Sembrando Vida: ¿El fin a las irregularidades y la corrupción o la continuidad del corrompimiento y clientelismo disfrazado?

A pesar del discurso de la eliminación de intermediarios para poner fin a la corrupción, persisten vicios en la operación del programa Sembrando Vida por parte de técnicos que tienen mucha influencia y poder de decisión, sin una supervisión, aunado a que son el personal más vulnerable en términos económicos y de inseguridad; así como, indicios de un clientelismo disfrazado. Aunque otros riesgos son el conflicto de interés con viveros privados por la adjudicación directa de contratos, ante el desabasto de árboles; la ausencia de información sobre las plantas de mejor rendimiento y utilidad, y la falta de un programa de integración comercial para los productos forestales. Estos riesgos, de no ser atendidos de forma urgente, podrían llevar al fracaso del programa.

Andrés M. Estrada Ethos Laboratorio de Políticas Públicas

El polvo se levanta a cada paso que da en su parcela, hasta impregnarse en la cobriza piel de su cara y adherirse en las uñas de sus callosos dedos. Don Neftaly Sánchez es un campesino de 55 años de edad que pasa largas jornadas de trabajo sembrando maíz, arando surcos y deshierbando su milpa bajo el sol desde las primeras horas del día. Un par de años atrás, al finalizar el primer ciclo de siembra, el de primavera-verano, cosechaba las mazorcas de sus 5 hectáreas. Tres de ellas se destinaban para consumo propio. El resto se vendía y generaba un 'dinerito' para gastos personales y de la familia.

Ahora, en una parte de sus parcelas en Balancán, Tabasco, tiene plantíos de árboles cuyo cultivo se había perdido en la región, como caoba, cedro, ciricote y pichi. En febrero de 2019, se convirtió en un beneficiario más de los 430 mil que busca atender el programa Sembrando Vida (PSV) en 20 entidades del país. El proyecto, según lo ha reiterado el presidente Andrés Manuel López Obrador, es un parteaguas para acabar con la corrupción y el clientelismo político en la entrega de apoyos y subsidios al sector rural; principalmente porque busca eliminar la intervención de intermediarios.

Sin embargo, existe un riesgo de que esto no se cumpla, ante la poca supervisión al personal de campo, los llamados "técnicos productivos y sociales". Permanecen ciertas malas prácticas por parte de algunos que abusan de su poder y del desconocimiento de los beneficiarios sobre las reglas de operación del programa; al igual, hay campesinos que buscan integrarse al PSV sin contar con los requisitos, a cambio de entregar moches; simulación de pertenencia de tierras; y, sobre todo, un clientelismo político disfrazado.

Pero estos no son los únicos problemas del programa que deberían atenderse, aseguran diversos exfuncionarios de gobierno, académicos, investigadores y organizaciones campesinas consultados por Ethos Laboratorio de Políticas Públicas.

Existen otro tipo de riesgos que, hasta la fecha, han sido poco señalados, como lo es, el posible conflicto de interés con viveros privados (al otorgar contratos por adjudicación

directa) ante la falta de planeación y el desabasto de árboles maderables y frutales; la ausencia de información recolectada por el PSV, sobre las plantas que tienen mejor rendimiento y utilidad; y la simulación de labores en las parcelas por parte de los beneficiarios.

Y no se debe dejar de lado la falta de un programa de integración comercial para el futuro de las plantaciones; la desvinculación del dinero con metas productivas; y que al término del PSV fracase la creación de asociaciones y grupos de productores (Comunidades de Aprendizaje Campesino CAC), de no haber una apropiación del programa.

Técnicos con mucha influencia y poder de decisión, e indicios de clientelismo disfrazado

El trabajo de campo de Sembrando Vida recae sobre los técnicos productivos y sociales (2 mil 150, dispersos en 20 entidades de todo el país), quienes tienen contacto directo con los beneficiarios del programa. Ellos dan la información y revisan los requisitos para integrarse al programa. Al igual deciden quién entra y se da de baja del padrón, y supervisan las tareas de los sembradores.

Asimismo, los coordinadores regionales y territoriales, y demás personal operativo, pueden aprovechar esta plataforma al visitar las comunidades para observar cómo va el programa y así, disfrazar una precampaña de una futura candidatura política.

Al respecto, el investigador Max-Amaury Bertoli de la Universidad de Ginebra, Suiza, señala que todas estas responsabilidades juegan un papel nuevo por el control que se tiene de los sembradores: "Van a elegir a los beneficiarios, dar seguimiento, decir si trabajan o no. Hay un espacio para utilizar estos nuevos recursos, para tener un desempeño más importante en ámbitos políticos".

El también autor de la investigación "Sembrando Vida: ¿La organización comunitaria al servicio del desarrollo nacional?", pone el ejemplo de este tipo de prácticas en programas pasados, como Oportunidades, Progresa, Prospera: "en puestos intermedios los encargados del programa, que coordinaban a nivel de comunidades, pudieron jugar con este papel para tener más influencia en los ámbitos políticos locales".

Laura Delalande, doctora en ciencias políticas y sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), señala que los técnicos tienen mucha influencia y poder de decisión, pero no hay registros sobre la supervisión de sus labores. Además que el enorme poder de convocatoria del programa puede, a la larga, generar riesgos de comportamiento "viciados" por parte del personal de campo.

"No he logrado ver algún procedimiento que garantice que no lo vayan a hacer sin querer beneficiarse, sin tener algún tipo de influencia en el abuso de poder. Me parece peligroso. En general, el programa genera poca información sistematizada (...). Hay un riesgo de que vayan agarrando un capital político y para un uso personal en un mediano o largo plazo", destaca la también autora de la investigación "Lógicas de captura de renta pública en la Secretaría de Agricultura".

Un ejemplo sería si alguno de ellos tiene aspiraciones para la presidencia municipal u otro cargo local.

"No creo que haya un gran robo de presupuesto, pero [el programa] sí tiene una capacidad de captación de control de gente", señala Horacio Santoyo Cortés, coordinador de posgrado del CIESTAAM de la Universidad Autónoma Chapingo.

Arturo García Jiménez, asesor de la Coordinación de Comisariados de Guerrero, apunta que ningún programa social está exento de corrupción u otros usos, pero se tienen que ir revisando y corrigiendo en el camino, porque no es lo mismo diseñar que instrumentar. Y como la selección de beneficiarios la hacen los técnicos, "muchos no tienen o tienen demasiados criterios clientelares".

Además recuerda que le tocó ver casos de pueblos grandes y con varios técnicos, quienes ponían a sus familiares en el padrón.

Otro de los riesgos en el PSV es la simulación de propiedades para ingresar como beneficiario, y sembradores que realizan un trabajo simulado en las parcelas.

"Tenemos testimonios puntuales en Veracruz, Chiapas y Campeche de terratenientes que acumulan y simulan pequeñas propiedades, a base de poner como beneficiarios a la esposa, al hijo del primo, y así. Hemos tenido testimonios de gente con diferentes apellidos y se trata de una misma persona, porque además el programa tiene la posibilidad de inscribir predios que están arrendados", cuenta Gonzalo Chapela, investigador y coordinador de políticas públicas de la Red Mexicana de Organizaciones Campesinas Forestales (MOCAF).

De este tipo de prácticas fue testigo García Jiménez, también integrante del Movimiento Campesino Plan de Ayala S XXI (MCPASXXI). Él destaca que ponían a una persona para la simulación: "Haz de cuenta que yo tengo un trabajador y lo pongo en un terreno mío. Tengo 10 hectáreas y lo pongo para que le paguen y sirve que me ayuda en mi trabajo, para eso se prestan los técnicos".

También apunta que algunos beneficiarios no están trabajando. En efecto, ha preguntado a representantes de los CAC cuántos de sus 25 integrantes están laborando realmente; las respuestas fueron: menos de la mitad.

"La mayoría hace como que trabaja. No quiero decir con eso que la gente es floja, pero cuando el técnico no está apropiado del programa, no tiene esa "mística" [y] no puede hacer que el productor se apropie también del programa. Todo deviene en simulación: el técnico va cada semana a la comunidad, no anda checando la parcela y no tienen mecanismos internos dentro de los grupos formados para que se autovigilen. La gente siempre espera que el técnico vaya y ahora sí están como que trabajando", describe.

Aunque también los técnicos son el personal operativo más vulnerable del Programa. Cubren algunos territorios donde permea la violencia, impuesta por grupos del crimen organizado, además que en términos económicos, no son cubiertos sus viáticos (les pagan por honorarios) y ponen de sus bolsillos para papelería y otros insumos.

Esta es la historia de Héctor, de quien se reserva su apellido. Las zonas que cubre están caracterizadas por altos grados de violencia, robo de combustible, secuestros, asaltos y demás. Para acceder a algunos poblados camina por horas, las carreteras son de terracería y de abundante lluvia. A veces se traslada en vehículos locales, caballo o burros de los mismos sembradores, quienes también en ocasiones, les han compartido de su propia comida y techo para pernoctar.

Persiste intención de prácticas corruptas y vicios en PSV

Don Neftaly, que desde su niñez se ha dedicado a la agricultura, lo mismo que sus padres, está agradecido con el PSV. "Siempre he estado en los programas agrícolas que sexenio con sexenio hacen para los productores, y este es uno de los mejores, porque nos han apoyado en todo. Nos están pagando por trabajar y la producción es de nosotros", cuenta. Lo dice seguro, porque no se ha topado con prácticas corruptas o clientelares, y lo compara a cuando formó parte de otros programas de agricultura, donde veía cómo se corrompían y creaban vicios.

La historia no es la misma para Adriana Melo, de 20 años de edad. En su localidad de Cerro del Amole, situada en el municipio de San Pedro y San Pablo Ayutla, Oaxaca, no han recibido plantas y tampoco el apoyo económico para comprar material o insumos destinados para la construcción del vivero. Por ese motivo, denuncia que una técnica productiva les exigió 50 mil pesos a su madre, quién es la beneficiaria, y a los otros compañeros del CAC para adquirir árboles frutales, que ella misma compraría y les llevaría, para que comenzaran a sembrar.

Ellos se negaron. Ante esa respuesta, los citó para que firmaran su hoja de baja y regresaran las tarjetas donde les depositaban el apoyo, con el argumento de que no querían trabajar. Solo 2 lo hicieron, pero firmaron una hoja en blanco, platica Melo, quien pide cambiar su nombre por temor a represalias.

Un caso similar es el de un poblador de Monte Grande, Tabasco, que también pide anonimato. En el vivero al que pertenece su padre, el beneficiario, han sembrado árboles de caoba, cedro, maculi. No obstante, afirma que Domínguez (uno de los 430 facilitadores comunitarios a nivel nacional), les exige todo el dinero que se deposita para el beneficio del vivero, cuando en realidad, los integrantes del CAC son quienes deben coordinar las compras de plantas y materiales, con el apoyo del técnico y recursos adicionales a las transferencias. También en este caso el técnico los amenazó que, de no hacerlo, los daría de baja del programa.

Los vicios no solo provienen del personal operativo

La mañana que arribaron a Venustiano Carranza, Puebla, a presentarse como técnicos productivos y sociales de Sembrando Vida, en la presidencia municipal intentaron imponerles a una tercera persona para que les ayudara a llegar a los poblados. También insistieron en darles una lista con nombres de beneficiarios, para "facilitar" su trabajo.

En esa ocasión Nancy Cortés, técnica productiva, puso las cosas en claro, les dijo que ellos no iban por parte de ningún color o partido. "Vamos por todo el programa federal y quien quiera sobornarnos está fuera de lugar", afirma.

Agrega que también se ha encontrado con campesinos que no cuentan con todos los requisitos que exige el programa, y buscan dar un moche a cambio de incorporarlos, como el de una zona citrícola, donde un par de sembradores tenían naranajales plantados.

"Hubo varios sembradores que querían entrar, pero la verdad las condiciones de su parcelas no lo permitían. Me tocó 2 ocasiones que decían: 'meteme. No se va a ver la planta'. Yo defendía que esto está monitoreado por el sistema y por GPS. Es fácil decirles que sí, pero los problemas serían para mí, cuando lo meta en el sistema no se puede, porque ya están con sus medidas", explica la joven técnica que pide cambiar su nombre.

Ante este panorama, y a pesar de tener un padrón público y sistema de georreferenciación, se requieren instrumentos de transparencia y supervisión a los técnicos, lo mismo que dar a conocer mayor información sistematizada para evitar este tipo de vicios y no crear sospechosismo de malas prácticas.

"Para que haya corrupción se necesita 2 personas que se prestan a desviar el propósito de un programa o los recursos. Sí puede haber esas tentaciones, porque también la población rural fue susceptible en ciertos momentos de realizar esas prácticas y conductas. También de parte de los beneficiarios buscan darle la vuelta a la responsabilidad y los compromisos que se establecen y asumen", indica Max Agustín Correa, diputado del Estado de México y secretario de la Central Campesina Cardenista (CCC).

Gustavo Gordillo de Anda, ex director de Desarrollo Rural de la FAO en Roma, Italia, resalta que siempre va existir corrupción en todas partes, por más que se quiera evitarlo.

"Eso no quiere decir ser fatalista, quiere decir que necesitamos instituciones que la combatan. Pienso que lo está haciendo este gobierno, pero necesitas tener instrumentos de transparencia y de auditoría sistemática a todas las actividades. Todos los programas que se están desarrollando en el campo mexicano lo necesitan. Es una idea muy simple, pero que no se ha desarrollado, ha sido muy poco. Necesitas tener mucha más supervisión, más auditoría, más evaluación para que puedas corregir las cosas", señala.

Sin abasto de plantas y ausencia de un programa comercial por una mala planeación

En la comunidad de Ixtlán de Juárez, Oaxaca, se mantiene vivo el entusiasmo desde principios de junio de 2020, cuando los pobladores se integraron al PSV, aunque no les ha llegado ningún apoyo para la construcción de su vivero y biofábrica. El técnico les explicó qué tipo de árboles frutales debían plantar en sus terrenos: ciruela, pera, manzana y durazno, por ser un clima frío. Aunque les dijo que no les llevaría plantas, que ellos mismos debían germinarlas, platica el campesino Israel Hernández.

A pesar de eso, junto con sus compañeros del CAC quieren avanzar, así que comenzaron con el tequio. Trazaron el terreno donde se establecerá el vivero, llevaron postes para poner un cerco y abono para compostas. Sus planes a futuro es que si en 2 meses no llega el

apoyo, pondrán un vivero provisional, pues en sus casas tienen algunas plantas y en su localidad existe un vivero comunal, ya que aparte de cultivar maíz, frijol y chícharo, se dedican a la explotación forestal. Eso les será de mucha ayuda.

No es lo mismo para Alejandro Martínez de Balancán, Tabasco. Tras integrarse en diciembre de 2019 al PSV, su técnico productivo les dijo que tendrían que sembrar árboles maderables. Les entregaron 80 plantas, pero algunas no son idóneas para sembrar y reproducir en su pueblo por las condiciones climáticas. En agosto pasado, les entregó matas de árboles de plátano, pero estaban secas, marchitas. Ya no las pudo aprovechar para cultivar.

En el primer año de la implementación de Sembrando Vida en 8 entidades del sureste del país, la meta era sembrar 575 millones de árboles y plantas, pero solo se cumplió con 80 millones.

Los primeros problemas surgieron al no tener la cantidad suficiente de plantas en los viveros comunitarios y viveros forestales militares (de estos últimos, en el territorio nacional existen 12, ubicados en 7 estados del país y dan apoyo al programa con la producción y distribución de árboles frutales y maderables). Ante la incapacidad de abarcar la cantidad requerida, se ha recurrido a la compra a particulares por parte de los mismos beneficiarios y personal operativo.

Gordillo de Anda, ex subsecretario de la Organización y Desarrollo Agrario en la Secretaría de la Reforma Agraria, durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, recuerda que la primera vez que escuchó sobre la cantidad a sembrar pensó que quien lo decía no conocía bien el país y, sobre todo, no sabía bien dónde hay viveros.

"Hay pocos en México. El más importante lo tiene el ejército, son los que han tenido esa política de ayudar a la reforestación. El problema es cuando tienes muy pocos invernaderos (viveros), hay algunos privados, pero algunos podrían entrar en conflicto de intereses. Entonces allí hay un problema, tienes que tener mucho cuidado con la dimensión del programa", subraya.

"Se hizo una mala planificación y al final, la producción de plantas y de semillas no alcanzó las metas", destaca el investigador de la Universidad de Ginebra, Suiza.

Respecto a lo que menciona Gordillo de Anda, el 12 de mayo de 2020, Javier May Rodríguez ex subsecretario de Planeación, Evaluación y Desarrollo Regional y ahora titular de la Secretaría de Bienestar, autorizó la adjudicación directa de 77 proveedores para proveer 28 especies y diversas variedades de plantas, de acuerdo con una revisión en el portal Compranet.

La justificación: "Derivado de los resultados de investigación de mercado se desprende, que no existe un solo proveedor que cuente con la capacidad suficiente para cumplir con la totalidad de los bienes que se requieren, ya sea por especies, variedades o en su conjunto, por lo cual, se considera viable llevar a cabo un procedimiento de adjudicación directa por partidas".

Otro problema que no se ha dimensionado es que el PSV no cuenta con criterios específicos de las especies para sembrar, no hay un buen mapeo de cuáles tienen mejor rendimiento y mucho menos existe un programa de integración comercial a futuro.

"Las cosas que nunca se mencionaron es ¿quién decide la especie? ¿con base en qué criterio?", expresa Horacio Santoyo. Además dice que no se tiene asociado un programa de comercialización. "Si no tienes asociado un esquema de comercialización y desarrollo de promoción, pues no sirve, y nadie está pensando en eso". Asimismo, para la operación del programa, no se hizo un perfil de la región ni de los productores, que reciben 5 mil pesos mensuales de apoyo; también están condicionados a establecer un número de plantas que sobrevivan. "No te condiciona a nada porque también este gobierno es enemigo de los condicionamientos, si es dinero público te lo da por existir, por estar en el padrón", comenta.

A su vez, el coordinador de políticas públicas de la MOCAF, Gonzalo Chapela, también detectó varias incógnitas sobre cuáles son las plantas forestales que pueden tener utilidad y cómo esto se hace en función de proyectos regionales.

"No es acomodar hectáreas plantadas a como dé lugar, porque eso tendría que ser una de las partes de un programa de integración por lo menos comercial, o sea ¿qué va a producir?, cedro, caoba, celulosa para papel ¿o de qué se tratan esas plantaciones? De tal manera que en la propia expectativa de utilidades esté la garantía del cuidado que la gente le pueda dar a las plantaciones. En cinco años es mucho dinero lo que se va acumulando, pero es muy poco tiempo para consolidar una plantación", destaca.

Arturo García coincide, dice que no se está pensando claramente en la producción. "Tú vas a tener 5 racimos de plátanos, un número de cajas de aguacate, 30 costalitos de naranja. '¿Qué se va a hacer con ellos?' le preguntó a los coordinadores y no saben, porque todavía no está en el manual, en las normas. La guía es sembrar y sembrar, pero no se está pensando más a futuro ¿y qué va pasar con esto?", resalta.

Laura Delalande, también ingeniera agrónoma por el Instituto Nacional de Agronomía de París, puntualiza en que no queda claro hacia dónde va el programa.

"Se ha hablado que es de reforestación, otros dicen de empleo, de desarrollo rural: hay varias maneras de ver este programa. Veo que la intención es de desarrollo rural, que trata de ser integral. Pero el problema es que [no se tiene] claridad en el diseño y cómo el sistema de producción forestal va a hacer que las personas salgan de su condición de pobreza (...). Necesitas escoger muy bien cuáles son las plantas, pero sobre todo el mercado adonde vas a vender tu producto. No estoy viendo que eso esté sucediendo, no hay información sobre lo que se está diseñando en campo", asegura.

Al respecto concuerda Gordillo de Anda. "Tienes que tener un sistema de asistencia técnica adecuado, de información para los campesinos, para los traductores, de los cambios que está habiendo en los mercados. Un buen sistema de alerta temprana, porque obviamente una gran parte de los problemas que tenemos en países como el nuestro tiene que ver con lluvias, huracanes, tormentas, con sequías, que es una cosa muy grave en muchas partes del país".

Y Arturo García agrega que "desde el principio lo que no consideraron es el agua. Vas a ver a plantaciones que no tienen agua, no la vas a hacer, más en estos tiempos de cambio climático. Las aguas llegan solo con los huracanes".

Mientras tanto, Max-Amaury Bertoli expone que "el tema de mapeo de plantas ayudaría a crear y tener una planificación correcta, a conocer un poco más los terrenos, porque se está sembrando árboles frutales y maderables en una variedad de contextos de ambientes diferentes. (...) Podría permitir un diálogo entre los distintos sembradores, para que uno pueda inspirarse de las experiencias de los otros, y poder evitar unos problemas".

Corrupción en Sembrando Vida es menor a la de programas rurales en el pasado, pero deben corregirse riesgos

A Oliver Gómez no le interesa el apoyo económico, lo más satisfactorio sería obtener árboles maderables. Desde hace un año y medio ha investigado por internet los requisitos para integrarse al PSV, y ha acudido a las oficinas de Secretaría de Bienestar para preguntar. No obstante, le han dicho que por el momento no hay ningún proyecto para su comunidad en Santa María Chilchotla, Oaxaca, a 6 horas de la capital oaxaqueña.

Junto con su familia se dedica al cultivo de cafetales y frutales, y espera que llegue pronto el programa para extender su producción. Hace 3 años formaba parte de un equipo de 30 cafetaleros que recibían apoyo del gobierno por 400 pesos, herramientas, malla de sombra, bolsas y granos. Este programa fracasó porque el presidente municipal y su regidor comenzaron a desviar los recursos. Al final el grupo se desanimó y se separó.

La historia de Gómez es un ejemplo de la corrupción y vicios que predominaron durante décadas en la entrega de recursos al sector rural.

Gustavo Gordillo recuerda que cuando trabajó con el movimiento campesino de 1973 a 1988, existía un sistema de corrupción donde intervenían todas las agencias estatales. En una zona agrícola de Chihuahua donde sembraban maíz, le tocó ver cómo declararon desastre total con pérdida de la cosecha para cobrar el seguro, aunque no era cierto.

El esquema de este corrompimiento se resume en que primero se reportaba a la aseguradora agrícola, de ahí al inspector de Banrural, quienes pedían al director de la Secretaría de Agricultura que testificara que efectivamente se había perdido toda la cosecha. Existía una colusión entre todos, porque el campesino también contribuía: vendía sus granos y recibía un cheque que endosaba al inspector de la aseguradora y se repartía entre todos. Esa corrupción ocurría a lo largo del país y una parte del dinero se destinaba a campañas electorales.

Un ejemplo más lo plantea Max Agustín Correa. Recuerda que durante el sexenio del expresidente Felipe Calderón se documentaba la entrega de determinado número de plantas de alguna variedad forestal, pero realmente no se entregaba ni la cantidad ni la calidad. El supuesto beneficiario se prestaba a este acto de corrupción, firmando documentos en los que aceptaba haber recibido los insumos por parte de los funcionarios de las dependencias.

"Otra forma de corromper era que el servidor público o la institución definían quién debería ser el proveedor de insumos. Había acuerdos de sobreprecios, contraprestaciones o condiciones por el servidor público o a veces a los beneficiarios del programa o a su organización", cuenta el secretario de la CCC.

El integrante del Movimiento Campesino Plan de Ayala detalla que "en Procampo recorrimos todas las comunidades. Claro, había como 200 compañeros en eso y descubrimos que el 70% (que recibía apoyos) no eran sembradores, eran taxistas, carniceros, lo que sea, menos campesinos. En muchos casos iban a una casa a recibir herbicida y firmaban por 3 mil pesos, porque se lo regalaban. Ahí había un contubernio entre los líderes de las organizaciones y los funcionarios de la vieja SAGARPA, al campesino lo metían en el programa sin saber".

El PSV parece tener menores riesgos de estos vicios y corrupción al tener un padrón público en su plataforma en línea, transferencias directas de recursos a los sembradores, datos de georeferencia y reglas de operación claras. Sin embargo, si no se corrigen los errores y vacíos que aquí subrayamos y no se implementa mayor transparencia o se ponen candados, la historia corre el peligro de repetirse.

Para esta investigación se buscó la postura de la Secretaría de Bienestar a través del área de comunicación social. Sin embargo, tras 2 meses y al cierre de edición no hubo respuesta.

Este reportaje forma parte del proyecto *Riesgos de corrupción en los programas sociales.* Caso del programa Sembrando Vida de Ethos Laboratorio de Políticas Públicas, coordinado por Laure Delalande y Carolina Plata. Edición: Silvia Márquez. Corrección de estilo: Maura Arzate. Diseño: Oscar Alva y Andrés Morales.