-0327 DE-013

ASF, 2013a. "Auditoría Financiera y de Cumplimiento. Programa de Sustentabilidad de los Recursos Naturales. Componente de Conservación y Uso Sustentable de Suelo y Agua", Auditoría CF 13-0-08100-02-0309 DE-008

ASF, 2013b. "Auditoría Financiera y de Cumplimiento. Programa de Sustentabilidad de los Recursos Naturales.- Componente Reconversión Productiva", Auditoría CF 13-0-08100-02-0310 DE-009

ASF, 2013c. "Auditoría Financiera y de Cumplimiento. Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural.- Componente Apoyo a la Cadena Productiva de los Productores de Maíz y Frijol "PROMAF"", Auditoría CF 13-0-08100-02-0306 DE-013

ASF, 2014a. "Auditoría Financiera y de Cumplimiento. Programa de Fomento a la Agricultura.- Componente Tecnificación del Riego", Auditoría CF 14-0-08100-02-0266 DE-012

ASF, 2014b. "Auditoría Financiera y de Cumplimiento. Programa de Fomento a la Agricultura.- Componente Programa de Incentivos para Productores de Maíz y Frijol", Auditoría CF 14-0-08100-02-0265 DE-013

ASF, 2015a. "Auditoría Financiera y de Cumplimiento. Programa de Sustentabilidad de los Recursos Naturales.- Componente Reconversión Productiva", Auditoría CF 15-0-08100-02-0334 334 DE

ASF, 2015b. "Auditoría Forense. Programa de Fomento a la Agricultura, Componente Programa de Incentivos para Productores de Maíz y Frijol", Auditoría Forense: 15-0-08100-12-0331 331-DE

ASF, 2016. "Auditoría Financiera y de Cumplimiento Programa de Fomento a la Agricultura.- Componente Tecnificación del Riego", Auditoría CF 16-0-08100-02-0289

Banco Mundial, 2009. "Análisis del Gasto Público en el Desarrollo Agrícola y Rural", Unidad de Agricultura y Desarrollo Rural, Departamento de Desarrollo Sostenible Región de América Latina y el Caribe Banco Mundial.

Barkin D. y Suárez B., 1982. "El fin de la autosuficiencia alimentaria", Centro de Ecodesarrollo.

Becquart-Leclerq J., 1984. "Paradoxes de la corruption politique", en: Pouvoirs n°31. La corruption. Noviembre 1984. Pp.19-36.

Bjornskov C., 2011. "Combating corruption: on the interplay between institutional quality and social trust", Journal of Law and Economics, Vol. 54, No. 1 (Feb 2011). Pp 135-159.

Blundo G. y De Sardan, J. P. O., 2003. "La corruption au quotidien en Afrique de l'Ouest Approche socio-anthropologique comparative: Bénin, Niger et Sénégal", Institut für Ethnologie und Afrikastudien, Johannes Gutenberg-Universität. Department of Anthropology and African Studies. Arbeitspapiere / Working Papers Nr. 17.

Caballero S. A., 2018. "Análisis del programa de apoyo a la tecnificación de riego SAGARPA-FIRA y las empresas desarrolladoras de proyectos", tesis de maestría. CIESTAAM, Universidad Autónoma de Chapingo.

Carton de Grammont H., 2009. “La desagrarización del campo mexicano”, *Convergencia, Revista de Ciencias Sociales*, Universidad Autónoma del Estado de México. Núm. 50, Mayo-agosto 2009, pp. 13-55.

CEPAL, 1982. “Economía campesina y agricultura empresarial: Tipología de productores del agro mexicano”, CEPAL, Santiago de Chile.

CONEVAL/SAGARPA, 2012. “Evaluación de Consistencia y Resultados 2011-2012. Programa de sustentabilidad de los recursos naturales”

CONEVAL/SAGARPA, 2013. “Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2012 – 2013. Valoración de la información de desempeño presentada por el programa Tecnificación del Riego”

Congleton R., 2002. “Rent seeking and political institution”, forthcoming in the *Encyclopedia of Public Choice*. George Mason University. Artículo.

Córdova A, 1974. “Las políticas de masas del cardenismo”, Ediciones Era. Libro.

Cuenta pública, 2015. Estado analítico del ejercicio del presupuesto de egresos en la clasificación y por objeto del gasto. Ramo 08, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

DOF, 2001. “Reglamento Interior de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación”, 10 de julio de 2001.

DOF, 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”, 31 de diciembre de 2008.

DOF, 2010a. “Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2011”, 07 de diciembre de 2010.

DOF, 2010b. “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”, 31 de diciembre de 2010.

DOF, 2011a. “Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012”, 12 de diciembre de 2011.

DOF, 2011b. “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”, 31 de diciembre de 2011.

DOF, 2012a. “Reglamento Interior de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación”, 25 de abril de 2012.

DOF, 2012b. "Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2013", 27 de diciembre de 2012.

DOF, 2013a. "Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2014", 03 de diciembre de 2013.

DOF, 2013b. "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", 11 de febrero de 2013.

DOF, 2013c. "Acuerdo por el que se da a conocer las Reglas de Operación de los programas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación", 18 de diciembre de 2013.

DOF, 2014a. "Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2015", 03 de diciembre de 2014.

DOF, 2014b. "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 para el ejercicio fiscal 2015", 28 de diciembre de 2014.

DOF, 2015a. "Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2015", 27 de noviembre de 2015.

DOF, 2015b. "Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria", 30 de diciembre de 2015.

DOF, 2015c. "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 para el ejercicio fiscal 2016", 30 de diciembre de 2015.

Diccionario usual de la Real Academia Española, 2015.

Downs A., 1957. "An economic theory of political action in a democracy", *Journal of political economy*, 65(2). Pp. 135-150. Artículo.

Dyer G. A., 2007. "Análisis Cuantitativo de los Efectos de Transferencias al Sector Rural: Ingreso Objetivo, PROCAMPO y Oportunidades", Reporte Final al Banco Interamericano de Desarrollo y Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México.

FAO, 2012. "Informe Técnico. Evaluación y Análisis de Política para el Campo. 01-04-2002 al 31-12-2012", FAO, México.

FAO/CEPAL/SAGARPA, 2008. "Evaluación externa. Evaluación de Diseño del Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria"

FAO/CEPAL/SAGARPA, 2009. "Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para el Sector Primario. Evaluación del funcionamiento y operación 2008"

FAO/SAGARPA, 2008. "Informe de consistencia y resultados, 2007. Programa Integral de Agricultura Sostenible y Reconversión Productiva en Zonas de Siniestralidad Recurrente"

FAO/SAGARPA, 2010. "Evaluación de Diseño. Programa Tecnificación del Riego"

FAO/SAGARPA, 2012. "Diagnóstico del sector rural y Pesquero"

FAO/SAGARPA, 2013a. "Propuestas para el fortalecimiento del modelo de planeación de la SAGARPA"

FAO/SAGARPA, 2013b. "Propuesta de políticas públicas para el desarrollo del sector rural y pesquero (SRP) en México"

FAO/SAGARPA, 2013c. "Evaluación Nacional del Funcionamiento y la Operación 2012, Programa de Sustentabilidad de los Recursos Naturales, componente COUSSA en concurrencia de recursos"

FAO/SAGARPA, 2015. "Evaluación Nacional de Resultados 2013. Componente Conservación y Uso Sustentable de Suelo y Agua"

Fjelde A. y Hegre H., 2014. "Political corruption and institutional stability", Springer Science + Business Media. Nueva York, 2014.

Fox J., 1993. "The politics of food in Mexico: State power and social mobilization", Cornell University Press.

Fox J., 1996. "Cambio político en la nueva economía campesina en México"

Fox J. y Gordillo G., 1989. "Entre el estado y el mercado: perspectivas para un desarrollo rural autónomo en el campo mexicano", Investigación Económica, 48(190), 143-184.

Fox J. y Haight L., 2010. "La política agrícola mexicana: metas múltiples e intereses en conflicto". Subsidios para la desigualdad: las políticas públicas del maíz en México a partir del libre comercio. Coordinadores: Jonathan Fox y Libby Haight. 2010. Woodrow Wilson International Center for Scholars. Capítulo 1. Pp. 9-54.

Franco López J., 2011 "La administración del gasto público agropecuario 2002-2011", Biblioteca virtual del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, 2011.

FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación, A. C., 2018. "Fue un mal año. No, menos, como seis."

Gardiner J., 2002. "Defining corruption", Political corruption: Concepts and contexts. Third Edition. Heidenheimer A., Johnston M. y Levine V., Editores. 2002. Transaction publishers. New Brunswick (U.S.A) and London (U.K). Libro. Part I. Capítulo 2. Pp 25-40.

Gómez Oliver L., 2011. "Visión del desarrollo rural en México en el siglo XXI: limitantes estratégicas y opciones de política", Biblioteca virtual del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, 2011.

Heidenheimer A., Johnston M. y Levine V., 2002. "Political corruption: Concepts and contexts", Third Edition. Transaction publishers. New Brunswick (U.S.A) and London (U.K). Libro.

Helliwell J. F. y Putnam R. D., 1995. "Economic growth and social capital in Italy", Eastern economic journal, Vol. 21 No. 3. Pp. 295-307.

Huntington P. S., 1968. "Political Order in Changing Societies", New Haven and London, Yale University Press.

IMTA/FIRCO, 2009. "Seguimiento y Evaluación del Proyecto Estratégico de Tecnificación del Riego"

Ji L., Moy J., Kevin L. y Chu W. L. C., 2008. "Institutional pillars and corruption at the societal level", Journal of business ethics, Vol. 83, No. 2 (Dec, 2008). Pp 327-339.

Krueger A. O., 1974. "The political economy of the rent-seeking society", The American Economic Review. Vol. 64, No. 3. (Jun. 1974). Artículo. Pp 291-303.

Lambsdorff J. G., 2002. "Corruption and rent-seeking", Kluwer Academic Publishers, en Public Choice, Vol. 113. No 1/2. Artículo. Pp. 97-125.

Lapalombara J., 1994. "Structural and institutional aspects of corruption", Social Research, Vol. 61, No.2 (summer 1994).

Leff N. H., 1964. "Economic development through bureaucratic corruption", American behavioral scientist, 8(3). Pp. 8-14.

Leys C., 2002. "What is the problem about corruption?" Political corruption: Concepts and contexts. Heidenheimer Arnold, Michael Johnston and Victor Levine, Editors. Third Edition. Transaction publishers. New Brunswick (U.S.A) and London (U.K). Libro. Part I: Terms, concepts and definition. Capítulo 4. Pp 59-76.

Lomnitz C., 2002. "Vicios públicos, virtudes privadas: la corrupción en México", CIESAS. Lomnitz C., coordinador. Libro.

Mauro P., 1998. "Corruption and the composition of government expenditure", Journal of Public Economics 69. Pp. 263-279.

Merino M., Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2010. "Los programas de subsidios al campo: las razones y sinrazones de una política mal diseñada", Subsidios para la desigualdad: las políticas públicas del maíz en México a partir del libre comercio. Coordinadores: Jonathan Fox y Libby Haight. 2010. Woodrow Wilson International Center for Scholars. Capítulo 2. Pp. 55-72.

Millán R., 2008. "Complejidad social y nuevo orden en la sociedad mexicana", Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México y Miguel Ángel Porrúa.

Morris S. D., 1992. "Corrupción y política en el México contemporáneo", Siglo XXI. Libro.

North D., 1993. "Instituciones, cambio institucional y desempeño económico", México, DF: Fondo de Cultura Económica.

OCDE, 2007. "Política Agropecuaria y Pesquera en México. Logros Recientes y Continuación de la Reforma. 2006"

OCDE, 2011. "Arreglos institucionales para las políticas agrícolas, pesqueras y alimentarias de México", OCDE, París.

Olson M., 1992. "La lógica de la acción colectiva", México, Limusa.

Palmer-Rubin B., University of California, Berkeley, 2011. "Alianza para el Campo: Informes de Investigación sobre el Desarrollo Rural en México", Mexican Rural Development Research Reports. Woodrow Wilson International Center for Scholars. Reporte número 17.

Pardinas, J. 2008. "¿Pronarco o Procampo?" Reforma, México, D.F., 23 de noviembre de 2008.

Robles Berlanga H., 2013. "Diez razones para conocer el Ejercicio de los Recursos Federalizados de SAGARPA", Editorial Subsidios al Campo en México, www.subsidiosalcampo.org.mx

Robles Berlanga H, 2014. "Ejercicio 2011 del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable", Editorial Subsidios al campo en México. www.subsidiosalcampo.org.mx

Rose-Ackerman S., 1999. "Corrupción y economía global", Alicante: Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes, 2005. Edición digital a partir de Isonomía: Revista de Teoría y Filosofía del Derecho, núm. 10 (abril 1999). Pp 51-82. Artículo.

Rosenblatt V., 2012. "Hierarchies, power inequalities, and organizational corruption", Springer Science + Business Media B.V. 2012.

SAGARPA, 2010. "Retos y oportunidades del sistema agroalimentario de México en los próximos 20 años", SAGARPA.

SAGARPA/UAAAN, 2009. "Evaluación rápida del programa de adquisición de activos 2008. Informe de evaluación del componente para la tecnificación del riego, 2009"

SAGARPA/UAAAN, 2012. "Evaluación de Consistencia y Resultados 2011-2012. Tecnificación del riego"

Scott J., CIDE. 2010. "Subsidios agrícolas en México: ¿quién gana, y cuánto?" Subsidios para la desigualdad: las políticas públicas del maíz en México a partir del libre comercio. Coordinadores: Jonathan Fox y Libby Haight. Woodrow Wilson International Center for Scholars. Capítulo 3. Pp. 73-127.

Seligson M. A., 2002. "The impact of corruption on Regime Legitimacy: a comparative study for four latin american countries", *The journal of politics*, Vol. 64, No.2 (Mayo 2002), Artículo. Pp. 408-403.

Shleifer A. y Vishny R. W., 1993. "Corruption", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 108, No. 3. pp. 599-617.

Tanzi V., 2002. "Corruption around the world: causes, consequences, scopes, and cures", *Corruption, growth, and public finances*. Abed G. T. y Gupta S., editores. IMF, Washington D.F., 2002. Libro. Capítulo 2. Pp 19-58.

Tanzi V. y Davoodi H. R., 2002. "Governance, Corruption and Economic Performance", *Corruption, growth, and public finances*. Abed G. T. y Gupta S., editores. IMF, Washington D.F., 2002. Libro. Capítulo 8. Pp. 197-224.

Taylor E. J., Universidad de California en Davis; Yúnez-Naude A., El Colegio de México, González C. A., FAO-México. 2007. "Estudios sobre políticas públicas para el sector rural en México", BID.

Transparencia Internacional, 1995. Índice de Percepción de la Corrupción.

Treisman D., 2000. "The causes of corruption: a cross-national study", *Journal of public economics*, Vol. Issue 3. Pp. 399-457.

Treisman D., 2007. "What have we learned about the causes of corruption from ten years of cross-national empirical research?" *Annual Review Political Science*, No. 10. Pp. 211-244.

Tullock G., 1996. "Corruption theory and practice", *Contemporary Economic Policy*. Vol. 14, issue 3. Pp. 6-13.

Tullock G., 2005. "The rent seeking society", Edited by Charles K. Rowley, in the selected works of Gordon Tullock, Volume 5. Liberty Fund, Indianapolis.

Van Klaveren J., 1989. "The concept of corruption", *Political corruption: A handbook*.

Warman A., 2001. "El campo mexicano en el siglo XX", Fondo de Cultura Económica, México.

Warman A., 2003. "La reforma agraria mexicana: una visión de largo plazo" *Reforma Agraria. Colonización y cooperativas*. (Revista). FAO, 2003/2. Pp. 84-95.

Sitio web consultados:

Sitio web del Consejo Mexicano de Desarrollo Rural Sustentable:

<https://cmdrs.sagarpa.gob.mx/cmdrs/que-hacemos>

Consultado el 16/10/2018.

Sitio web de la Auditoría Superior de la Federación:

https://www.asf.gob.mx/Section/53_Tipos_de_auditorias_desarrolladas

https://www.asf.gob.mx/Publication/35_Acciones_derivadas_del_proceso_de_fiscalizacion

Consultado el 17/10/2018.

Sitio web del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social:

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/Evaluaciones_Disenos.aspx

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/evaluacion_consistencia_resultados.aspx

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/evaluacion_especifica_desempeno.aspx

Consultado el 18/10/2018.