



RIESGOS DE CORRUPCIÓN EN LOS PROGRAMAS SOCIALES

Caso del programa Sembrando Vida

RIESGOS DE CORRUPCIÓN EN LOS PROGRAMAS SOCIALES

Caso del programa Sembrando Vida

Coordinadores:

Ethos Laboratorio de Políticas Públicas
Laure Delalande

Con la contribución de:

Néstor Genis León
Alberto Gutierrez González
Mauricio Mandujano Manriquez
José Luis Torres Chávez

Octubre del 2020

Agradecemos profundamente el proceso de revisión de Vinicio Horacio Santoyo Cortés, investigador del Centro de Investigaciones Económicas Sociales y Tecnológicas de la Agroindustria y la Agricultura Mundial; Alfredo Elizondo Rosales, coordinador general de GESOC - Agencia para el Desarrollo A.C.; y Anaid García Tobón, investigadora del Programa de Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción de Fundar, Centro de Análisis e Investigación A.C.; que permitió enriquecer y robustecer el análisis. Esta revisión no los hace responsables del contenido de la investigación.

Índice

Resumen ejecutivo	4
Introducción	6
Capítulo 1. El Programa Sembrando Vida	8
1.1 Antecedentes y objetivos	9
1.2 Población objetivo, cobertura y criterios para la operación	9
1.3 Funcionamiento del programa	10
1.4 Personal operativo	13
1.5 Resultados actuales	13
Capítulo 2. Diseño, focalización y empadronamiento: ambigüedades, indefiniciones y opacidad	14
2.1 Objetivos ambiguos	15
2.2 Confusiones en el modelo de intervención	16
2.3 Metas irrealistas	18
2.4 Programa territorial, sin focalización geográfica	18
2.5 Selección de beneficiarios: una normatividad deficiente	19
2.6 Opacidad en el padrón	21
Capítulo 3. Operación: se mantienen ciertos problemas, aparecen nuevos riesgos	22
3.1 Una estructura vertical, con muchos poderes concentrados en los niveles técnicos	23
3.2 Procesos no debidamente normados	23
3.3 Faltan esfuerzos de supervisión	24
3.4 Irregularidades en los procesos de adquisición de la proveeduría	25
3.5 Transferencia directas: bancarización deficiente	27
3.6 Distribución de los apoyos en especie: falta de información	28
3.7 Deficiencias en el seguimiento y sistemas de información	29
Capítulo 4. Vigilancia y transparencia: los grandes ausentes	32
4.1 Una evaluación oportuna	33
4.2 Ausencia de vigilancia ciudadana	33
4.3 Un seguimiento presupuestario adecuado	34
4.5 Falta de transparencia	35
Conclusiones	36
Bibliografía	38
Anexo 1. Listado de recomendaciones	40

Resumen ejecutivo

La presente administración federal ha establecido como una de sus prioridades la lucha contra la corrupción. En el caso de los programas sociales, se han propuesto nuevos esquemas de intervención para contrarrestar los problemas de corrupción que se venían manifestando en este sector. Para comprobar si estos cambios realmente están surtiendo efectos, aplicamos la herramienta desarrollada en el marco del compromiso 1 del cuarto plan de acción de la Alianza para el Gobierno Abierto en México (AGA), llamada: "Identificación de riesgos de corrupción en programa sociales" (2020), al programa Sembrando Vida.

Sembrando Vida es uno de los programas prioritarios de la actual administración. Con un presupuesto aprobado de \$28,504 millones de pesos para el 2020, pretende promover el desarrollo rural mediante la implementación de sistemas agroforestales en municipios rurales con rezago social. Para ello, contempla una transferencia monetaria de \$5,000 pesos mensuales por cada sembrador inscrito al programa, junto con un acompañamiento técnico constante brindado por más de 4,000 técnicos de campo. También prevé la adquisición de insumos, materiales y equipamiento para las plantaciones, pero también, para construir viveros o biofábricas para la producción de plantas.

En el periodo que abarca desde principios del 2019 hasta mitad del 2020, hemos identificado varios riesgos de corrupción en el diseño e implementación de este programa. A partir de este análisis, detectamos, por ejemplo, que no existe claridad ni consistencia en

los objetivos del programa. Este elemento, asociado a un modelo de intervención no aterrizado, impide tener claridad sobre cuál es la principal meta del programa y su horizonte de salida. Ello viene de la mano con riesgos de que se vaya corrompiendo el programa, dado que al no tener claridad sobre los resultados a obtener, se pueden privilegiar "los medios sobre el fin". Esto implicaría caer en una dinámica inercial de renovación automática del programa, que podría buscar privilegiar la distribución de transferencias directas mensuales a más de 400,000 beneficiarios, sin tener claridad de lo que se espera en cambio. También llama la atención la falta de un método claro para seleccionar geográficamente a los territorios por ser incluidos en el programa. La poca información arrojada por el padrón impide ver si el programa está adoptando medidas para evitar un posible uso político-electoral de los recursos.

Ante una estructura vertical, un gran poder de decisión está concentrado en manos de los técnicos de campo. La selección de beneficiarios y el tipo de plantaciones forestales por ser establecidas, son aspectos que caen en gran medida bajo su responsabilidad. En este sentido, la ausencia de indicadores que midan el desempeño y avances de este personal es preocupante; aún más, la falta de mecanismos de supervisión cruzados para desincentivar un posible abuso de poder en procesos claves del programa (en particular, para seleccionar o dar de baja a los beneficiarios). Asimismo, varios de los procesos operativos del programa no están correctamente normados; o



bien, la aplicación de la norma no es homogénea en todos los territorios (ejemplo de integración de beneficiarios en el padrón). Ello permite que se vaya instaurando una cultura de no cumplimiento de la norma, que puede desembocar, en un mediano o largo plazo, en irregularidades cuyo fin sea apropiarse de los recursos para intereses personales. Pero el flanco más débil del programa en términos operativos reside, sin lugar a dudas, en la asignación de proveeduría, dado que ésta se ha realizado mediante adjudicaciones directas y que se observan fenómenos de concentración de contratos en pocos proveedores.

Finalmente, la evaluación realizada recientemente por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política

de Desarrollo Social (CONEVAL) permitió suplir un vacío de información importante sobre el programa. No obstante, el programa requiere del desarrollo de un sistema de información que permita tener un conocimiento mucho más puntual de sus avances, y, de manera general, suplir las grandes fallas en términos de generación y congruencia de la información publicada que hemos observado a lo largo de este análisis. Estas observaciones tienen como finalidad llevar a la consideración de algunas recomendaciones muy puntuales, agrupadas en el Anexo 1 y que permitan, desde ahora, rectificar el rubro del programa para evitar que se corrompa de una manera u otra. Lo último

implicaría, en efecto, una pérdida gigantesca de recursos para el país.



INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas, muchos programas de subsidio han venido operando con **problemas crecientes de corrupción**. Para fines de este reporte, equiparamos el concepto de corrupción al de captura de renta pública, definida 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” (Dela-lande, 2020). La renta puede ser económica o política, por lo que este concepto incorpora fenómenos distintos, desde el desvío de recursos hasta el uso clientelar de los programas.

Clientelismo, desvío de recursos, amiguismo, son algunas de las múltiples formas bajo las cuales se desvían el propósito inicial de la política. En este contexto, cualquier nuevo programa de subsidios tiene que **extremar sus medidas precautorias** para evitar la reproducción de los problemas e inercias de las prácticas corruptas tradicionales. En otras palabras, debe asumir el reto enorme de revertir décadas de corrupción sistémica.

La **corrupción sistémica** tiene efectos muy dañinos en la política pública, puesto que afecta profundamente el criterio de utilidad pública de ésta. Asimismo, conduce a los programas hacia un “punto de no retorno”, a partir del cual no es posible rescatar al instrumento de política como tal;

la única solución reside en su supresión, lo cual implica una pérdida de aprendizajes institucionales y de lecciones sobre modelos de intervención, significativa para la nación.

En este sentido, el gobierno actual ha cuestionado fuertemente las lógicas corruptas bajo las cuales vienen operando muchos programas en México, reconociendo que la corrupción funge como un problema estructural que ha afectado de manera constante sus resultados. Para contrarrestarla, ha establecido **nuevos esquemas operativos** que prevén la

supresión de las figuras de los intermediarios y gestores, y privilegian el instrumento de las transferencias bancarias.

A más de un año de operación, cabe preguntarnos si este nuevo modelo de intervención está arrojando resultados en reducir los problemas de corrupción. Para responder esta interrogante, presentamos aquí un análisis **de identificación de los riesgos de corrupción del programa Sembrando Vida**. Este programa plantea un nuevo modelo de desarrollo rural dirigido a reactivar las economías campesinas vía la instauración de sistemas agroforestales.

Para realizar este estudio, se aplicó la herramienta metodológica de identificación de riesgos de corrupción desarrollada en el marco del **primer compromiso del cuarto plan de acción de la Alianza para el Gobierno Abierto** en México (2020). El estudio implicó la revisión bibliográfica de documentos normativos, reportes y notas; un análisis detallado de la evaluación externa realizada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y publicada en 2020; la realización de 18 consultas en la Plataforma Nacional de Transparencia; así como, entrevistas a algunos actores cercanos al programa.

En este documento, exploramos de qué forma el diseño y la forma de operar del programa Sembrando Vida

crean, o no, riesgos de corrupción, teniendo en consideración las experiencias de los programas pasados y la manera en que varios de ellos se han ido corrompiendo a lo largo del tiempo. También proponemos **15 recomendaciones puntuales** para atender las áreas de riesgo identificadas, que son compiladas en el Anexo 1.

Cabe señalar que este reporte funge como una “fotografía” de los riesgos de corrupción que pudieron identificarse **hasta finalizar el primer semestre del 2020**; esperamos que la evo-

lución del programa permita reducir varios de estos riesgos, aunque no se descarta que puedan aparecer riesgos nuevos.



Capítulo 1

EL PROGRAMA

SEMBRANDO VIDA

1.1 Antecedentes y objetivos

Tomando en cuenta los altos niveles de pobreza (55.3% de la población rural vive en situación de pobreza; CONEVAL, 2019), la situación de abandono y el alto potencial agroalimentario que caracterizan a las zonas rurales, y con el propósito de que éstas se conviertan en un sector estratégico para el desarrollo del país, el nuevo Gobierno Federal, que asumió el mando en diciembre del 2018, desarrolló el programa **Sembrando Vida**.

Sembrando Vida es uno de los **programas emblemáticos** de la actual administración, por lo que tiene uno de los presupuestos más altos, el cual fue de \$14,888 millones de pesos para el 2019 (Secretaría de Bienestar (SEBIEN), 2019), y casi se duplicó con \$28,504 millones para el 2020 (SEBIEN, 2020). Es operado por la Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Desarrollo Regional de la Secretaría de Bienestar.

Se trata de un programa integral que busca poner en el centro de su intervención **al campesinado para el rescate del campo**, al mismo tiempo que combate la pobreza rural y la degradación ambiental. Para ello,

propone la instauración de sistemas de producción agroforestales. Asimismo, el gobierno lo promueve como el programa de restauración productiva más grande del mundo, por sus metas ambiciosas. Para su primer año de ejecución (2019), se propuso sembrar 575 millones de árboles, equivalente a un total aproximado de 570 mil hectáreas. Se ha planteado incluso la expansión del programa a nivel internacional como parte de una estrategia de desarrollo regional conducida por la Agencia Mexicana de Cooperación

Internacional para el Desarrollo, con su réplica en El Salvador y Honduras.

El objetivo general del programa, establecido en las Reglas de Operación (ROP), es asegurar que en municipios con rezago social, los sujetos agrarios cuenten con **ingresos suficientes para hacer productiva su tierra** (Diario Oficial de la Federación (DOF), 2020).

Es importante mencionar que el programa ha ido integrando y dando prioridad a la **perspectiva de género**. Lo anterior se realiza mediante acciones afirmativas, como por ejemplo, en la asignación de insumos y herramientas de trabajo, la conformación de los comités directivos de las Comunidades de Aprendizaje Campesino (CACs), y la formación y capacitación del personal operativo.

El principal apoyo otorgado por el programa Sembrando Vida son **transferencias directas mensuales y bancarizadas** hacia los beneficiarios, de \$5,000 pesos por beneficiario; esta forma de otorgar los apoyos evita, en teoría, los posibles desvíos de recursos, moches y cobro de comisiones. Ahora bien, el programa también prevé la asignación de insumos y materiales, sea de manera directa a los sembradores, o bien, a los grupos de las Comunidades de Aprendizaje Campesino, para la instalación de viveros y biofábricas.

1.2 Población objetivo, cobertura y criterios para la operación

Para el 2020, la población objetivo del programa son los **sujetos agrarios mayores de edad que habiten en localidades rurales**, cuyos municipios se encuentren en situación de rezago social¹, y sean propietarios o poseedores de 2.5 hectáreas disponibles² para ser trabajadas en un proyecto agroforestal. Se advierte

una diferencia importante con el año 2019, en el cual se había establecido que los beneficiarios tuvieran que percibir ingresos que los ubicara debajo de la línea de bienestar (\$2,116.62 de pesos para zonas rurales a agosto del 2020; CONEVAL, 2020). Una posible explicación de este cambio reside en el hecho de que el programa no haya diseñado instrumentos que permitan medir de manera ágil la variación en el ingreso de los potenciales y actuales beneficiarios.

Además del criterio de superficie, para ser elegibles, las **unidades de producción** deben presentar las características siguientes: 1) estar ubicada en una distancia no mayor de 20 kilómetros de la localidad donde vive la o el sujeto agrario³, y 2) estar disponible para implementar el programa agroforestal, es decir, que se encuentre ociosa, en condiciones de abandono o sin uso, o con cultivo temporal corto, entre otros. Además, se excluyen las unidades de producción ubicadas en zonas forestales permanentes o en un área natural protegida. Tampoco pueden ser apoyadas aquellas unidades que han sido incendiadas o en las que se hayan derribado árboles con el propósito de ingresar al programa.

El programa interviene en 20 entidades de la república, y, al cierre del ejercicio fiscal 2019, contaba con aproximadamente **230,000 beneficiarios**. Actualmente es coordinado por una estructura de 4,690 personas, entre técnicos, facilitadores, coordinadores y demás personal operativo que se encuentran en todo el territorio de atención del programa, además de 24,217 becarios del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro (SEBIEN, 2020).

Se prevé cerrar el proceso de empadronamiento en el 2020, para contar con un padrón final de **430,000 beneficiarios permanentes**. No se tiene información sobre el plazo estimado durante el cual los beneficiarios inte-

gradados en el padrón final seguirán recibiendo los apoyos, pues en las ROP sólo se menciona que los apoyos podrán entregarse hasta donde el presupuesto lo permita.

1.3 Funcionamiento del programa

Los principales pasos para la ejecución del programa son los siguientes:

- **Publicidad de la convocatoria**

Se realiza difusión por perifoneo, voz a voz, y se convocan asambleas comunales o ejidales en la localidad en cuestión, presidida por las autoridades locales competentes y en las que se presentan las características del programa y los requisitos para participar.

- **Registro y criterios de priorización**

En caso de que los sujetos estén interesados en participar, los técnicos realizan un pre-registro a través de una aplicación informática y se recaban datos para, posteriormente, realizar el proceso de verificación e ingreso al programa.

- **Verificación o validación**

Una vez construido el pre-registro, los técnicos **visitan el domicilio** del sujeto agrario para recolectar información sobre su situación socioeconómica. Además, visitan la unidad productiva para corroborar que

cumpla con los criterios de elegibilidad y levantar datos para su georreferenciación. Esta información se agrega a una base de datos y las Reglas de Operación establecen que debe estar sujeta a dos verificaciones adicionales: en un primer momento, la del facilitador comunitario, y, posteriormente, la del coordinador territorial.

En caso de que el sujeto de derecho y su unidad productiva sean validados, el coordinador territorial autoriza su incorporación al programa a través de **su ingreso al padrón final**⁴. Cabe mencionar que esta incorporación depende de la disponibilidad y suficiencia de recursos del programa; para facilitar este proceso, se cuentan con algunos criterios de priorización⁵.

- **Entrega de apoyos y asesoría técnica**

Los apoyos otorgados a los sujetos de derecho son de tres tipos: un apoyo económico, un apoyo en especie, y un servicio de acompañamiento social y técnico.

Se otorgan **transferencias directas**, bajo la modalidad de una transferencia mensual de un depósito bancario directo de \$5,000, de los cuales “\$500.00 se destinará

como ahorro de la/el sujeto de derecho; de esta cantidad, \$250.00 deberán ser destinados a una inversión de ahorro en una institución financiera, y \$250 deberán ser destinados al Fondo de Bienestar” (DOF, 2020. Pp. 6).

También se ofrecen **apoyos en especie**. Se tratan de insumos básicos y herramientas para la producción agroforestal, que están catalogados de la siguiente manera: plantas y semillas, insumos, herramientas, materiales, equipamientos, vivero comunitario y bio-

fábricas. Las plantas y semillas se utilizan para la implementación del programa agroforestal en la unidad

productiva y su tipo está determinado por la vocación productiva de la región. Asimismo, el sujeto de derecho puede recibir un paquete de herramientas y otros insumos para realizar las actividades productivas, los cuales podrán variar según el tipo de cultivo y la perspectiva de género. Además, el programa contempla el establecimiento de viveros comunitarios y biofábricas en las localidades seleccionadas, para la producción de plántulas de árboles por ser sembrados en las unidades de producción.

Las decisiones relacionadas con los apoyos en especie están determinadas por el **Comité Técnico**, conformado por cada una de las cuatro direcciones generales que pertenecen a la Subsecretaría a cargo del programa⁶.

Puesto que en el año 2019 se detectaron varios problemas con el proceso de adquisición, se habilitó, para el 2020, la posibilidad de otorgar **apoyos económicos adicionales**. Éstos se movilizan en caso de que el sujeto requiera financiamiento para la adquisición de semillas, material vegetativo, plantas e insumos; así como, servicios de logística, material para la operación de viveros y biofábricas, herramientas y equipo agrícola, entre otros. Su revisión y autorización están en manos del Comité Técnico.

El **acompañamiento técnico** es constante, y tiene como fin promover el desarrollo comunitario y fortalecer las capacidades de los productores en la implementación de los sistemas agroforestales. Es realizado por los técnicos sociales y productivos, sobre la base de estrategias de intercambio de conocimiento y experiencias.

Además, se prevé la conformación de sujetos colectivos de generación de conocimiento, que son las **Comunidades de Aprendizaje Campesino (CAC)**. Están integradas por al menos 25 individuos y tienen como

Cuadro 1. Tipo y funciones del personal operativo de Sembrando Vida

Tipo de personal	Descripción de actividades
Coordinadores regionales (2)	Se encargan de supervisar y dirigir los trabajos del programa a gran escala, pues cada región tiene una extensión de entre 150 y 250 mil hectáreas, y está compuesta por hasta 7 territorios.
Coordinadores territoriales (29)	Su labor es supervisar y dirigir los trabajos del programa en una escala media, pues los territorios son de aproximadamente 30 mil hectáreas. Se cuenta con 20 facilitadores, 200 técnicos (100 productivos y 100 sociales), y 2,400 becarios por coordinador territorial.
Especialistas productivos y sociales (15)	Asesoran en diversos temas para el buen funcionamiento y mejoramiento del programa.
Facilitadores comunitarios (430)	Capacitan, supervisan y dan seguimiento al plan de trabajo de 5 binomios técnicos.
BINOMIOS TÉCNICOS (2,150)	Están compuestos por 1 técnico social y 1 técnico productivo. Registran y validan a personas interesadas en participar en el programa, capacitan en temas productivos a personas beneficiarias y personal becario, y desarrollan las actividades de los planes de trabajo mensuales en 500 hectáreas, con 200 productores, 8 CAC y 12 personas becarias.
Personal becario	Forman parte de otro programa prioritario llamado "Jóvenes Construyendo el Futuro", a través del cual reciben una beca para estimular su inserción profesional. Participan en tareas de preparación de suelos, siembra, resiembra y labores culturales en las unidades de producción, así como en la supervisión de los planes de trabajo de las personas beneficiarias.

Fuente: elaboración propia con datos de la Secretaría de Bienestar.

misión "analizar las condiciones productivas y diseñar los sistemas agroforestales; promover y fortalecer la organización comunitaria, las finanzas sociales y la cultura del ahorro para regenerar el tejido social; impulsar la cooperación que contribuya a lograr la seguridad alimentaria, generar riqueza, diversificar ingresos y restaurar el medio ambiente" (DOF, 2020. Pp. 8).

- **Monitoreo de actividades (según derechos, obligaciones y sanciones)**

Una vez que el productor (o sembrador) es admitido al programa, debe cumplir con las **obligaciones corres-**

pondientes para seguir siendo beneficiario del mismo. Las obligaciones son las siguientes: 1) cumplir con la subdivisión del apoyo económico ordinario; 2) cumplir mensualmente con al menos el **80% del plan de trabajo** acordado con los técnicos; 3) asistir, por lo menos, a dos reuniones del CAC; y 4) acreditar que se haya cumplido con el plan de trabajo ante el personal operativo de Sembrando Vida y ante el CAC.

En caso de que el sembrador **no cumpla con sus obligaciones**, los técnicos pueden notificarle que será sancionado, pudiendo darse tres tipos de sanciones: una amonestación, la suspensión de los beneficios y, con previa garantía de audiencia, la cancelación de éstos.

1.4 Personal operativo

Una de las características de este programa es el importante volumen del personal operativo que labora a nivel territorial. Fuera de las oficinas centrales, se cuenta con **6 tipos de perfiles** ubicados en las 5 regiones⁷. Su número y responsabilidades, para el 2020, se presentan en el cuadro 1.

Los binomios técnicos, así como los facilitadores, son seleccionados mediante una **convocatoria abierta**; el resto del personal del programa es designado de manera directa. Cabe señalar que los binomios y facilitadores son contratados por honorarios, por lo cual no cuentan con prestaciones como seguro médico; además, tienen que movilizar su propio equipo de cómputo y cubrir por su cuenta otros gastos que deriven de sus funciones.

1.5 Resultados actuales

Los datos disponibles del avance del Programa hasta agosto del 2020 son los siguientes:

- Para el año 2019, se sembró un total de 80 millones de árboles de los 575 millones inicialmente programados, lo que representa un **14% de la meta** (Méndez E., 2020). De esa cantidad, se estima que sólo sobrevivió la mitad. Se argumentó que la oferta de árboles no fue suficiente para satisfacer la demanda del programa. Para finales del 2020, se pretende sembrar 100 millones de árboles más (Enciso A., 2020).
- Se han establecido 566 mil 688 hectáreas de sistemas agroforestales en las unidades de producción; eso es, el **99% de la meta** de 570,000 hectáreas establecida para el 2019 (SEBIEN, 2020).

- En este mismo año, se incorporaron 225,412 personas beneficiarias de las 230 mil programadas, lo que representa un cumplimiento del **98% de la meta** (SEBIEN, 2019). Para el 2020, se pretende que el número total de personas beneficiarias ascienda a 430 mil personas, de los cuales, hasta el corte del 17 de junio 2020, se habían incorporado 424,550; lo que representa el 99% de la meta total del programa (SEBIEN, 2020). El conjunto de beneficiarios se ha organizado en un total de 17,200 CAC (México Al Día, 2020).
- A junio del 2020, se han construido 5,670 viveros, lo que representa **99% de avance de la meta** de 5,714 viveros en los estados que se incorporaron en 2019; en ellos se han producido poco más de 188 millones de plantas. También se encuentran en proceso de instalación alrededor de 7,800 viveros comunitarios y su biofábrica correspondiente, en territorios que se incorporaron en 2020. La meta total es de alrededor de 13,500 viveros comunitarios y biofábricas (SEBIEN, 2020).
- Hasta febrero del 2020 se habían establecido **12 viveros en 7 estados, gestionados por la Secretaría de la Defensa Nacional** (SEBIEN, 2020), de una meta total de 30 viveros en 2019 (SEBIEN, 2020).
- Se llevaron a cabo **28 ferias de proveedores**, en las que participaron más de 20 mil campesinos (Andrés Manuel López Obrador, 2019).

¹Municipios catalogados como de medio a muy alto rezago social, según el CONEVAL.

²En caso que la superficie sea mayor, puede cederse a familiares o a terceros mediante contratos de aparcería.

³Para comprobar la distancia, se utilizan dos puntos de georeferenciación y se considerará las vías de comunicación de esa región.

⁴Hasta su cierre definitivo para finales del 2020, el padrón es dinámico, y es actualizado los días 20 de cada mes.

⁵Los criterios de priorización o prelación permiten calificar el perfil de cada solicitante. La calificación se realiza con base en lo siguiente: dependientes económicos, jóvenes o mujeres (18 a 29 años), mujeres indígenas o afro mexicanas, que no son beneficiarios de programas similares, hombres no indígenas, superficie compacta y que presente hasta 3 fracciones de terrenos, según las Reglas de Operación del Programa.

⁶Dirección General de Instrumentación de Programas de Agroforestería; Dirección General de Seguimiento y Logística para el Desarrollo Rural; Dirección General de Organización, Formación e Inclusión Productiva; Dirección

Las 5 regiones son: Veracruz-Huastecas, Oaxaca-Chiapas, Tabasco-Península de Yucatán, Pacífico y Centro.

⁷General de Vinculación y Estrategias de Programas de Desarrollo Rural



Capítulo 2

DISEÑO, FOCALIZACIÓN Y EMPADRONAMIENTO: AMBIGÜEDADES, INDEFINICIONES Y OPACIDAD

2.1 Objetivos ambiguos

Se observa una **narrativa relativamente homogénea** entre los distintos documentos oficiales y comunicacionales del programa Sembrando Vida. Los tres tipos de apoyo, monetario, en especie y de servicios pueden vincularse de manera lógica con el objetivo del programa: el apoyo de \$5,000 mensuales se complementa con los apoyos en especie y la asesoría, por lo que, teóricamente, la persona beneficiaria debería tener las condiciones para hacer productiva su tierra, que es el fin inmediato del programa. Asimismo, los grandes conceptos y líneas de trabajo de los programas de acompañamiento a los sembradores reflejan homogeneidad y coherencia en los conceptos utilizados (CONEVAL, 2020).

Ahora bien, a la hora de revisar la lógica y congruencia de los objetivos, aparecen **varias fallas**.

Como es demostrado por el CONEVAL, el problema central que busca atender el programa -los campesinos en localidades rurales cuentan con ingresos insuficientes para hacer productiva la tierra- **es ambiguo**. Asimismo, en las notas periodísticas sobre el programa, se ha observado cierta confusión en cuanto a su razón de ser.

En particular, **no queda del todo claro** si se trata de un programa de reforestación, de lucha contra la pobreza rural, de creación de empleos, de reactivación productiva o de desarrollo rural. Según el enfoque adoptado, varía del todo la percepción de los logros del mismo. Por ejemplo, si se considera como un programa de reforestación, entonces muy claramente puede afirmarse que, por lo menos en el 2019, ha fallado. Tampoco se tiene claridad sobre la factibilidad de que los productores efectivamente puedan sostenerse a partir del ingreso de sus sistemas agroforestales, una vez concluido el programa.

En el cuadro 2, apuntamos algunos problemas de diseño, de acuerdo a cada interpretación sobre la naturaleza del programa.

Cabe señalar que el país **ya cuenta con experiencias de políticas de reforestación**, que han puesto en evidencia la importancia de tener mucha claridad sobre los sistemas productivos a implementar. En una revisión del diseño del programa realizada en 2019, el Centro Interdisciplinario de Biodiversidad y Ambiente (CeIBA) afirmaba que “las lecciones [aprendidas] no se están incluyendo [en el programa Sembrando Vida] y debido a la prisa y a las formas de arrancar el programa se corre el riesgo de repetir los mismos errores que han llevado a fracasos [en años anteriores].” (CeIBA, 2018. Pp. 1).

Los documentos normativos y comunicativos de Sembrando Vida **hacen poco énfasis sobre los diferentes tipos de sistemas agroforestales implementados** y de qué forma se están tomando en consideración factores del entorno agroecológico y comerciales. Si bien se establece que el territorio sembrado estará compuesto por Sistemas Agroforestales (SAF) y por Milpa Intercalada con Árboles Frutales (MIAF), no se deja claro la definición que plantea el programa de los mismos. El CONEVAL sugie-

re incorporar, en el diagnóstico y en la normatividad, los aspectos conceptuales correspondientes a los sistemas agroforestales por ser implementados (CONEVAL, 2020). Asimismo, se prevé cierta flexibilidad a nivel de los territorios y parcelas para adaptar cada sistema a las condiciones de los productores; pero no queda claro la forma en que se realizará la planeación correspondiente.

La vertiente más económica del programa no está desarrollada; pues no se cuentan con proyecciones financieras que pudieran indicar cuáles son los **resultados económicos** esperados a partir del estable-

Cuadro 2. Naturaleza del programa y problemas de diseño asociados

Naturaleza privilegiada del programa	Problemas de diseño
Reforestación	Problemas de planeación para la siembra de árboles
Creación de empleos	Incertidumbre en cuanto a permanencia del empleo después de finalizar el programa
Desarrollo rural	Poca claridad sobre la forma en la cual se impulsan procesos de desarrollo integrales a partir del establecimiento de sistemas agroforestales

Fuente: elaboración propia

cimiento de los sistemas agroforestales. Asimismo, no se tienen datos sobre la forma en la cual se ha establecido el monto de \$5,000 pesos mensuales por sembrador; no queda claro si corresponde al costo de oportunidad del productor para que no busque trabajo en otra parte, o bien, a cálculos económicos sobre la inversión requerida para su plantación.

Asimismo, no están claras las responsabilidades del productor más allá del cumplimiento de los planes de

trabajo mensuales y su participación en los CAC. Por ejemplo, no se estipula cuáles serían las consecuencias de que los árboles de un sistema agroforestal determinado no crezcan; eso es, **la transferencia no parece estar vinculada al éxito productivo y comercial** del sistema de producción agroforestal. De validarse esta hipótesis, cabe preguntarnos: ¿Qué elementos de política pública justifican, en este contexto, la transferencia de \$5,000 pesos mensuales a los sembradores?

En resumen, lo más preocupante del diseño del programa es que su éxito no parece estar relacionado,

por lo menos en la documentación revisada, con una **generación de mayor riqueza a nivel local.**

2.2 Confusiones en el modelo de intervención

El análisis anterior nos lleva a concluir lo siguiente: el programa no cuenta con un modelo de intervención claro y de largo plazo, y **su diseño técnico es deficiente.**

El carácter multianual de los sistemas agroforestales requiere de **una planeación de largo plazo** del programa -o por lo menos una perspectiva sexenal, mismas que no existen. Este ejercicio permitiría identificar diferentes etapas de desarrollo⁸ de los sistemas productivos y las metas productivas y/o comerciales por ser alcanzadas en cada una de ellas.

Asimismo, los indicadores de seguimiento del programa tendrían que evolucionar cada año conforme a esta visión de largo plazo, y debería de quedar muy claro en

qué momento se podría considerar que un sembrador ya no requiere participar en el programa (horizonte de salida). En este sentido, el CONEVAL establece que “es necesario precisar el objetivo del [Programa Sembrando Vida] **para no suponer que el apoyo económico será permanente**, sino identificar que el tema de la mejora en el ingreso debe ser un resultado de la intervención.” (CONEVAL, 2020. Pp. 30) (subrayado nuestro).

Las urgencias por conformar el padrón de sembradores e iniciar el proceso de transferencia parecen haberse llevado a cabo a costa de **aspectos sumamente estratégicos para una intervención de esta índole:**

- 1) el diseño de los sistemas agroforestales, que sea conforme a las condiciones agroecológicas de cada territorio, así como, las condiciones económicas y capacidades de los productores;
- 2) la realización de estudios de mercado, que validen la factibilidad comercial y financiera de proponer ciertas especies de árboles⁹;
- 3) la **planeación logística para la adquisición y abastecimiento de las plantas** para establecer las plantaciones¹⁰.

Cabe señalar que existe un sinnúmero de experiencias de proyectos de producción agropecuaria y forestal **que han fracasado** por haber omitido el aspecto comercial o la estrategia de adquisición de insumos, desde su planteamiento productivo.

Comparado con el tamaño del programa, **los tiempos para la planeación y preparación** de su ejecución han sido ínfimos; menos aún se pudieron llevar a cabo pilotos para comprobar la hipótesis de que los pequeños productores puedan incrementar sustantivamente sus ingresos a partir de sistemas de producción fores-

tales -por lo menos, un monto equivalente a la transferencia recibida actualmente por los productores.

La experiencia de programas pasados muestra que cuando no se tiene claridad sobre los resultados concretos a obtener, muy fácilmente los operadores pueden ir alterando éstos para otros fines; sobre todo cuando los operadores van adquiriendo cierto expertise en el manejo del programa. Este tipo de ambigüedades pueden ir gestando, a la larga, **prácticas corruptas**.

Así, es muy preocupante la falta de una mayor precisión en cuanto a **qué se espera lograr** una vez finalizado el apoyo. En la misma línea, el CONEVAL señala que “las ROP 2020 no definen con claridad las metas y los alcances en estos temas que se busca obtener con la intervención” (CONEVAL, 2020. Pp. 35).

En resumen, el modelo de intervención plantea algunos aspectos generales que no parecen poder responder a la gran heterogeneidad de condiciones agroecológicas, sociales y comerciales de las comunidades. No está claro el planteamiento del diseño técnico del mismo, y faltan mayores discusiones sobre su factibi-

lidad operativa. Todo ello **pone en duda las posibilidades de éxito del programa**, y, con ello, una verdadera capitalización de las transferencias realizadas.

Recomendación 1.

Aclarar la naturaleza y resultados esperados del programa, asociados con un horizonte de salida, para evitar que el medio sustituya el fin y que se crea una dinámica inercial de “renovación automática” del programa a lo largo de los años.

2.3 Metas irrealistas

Otro problema ha sido **el establecimiento de metas irrealistas**. Desde el 2019, el CeIBA había señalado que uno de los retos del programa era “conciliar una meta muy ambiciosa de cortísimo plazo con la necesidad de resolver las cuestiones de planeación y de logística para lograr un resultado favorable” (CeIBA, 2018. Pp. 4).

Así, la meta de árboles por ser sembrados en el primer año de operación **no respondió a la realidad operativa del programa**, pues sólo se alcanzó un 14% del indicador correspondiente. Se alegan varios problemas: desde fallas en el sistema de contrataciones públicas, que fue reestructurado en el 2019, hasta condiciones logísticas no adecuadas. Se prevé resolver esta situación en el 2020 con una provisión más oportuna de insumos y la resolución de las fallas en los mecanismos de adquisición (CONEVAL, 2020). Aunado a ello, se advierte cierta “ingenuidad” o falta de conocimiento operativo por parte de la SEBIEN, pues ya se había señalado que “un programa de tal envergadura (...) requiere de la disponibilidad de plantas viables y de calidad, de especies que tengan las mejores posibilidades de aportar una cosecha rentable, sea forestal o frutal (maderable o no maderable)” (CeIBA, 2018. Pp. 3).

La experiencia de los programas de desarrollo rural en México muestra que establecer precedentes de muy bajo nivel de alcance de metas **pueden ser muy perjudiciales** para el programa. En efecto, si los operadores empiezan a considerar que lo exigido “desde arriba” no coincide con su realidad, pueden o bien alterar el proceso de reporte de sus resultados para simular el cumplimiento de éstos, o bien, intentar manipular el programa para satisfacer intereses propios.

Recomendación 2.

Establecer metas mucho más realistas, que evolucionen año con año, sobre la base de lo aprendido, para evitar una posible “desalineación” del personal operativo de campo con los niveles regionales y centrales.

Ahora bien, la ambición y tamaño del programa son elementos que agravan el hecho de que no exista un modelo de intervención bien definido; no existe, a nivel internacional, experiencias similares, a una escala comparable. Ante un tal vacío de evidencias, arrancar con el programa Sembrando Vida puede verse como **una apuesta muy arriesgada** en la que se ven involucrados cuantiosos recursos del erario.

2.4 Programa territorial, sin focalización geográfica

Para cuantificar las poblaciones potencial y objetivo, se utilizó el Modelo Estadístico 2016 para la Continuidad del Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la En-

cuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2016 (MCS-ENIGH). Se estimó una población potencial de 2,938,513 personas y se estableció la meta de atender a 430,000 sembradores que fueran empadronados durante el periodo 2019-2020; eso es, el 15% de la población potencial. Si, al finalizar el programa, este grupo de sembradores habrán desarrollado **sistemas agroforestales rentables** que sirvan como ejemplos para otros productores de su comunidad, esta meta representa un volumen interesante; de lo contrario, el programa habrá tenido un impacto muy reducido.

Aunado a lo anterior, en los informes trimestrales se advierten **cambios constantes en las cifras de la población potencial estimada**. Para el primer semestre del 2019, se consideró un total de 1,435,923 individuos, mientras que para el segundo semestre, esta cifra aumentó a 1,741,261. Este cambio no responde a la integración de nuevos estados, pues esto sucedió hasta el 2020, por lo que la cifra inicial debió de haberse mantenido. Para el año 2020, cuando se incorporaron otros 12 estados, sigue habiendo incongruencias, pues para el primer trimestre la cifra es de 2,938,513 personas, mientras que para el segundo, es de 2,116,003 (SEBIEN, 2019, 2020). Tales contradicciones, en el marco de información tan estratégica, son muy preocupantes.

Por lo que concierne la **estrategia de focalización individual, ésta es congruente** con la estructura del programa. Las características solicitadas a cada persona para formar parte del mismo están acorde a su objetivo y pueden ser cuantificadas. En particular, se aplica una encuesta para recolectar información socioeconómica del sembrador.

Ahora bien, el programa tiene un **enfoque claramente territorial**; la estrategia de intervención no puede

concebirse sin la definición previa de territorios de intervención, para canalizar los esfuerzos de los facilitadores, poder conceptualizar impactos a nivel de los ecosistemas y estructurar estrategias de comercialización por grupos de productores.

No obstante, llama la atención que el programa **no presente una metodología clara de focalización geográfica**; a priori, todos los municipios con rezago social podrían ser integradas al programa, lo cual incluye una parte importante del territorio mexicano. La única información al respecto es que para el 2019 se priorizaron 8



entidades federativas, mientras que para el 2020 la cifra aumentó a 20; no se brinda información para aclarar cómo se seleccionaron estos estados. También llama la atención la apertura del programa a 20 estados, cuando, en un inicio, se pensaba concentrar los esfuerzos en el Sur / Sureste del territorio mexicano; esta dispersión podría resultar contraproducente, pues implica esfuerzos de coordinación mucho más arduos.

Recomendación 3.

Aclarar los criterios de delimitación de los territorios y establecer una metodología de focalización geográfica, para desincentivar posibles priorizaciones para fines políticos.

2.5 Selección de beneficiarios: una normatividad deficiente

El programa es difundido vía perifoneo y en las asambleas ejidales o comunales. Los criterios y documentación necesaria para ser beneficiario del programa cumplen con las características de ser **sencillos, claros**

y fáciles de cumplir para quienes conforman la población objetivo. En las Reglas de Operación del programa, se proponen alternativas de documentos o de acciones en caso de no cumplir con requisitos de primer orden.

Si bien el registro de beneficiarios es sistematizado, cabe señalar que, dada la naturaleza del programa (autoselección y participación voluntaria de los beneficiarios), y hasta el cierre final del mismo (previsto para finales del 2020), el **padrón es dinámico**; es decir, con constantes procesos de bajas o altas.

En este contexto, es importante señalar que durante el ejercicio del 2019, se realizaron aproximadamente 25,000 bajas. Según el CONEVAL, las bases de datos correspondientes no señalan 1) cuál fue la **causa de la baja** (ya sea por incumplimiento del plan de trabajo, entre otras), y 2) el tiempo durante el cual los beneficiarios permanecieron en el programa (lo cual permitiría estimar el costo asociado) (CONEVAL, 2020).



De manera general, el padrón sí está disponible de manera pública y accesible (ver sitio web de la Secretaría de Bienestar); no obstante, **no se tiene registro** de la fecha planeada para la incorporación o actualización en el Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales (SIIPP-G) (Secretaría de la Función Pública, 2020).

Recomendación 4.

Aclarar los procesos de altas y bajas de beneficiarios, para evitar discrecionalidad en el manejo del padrón por parte de los operadores en campo.

Ahora bien, observamos una serie de riesgos asociados al **proceso de selección de los beneficiarios**. Este mecanismo no está correctamente normado y se observan diferentes prácticas según los territorios. Los técnicos son responsables de recibir y procesar las solicitudes, mismas que pueden realizarse en cualquier momento del año hasta el cierre final del padrón previsto para finales del 2020. Dado que este personal transita de comunidad en comunidad, puede resultar complejo tener acceso a ellos (CONEVAL, 2020). En algunas ocasiones los beneficiarios son integrados al sistema antes de que se verifique su parcela, y en otras, de manera posterior. Finalmente, también se han observado casos en los cuales la decisión queda en manos de la Asamblea, en particular cuando surge una sobredemanda para la integración al programa (CONEVAL, 2020).

Esta falta de claridad sobre el proceso de selección de beneficiarios otorga un gran poder a los técnicos, quienes pueden prácticamente **decidir quiénes integran o no el padrón** de Sembrando Vida; eso podría

dar lugar, posteriormente, a una capitalización política o prácticas de extorsión.

Recomendación 5.

Normar de forma más rigurosa el proceso de selección de beneficiarios, e incluir, en este proceso, la presencia de un tercero que coteja que este proceso sea exento de intereses personales.

2.6 Opacidad en el padrón

No se tiene información precisa sobre la distribución geográfica de los beneficiarios; esto debido a que la entidad y municipio al que aparece vinculada la persona beneficiaria en el padrón corresponden a su lugar de nacimiento, más no al lugar en donde reside actualmente. Ello impide poder realizar estudios de correlación entre municipios de interés electoral para el partido en el poder, y los municipios en los que se encuentra la población atendida.

Esto cobra especial relevancia cuando se toman en cuenta los altos niveles de migración rural en el país.

Es así como, en el último padrón publicado en agosto del 2020, con corte en abril del mismo año, podemos encontrar población beneficiaria en prácticamente todo el país, pero con la presencia de **tan solo uno o un par de personas en algunas entidades**¹¹ (por ejemplo, en Nuevo León sólo se tiene registrada a 1 persona); un padrón con información real debería de mostrar una distribución mucho más homogénea en los 20 estados en los que opera el programa.

Recomendación 6.

Integrar, en el padrón de beneficiarios, el lugar en donde se entregan los apoyos, en vez de su localidad de nacimiento, para poder rastrear posibles usos electorales del programa.

También se encontró **información contradictoria en cuanto al número de beneficiarios**. Los datos del segundo informe trimestral de la SEBIEN para el 2020 (corte al 30 de junio) señalan un total de 371,704 personas, mientras que el segundo informe anual para el 2020 (con corte al 17 de junio) establece una cifra de 424,550 individuos. Esto demuestra, por lo menos, una notable descoordinación dentro de la Secretaría para presentar resultados, lo que pone en entredicho su nivel de confiabilidad y dificulta el análisis y valoración de los mismos.

Estos distintos elementos reflejan un problema de opacidad muy preocupante; pues la razón de ser de los padrones, en comparación con formas de operar anteriores, consiste en promover una mayor transparencia en cuanto a quiénes están siendo beneficiados.

⁸Si el programa considera una perspectiva de desarrollo integral y aborda aspectos productivos de transformación y comercialización de productos y excedentes alimentarios, ello requiere de un proceso de maduración y esfuerzos de generación de capacidades en aspectos técnicos, administrativos y gerenciales de los que depende, según la experiencia, la viabilidad de los proyectos que integran eslabones de la cadena de valor." (CelBA, 2018. Pp. 4).

⁹No se observan consideraciones sobre el desarrollo de cadenas de valor ligadas a la producción de granos, frutales y posteriormente productos maderables, aunque se menciona el propósito de promover la agro industrialización y comercialización. No parece clara la estrategia de inserción del programa dentro del conjunto del desarrollo económico de las familias, las comunidades y grupos de comunidades." (CelBA, 2018. Pp. 2).

¹⁰En particular, "las experiencias indican la inconveniencia de promover el establecimiento de viveros dispersos e improvisados, que resultan prácticamente imposibles de conducir de una manera ordenada y con planta de calidad. Esto implica un reto muy importante de planeación, en primer lugar, para establecer el propósito, ritmo y calidad de la producción de plantas y también de conducción del proceso productivo." (CelBA, 2018. Pp. 3).

¹¹Otros ejemplos de estados con pocas personas beneficiarias: Aguascalientes 1, Baja California 2, Coahuila 3, CDMX 10, Jalisco 14 y México 5.



Capítulo 3

**OPERACIÓN:
SE MANTIENEN CIERTOS
PROBLEMAS, APARECEN
NUEVOS RIESGOS**

3.1 Una estructura vertical, con muchos poderes concentrados en los niveles técnicos

El programa Sembrando Vida se caracteriza por una **estructura vertical**, desde las oficinas centrales hasta los coordinadores regionales y territoriales, los facilitadores y los técnicos.

En México, los extensionistas se han vuelto una pieza clave para la operación y administración de los programas, en vez de realizar labores de desarrollo de capacidades de los productores. En los últimos años, se han convertido en los llamados “gestores” o “intermediarios”, esquema que motiva una tendencia a “bajar proyectos” a toda costa, para poder cobrar el porcentaje correspondiente al concepto de asistencia técnica. Esta estrategia ha tenido múltiples fallas, entre las cuales se observan enormes incentivos para prácticas corruptas de desvío de dinero.

Regresar a esquemas programáticos que garanticen la **permanencia en campo de técnicos**, independientemente del número de proyectos productivos emprendidos,

constituye un gran avance en este sentido; pero también es necesario garantizar que este grupo de técnicos no esté condenado en realizar exclusivamente labores de operación y seguimiento de los programas. Es necesario cerciorarse que existe cierto balance entre las funciones administrativas y las funciones más sustanciales de estos equipos de trabajo.

En este sentido, el **dúo técnico y los facilitadores son claves** para la operación y éxito del programa Sembrando Vida. Intervienen directamente en los procesos de convocatoria y selección de los beneficiarios; formula-

ción y seguimiento de los planes de trabajo por parcela; entrega de los apoyos en especie; y asesoría.

Estas responsabilidades les otorga un **poder importante sobre la población beneficiaria**, por lo que es crucial que exista:

- Mucha claridad en sus **indicadores de desempeño**,
- Mucha transparencia en **términos de sus funciones**,
- Así como, una **supervisión rigurosa** de sus labores.

Asimismo, de manera histórica, los extensionistas han sido “utilizados” por los gobiernos para obtener cierta información clave sobre la dinámica social y política en las comunidades rurales: **su rol ha sido, fundamentalmente, político**. Por ello, es necesario disponer de información clara sobre sus funciones y sobre sus actividades reales en campo.

No obstante, se desconocen los criterios utilizados por la Secretaría de Bienestar para **evaluar el desempeño** de los operadores en campo. Asimismo, no se sabe de qué depende su continuidad en el programa; esa posible ausencia de criterios abre puertas al favoritismo y amiguismo.

3.2 Procesos no debidamente normados

Varios procesos **no están correctamente normados**, como se ha comprobado para las actividades de selección de beneficiarios. Otro ejemplo es que el criterio de elegibilidad sobre la línea de bienestar, vigente para el año 2019, no ha sido cabalmente atendido,

dando como resultado que se admitan personas al programa que no cumplen con este criterio. Asimismo, a lo largo de este documento, ya hemos observado que la normatividad no siempre es respetada; el programa es “normativamente elástico”. El no respeto de la regla puede desembocar sobre **actitudes inerciales de no actuar conforme a la regla**, que podrían buscar priorizar el interés personal de los involucrados sobre el del programa.

Por el carácter ambicioso, o incluso poco realista, de las metas del programa, es importante tener claridad de las funciones del personal operativo, para evitar que se planteen metas de trabajo inalcanzables, lo cual podría incentivar la **simulación en el reporte de resultados** y la integración de beneficiarios que no cumplen con los criterios de elegibilidad. Aunado a las metas de árboles a sembrar, se plantea un total de 200 sembradores por binomio, lo cual puede resultar difícil de operar, en particular en regiones con comunidades dispersas.

Al respecto, el CONEVAL ha sugerido que se elabore un **Manual de Procesos del Programa** que estandarice los principales procesos y garantice que estos se lleven a cabo de manera homogénea en las distintas regiones en las que se opera (CONEVAL, 2020).

Recomendación 7.

Elaborar e implementar un Manual de Procesos del Programa que estandarice los principales procesos (CONEVAL 2020), para evitar las irregularidades.

Asimismo, cabe señalar que los técnicos y facilitadores cuentan con pocos recursos asignados para

realizar sus actividades (CONEVAL, 2020). Además de comprometer su desempeño en campo, a la larga, este tipo de omisiones puede provocar que busquen formas alternativas de cubrir los gastos de viáticos y cómputo que requiere el cargo; por ejemplo, solicitando un apoyo por parte de los productores, como ya ha sido reportado (Carabaña C., Peralta M., 2020). Si bien estas prácticas no son motivadas por intenciones corruptas, en un mediano plazo, puede volverse una práctica común y **derivar en abusos por parte del personal de campo**.

3.3 Faltan esfuerzos de supervisión

Un proceso de monitoreo, seguimiento y supervisión sólido permitiría identificar y prevenir irregularidades cometidas por el personal operativo cuando ocurran. Actualmente, el proceso de supervisión responde a la estructura vertical del programa, y se realiza “en cascada”, empezando por los reportes mensuales que elabora el dúo técnico. Este formato de supervisión no permite la **revisión por parte de terceros**.

Por lo anterior, el CONEVAL ha sugerido desarrollar **mecanismos de supervisión cruzada** que permitan triangular el seguimiento de la operación (CONEVAL, 2020). Asimismo, no parece existir algún otro proceso de control interno a nivel central, pues a una solicitud realizada a la Plataforma Nacional de Transparencia¹² sobre los procesos de control interno, se contestó que “en el ejercicio 2019 y lo que va del 2020 no se han destinado recursos al control interno del programa Sembrando Vida”.

Recomendación 8.

Contar con procesos de supervisión cruzada para dar seguimiento a las actividades de los operadores en campo (CONEVAL, 2020), para prevenir eventuales abusos de poder derivados de su posición.

3.4 Irregularidades en los procesos de adquisición de la proveeduría

De manera histórica, **la proveeduría de insumos y materiales** ha sido fuente de problemas de corrupción para los programas rurales. Algunas formas de contrarrestarlos consisten en 1) garantizar una transparencia absoluta en todos los procesos asociados; 2) establecer catálogos de proveedores preseleccionados; 3) realizar licitaciones públicas competitivas o ferias regionales de proveedores; entre otros.

En el caso de Sembrando Vida, la forma en la cual se planean y adjudican los contratos de proveeduría indica que el riesgo de corrupción es muy alto. Se trata, sin lugar a dudas, **del flanco más vulnerable** de este programa en términos de corrupción.

Sembrando vida es **uno de los programas presupuestarios más importantes**, en términos financieros, de la administración actual y de las pasadas. Es equiparable a los dos grandes programas que han marcado la historia de la política de subsidios de los últimos 25 años, Prospera/Oportunidades y Proagro/Procampo.



Echar a andar un programa de esta envergadura con tan poco tiempo de antelación, imprimió desde un inicio una **lógica operativa “de urgencia”**, que afectó varios aspectos del programa. Muy claramente, no se llevaron a cabo procesos de planeación para la proveeduría. En particular, no se tomó en consideración que la adquisición de materiales biológicos implica un tratamiento especial en cuanto a transportación, almacenamiento y entrega de los mismos. De no cumplirse con ciertos estándares, se puede llegar a desperdiciar una parte importante de los insumos. Como consecuencia, para el primer año de operación, se estima que sólo la mitad de los árboles entregados sobrevivieron.

Tampoco se anticiparon los procesos de ajustes derivados de las **modificaciones al sistema de adquisiciones del apartado federal** en su conjunto; estas operaciones, anteriormente a cargo de cada dependencia a cargo del

programa, fueron concentradas en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Como resultado de ello, de los 141 procesos de adquisición identificados para el ciclo 2019 y hasta agosto del 2020 en la plataforma Compranet, **ninguno de ellos se realizó mediante proceso de licitación pública**. La gran mayoría fueron adjudicados directamente, y sólo un par implicó una invitación a cuando menos tres personas.

Además, la normatividad¹³ exige que los casos en los cuales no se llevan a cabo licitaciones públicas sean debidamente justificados. **Sólo se encontraron dos tipos de justificaciones muy simples**¹⁴, que retoman textualmente las disposiciones normativas bajo la cual se autorizan las adjudicaciones directas, sin mayores explicaciones (Base de datos anual de contratos, CompraNet, 2019-2020).

Finalmente, el sistema CompraNet, que es la plataforma designada a nivel federal para simplificar, transparentar y modernizar el proceso de contratación de servicios, **dista de tener un formato amigable** para la vigilancia ciudadana. Los expedientes que en él se alojan no contienen toda la información necesaria para poder entender cómo y por qué se llevó a cabo cada proceso. De manera general, parece ser consi-

derada más como una obligación administrativa en la que tienen que subirse documentos, que una plataforma que facilite la gestión de estos procesos.

Dado lo anterior, los contratos para la proveeduría fueron asignados en un **contexto de enorme opacidad**, sin criterios claros para garantizar las mejores ofertas del mercado. Eso hace probable varios escenarios de corrupción: la compra a sobrepuestos por la urgencia de obtener materiales para cumplir metas inalcanzables en esas condiciones; conflictos de intereses en la asignación de los contratos; concen-

tración de contratos en unos pocos proveedores, que podrían haber sido beneficiados de una preparación previa para responder a las demandas públicas gracias al acceso a información privilegiada; entre otros.

Cabe señalar que la tendencia a la adjudicación directa no es exclusiva del programa Sembrando Vida, pues para el año 2019, se identificó que **éstas representaron el 78.1%** del total de adjudicaciones a nivel de la Administración Pública Federal (Nuñez L., 2020). Este porcentaje es el más alto de la última década, y todo parece indicar que para el año 2020, se alcanzarán proporciones similares (Ibid.). Esto contradice el Plan Nacional de Desarrollo, que en el apartado "Erradicar la corrupción, el dispendio y la frivolidad", prevé la prohibición de las adjudicaciones directas.

Para el año 2019, **una sola empresa** se quedó con los 3 contratos más importantes de proveeduría de insumos y materiales del programa, que suman un total de \$628,380,000.00 y representan el 53% del total de recursos erogados en contratos para ese año.

Estos contratos se realizaron bajo el amparo de un contrato marco¹⁵, que debe incluir un estudio de mercado previo y otros argumentos clave para garantizar que las

compras se realizan en las mejores condiciones para el Estado; a la fecha, **no nos ha sido posible acceder a este documento** en las páginas web públicas. Una concentración de recursos de tal magnitud debe ser vigilada de cerca, por lo que tendrían que ser de conocimiento público todos los procesos que la sustentan. De lo contrario, no es posible determinar si las condiciones de excepcionalidad realmente se cumplieron.

Ahora bien, para resolver esta situación, la Secretaría de Bienestar decidió, para el año 2020, abrir la posibilidad de asignar apoyos económicos adicionales a

los sembradores para que ellos adquieran de manera directa los insumos y materiales requeridos. No obstante, las ROP **no establecen criterios** para que los productores adquieran insumos y materiales de forma competitiva; aunque cabe señalar que, en el marco de estas adquisiciones, se organizaron 28 ferias de proveedores regionales.

Recomendación 9.

Regularizar la forma en que se adjudican los contratos en el marco de la operación del programa, para desincentivar prácticas corruptas relacionadas con la proveeduría.

3.5 Transferencia directa: bancarización deficiente

Las transferencias directas representan una de las **principales apuestas del presente gobierno para eliminar la corrupción** en los programas de subsidio.

En particular, el carácter bancarizado de éstas es un elemento crucial para reducir la corrupción. En efecto, permite a priori eludir el contacto entre el beneficiario y el funcionario durante este proceso, mismo que podría dar lugar a actividades de proselitismo, propaganda electoral o extorsiones vía la retención de “comisiones”. También evita la movilización de intermediarios en la manipulación de los recursos.

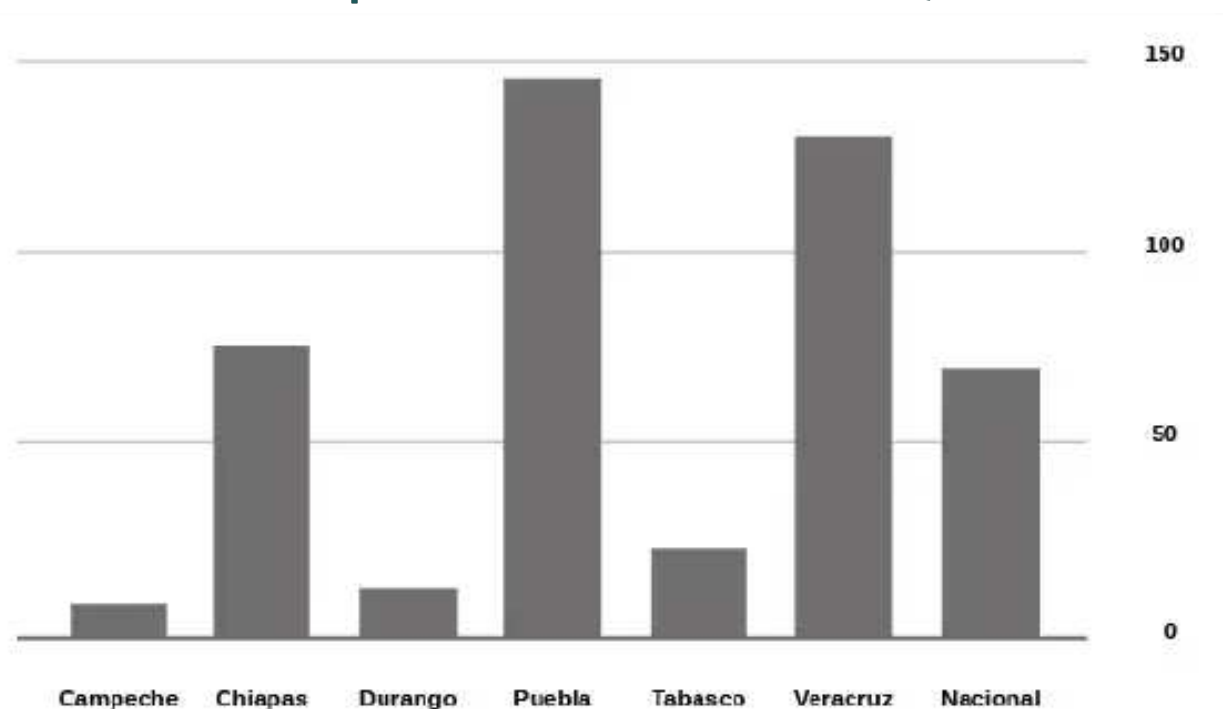
En el caso del programa Sembrando Vida, los apoyos se otorgan vía el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI). No obstante, dada la co-



bertura limitada de esta institución, en los territorios más aislados, “los técnicos se hicieron cargo de la distribución de tarjetas en las distintas localidades, acompañados, en algunas ocasiones por personal de la institución bancaria” (CONEVAL, 2020. Pp. 44); eso es, que **no se evitó el contacto entre el beneficiario y un representante del programa** en el marco del proceso de asignación de las transferencias.

Recomendación 10.

Garantizar que el proceso de distribución de tarjetas sea realizado por las instituciones bancarias, para evitar que el programa pudiera estar asociado a algún personaje o movimiento político.

Gráfica 1: Promedio de árboles por beneficiario en cada entidad, año 2019.

Fuente: elaboración propia, a partir de Padrón de beneficiarios de Sembrando Vida 2019 e información proporcionada por la SEBIEN en la solicitud con folio 0002000089220

3.6 Distribución de los apoyos en especie: falta de información

A pesar de las solicitudes de información realizadas ante la Plataforma Nacional de Transferencia, **resulta muy difícil acceder** a información sobre la forma en que se asignan los apoyos en especie, sea a nivel

individual o de los CAC. Se tiene que el Comité Técnico está a cargo de la validación de estas solicitudes, sin aclarar bajo qué mecanismos y qué tipo de criterios se toman en consideración para ello.

Por otra parte, es importante mencionar que en el padrón público, sólo es posible rastrear la distribución geográfica de las transferencias directas, **más no de los insumos y materiales**. Menos aún se tiene información sobre el tipo o cantidad de plantas entregadas ni tampoco de ningún otro tipo de apoyos en especie.

Para obtener más detalles al respecto, se realizaron 2 solicitudes de información en la Plataforma Nacional de Transparencia¹⁶ relativas a la distribución geográfica de los apoyos en especie. En las respuestas obtenidas, se proporcionó información sobre los tipos y cantidad de plantas entregadas y su distribución geográfica desagregada hasta el nivel estatal. Al cotejar estos datos con el padrón de beneficiarios, se encontró una brecha importante entre la distribución de beneficiarios y la distribución de plantas (ver gráfica 1). Además, según estos datos, no se distribuyeron plantas en 2 estados, y se entregaron plantas en Oaxaca, que no estaba contemplado dentro de los 8 estados prioritarios para el 2019¹⁷. Esto muestra, de nueva cuenta, una **fuerte incongruencia en la información** registrada por el programa.

En cuanto a los otros apoyos en especie, las respuestas brindan información sobre los centros de distribución en los que fueron entregados, pero no la forma en la cual estos centros los distribuyeron posteriormente.

La información de los apoyos extraordinarios proporcionada **tampoco permite entender su distribución geográfica**. A pesar de que se solicitaron datos del 2019 y 2020, sólo se proporcionaron los del primero, cuando se supone que este tipo de apoyos aún no existía -o al menos no de forma explícita en los Lineamientos de Operación del Programa en 2019.

Recomendación 11.

Transparentar la información sobre los apoyos en especie, para mitigar sospechas sobre posibles malas prácticas en este proceso.

3.7 Deficiencias en el seguimiento y sistemas de información

Para evaluar los avances en indicadores de la Matriz de Indicadores del programa, se utilizó el Índice de Desempeño de los Programas Públicos Federales (INDEP), en específico, el Subcomponente de Avance

en los Indicadores reportados (S-CAI). Este elemento de evaluación informa el **grado de cumplimiento de las metas del programa**, pues revisa el nivel de avance de indicadores estratégicos y de gestión.

El resultado de aplicar esta metodología al programa resultó en un avance promedio de indicadores del 99.87%. En esta metodología, se asume que a mayor cumplimiento de las metas, mayor será la capacidad del programa de resolver el problema público que se atiende. En este sentido, el programa Sembrando Vida muestra **un nivel alto de cumplimiento de metas** que ayudan a cumplir sus objetivos.



Sin embargo, observamos algunas inconsistencias no justificadas en el reporte de la MIR, que nos hacen dudar de la consistencia de los indicadores. Por un lado, se encontraron ajustes a la baja en metas durante el 2019; pudieron haberse reducido con el fin de hacer alcanzables esas metas en el periodo, y tener un reporte más favorable. La justificación del ajuste es bastante genérica, y no permite argumentar correctamente estas revisiones. De ser así, esto podría indicar un **manejo de reportes de avances "a modo"**, para esconder varias fallas del programa.

Asimismo, no queda del todo claro cómo se pudo llegar a tan sólo un 14% de la meta de árboles por sembrar en 2019, contra un 99% de la meta en el número de hectáreas por ser sembradas. Lo anterior significa que, forzosamente, **se redujo drásticamente la densidad de árboles** por ser sembrados en cada hectárea; de ser el caso, ya no queda claro si los sistemas establecidos puedan realmente ser calificados de agroforestales. Ello refuerza el argumento ya evocado sobre las fuertes deficiencias en el diseño técnico del programa.



Por otro lado, algunos indicadores quedaron **muy por debajo de sus pares**, en específico, 1) el porcentaje de entrega de apoyos en especie con supervisión por parte del personal técnico (51.54%), y 2) el porcentaje de sujetos de derecho que reciben apo-

yos en especie respecto del total de sujetos de derecho que reciben apoyos económicos (83.4%). Ambos indicadores están relacionados con los apoyos en especie, lo cual subraya los problemas ya antes mencionados en la entrega de los mismos durante el ciclo del programa.

Finalmente, el objetivo relacionado con la siembra de árboles **no está formalmente incorporado en la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR)**; por lo que el bajo resultado ya mencionado no afectó el resultado reportado en ese mecanismo de seguimiento,

pudiendo indicar, de nuevo, cierta manipulación en la información por ser reportada por la Secretaría.

Recomendación 12.

Elaborar los reportes de indicadores de forma más realista, sin modificarlos posteriormente para mostrar un cumplimiento de metas más favorable; y revisar la MIR para incluir aquellos elementos sustantivos del programa ausentes de medición, tales como, la siembra de árboles, con la densidad esperada correspondiente.

Ya hemos señalado que la rapidez con la cual se ha implementado el programa, así como su carácter ambicioso, requieren del desarrollo de indicadores **que**

permitan entender puntualmente cuáles han sido sus avances. Como lo enfatiza el CelBA, “por la manera como se viene anunciando, el programa está siendo aplicado a gran velocidad, lo que genera el riesgo de perder calidad, de omitir la observancia de criterios ambientales, técnicos y normativos —como el cambio de uso del suelo—, por lo que es muy importante diseñar procedimientos eficaces de seguimiento y control de la operación del programa” (CelBA, 2018. Pp. 5).

Ello implica no únicamente la definición de indicadores de seguimiento más pertinentes y precisos que los actualmente propuestos en la MIR, sino también, **sólidos y sistematizados procesos de recolección de la información** en campo. Dichos datos deberían de ser integrados y ordenados en un potente sistema de información nacional.

No obstante y según el CONEVAL, el programa carece de “procesos robustos para la generación de información que permita dar cuenta de los cambios en los niveles de bienestar, la generación de ingresos, la superficie sembrada en SAF/MIAF, la producción agroforestal, la autosuficiencia alimentaria y la ocupación de los sujetos de derecho.” (CONEVAL, 2020. Pp. 30).

Así, llama la atención que **no se haya previsto la creación de un sistema de información** que permitiera darle un seguimiento mucho más puntual al programa. Si bien se cuenta con una plataforma digital para uso interno de los operadores de los programas, parece ser utilizada más para fines de intercambio de información que para la integración de datos de campo.

Ello representa enormes problemas para el seguimiento y monitoreo del programa, y, con ello, de la labor de los técnicos en campo. No poder garantizar que el trabajo del dúo técnico realmente contribuya

a alcanzar metas pre-establecidas en cuanto a desarrollo de capacidades y al establecimiento de sistemas agroforestales implica que se avance “a ciegas”, **sin tener ninguna orientación sobre el posible desenlace** del programa.

También representa una enorme oportunidad perdida de poder ir registrando los logros y limitaciones del programa y generar los aprendizajes correspondientes. Muy ciertamente se podría obtener evidencias de campo de CAC ejemplares y de sistemas de producción agroforestales ya avanzados; no obstante, la falta de información al respecto no permite generar conclusiones sobre el desempeño del programa y, ante un diseño confuso y los antecedentes de corrupción ya mencionados en programas de subsidio, pueden surgir toda clase de suspicacias.

Recomendación 13.

Implementar un sistema de información robusto del programa, que incluya información sobre los sembradores, sus parcelas, los sistemas de producción agroforestales, las CAC, la labor de los técnicos en campo, la asignación de insumos y materiales, entre otros; para transparentar los avances reales del programa y evitar posibles suspicacias sobre un uso indebido de las transferencias.

¹²Solicitud de información con folio 0002000130320, en la Plataforma Nacional de Transparencia

¹³Ver la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público

¹⁴“Existan circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes, cuantificados y justificados” y “Se trate de la suscripción de contratos específicos que deriven de un contrato marco”

¹⁵Nombre del contrato: “24. Herramientas, materiales e insumos para viveros 2019”

¹⁶Solicitudes de información con folio 0002000130220 y 0002000089220

¹⁷

Yucatán y Quintana Roo son los estados de donde no se tiene información sobre la distribución de plantas. En Oaxaca hay registro de entrega de plantas aunque se supone que no sería atendido en 2019.



Capítulo 4

VIGILANCIA Y TRANSPARENCIA: LOS GRANDES AUSENTES

4.1 Una evaluación oportuna

El programa Sembrando Vida ha sido sujeto a **una evaluación de diseño con trabajo de campo** financiada y conducida por el CONEVAL entre 2019 y 2020. Esta evaluación es parte de una iniciativa más amplia en la cual se evaluaron 17 programas prioritarios del gobierno actual.

Contar con una evaluación de diseño antes de cumplir 2 años de operación puede considerarse como una **buena práctica**. Cabe señalar que esta evaluación en particular explora aspectos más allá del diseño, pues también ha recopilado información valiosa sobre su implementación y funcionamiento.

De las 25 observaciones/recomendaciones realizadas en un análisis FODA, 60% aparecen como fortalezas y oportunidades, mientras que 40% aparecen como debilidades y amenazas. Las recomendaciones se enfocan principalmente en **carencias administrativas, mejoras de ejecución y la necesidad de incluir manuales de procesos**.

La Secretaría de Bienestar mostró **una buena disposición** para participar activamente en un proceso de mejora impulsado por el organismo evaluador, pues en atención a estas recomendaciones (16 “aspectos susceptibles de mejora”), el 50% fueron aceptadas por la dependencia, el 37% están en curso de ser atendidas, y el 13% fueron consideradas como fuera de la normativa (CONEVAL, 2020).

Ahora bien, será importante **dar seguimiento a estos aspectos susceptibles de mejora** para el ejercicio fis-

cal 2021, revisando que se lleven a cabo modificaciones o ajustes que demuestren efectivamente la disposición de la dependencia en mejorar el desempeño del programa.

Aún no se ha llevado a cabo ningún ejercicio de valoración de la **percepción de la población beneficiaria** sobre el programa.

4.2 Ausencia de vigilancia ciudadana

Las reglas de operación contemplan la integración de un Comité de Contraloría Social. Según la evidencia recabada por el CONEVAL, estos comités sí han sido creados -al menos uno por cada CAC. No obstante, sus funciones no han sido de dar seguimiento y supervisar la ejecución de los recursos y el cumplimiento de metas, sino, de fungir como un canal para que los beneficiarios pudieran formular sugerencias, quejas o denuncias respecto al programa y sus operadores (CONEVAL, 2020); pasó entonces de ser una instancia de vigilancia, a desempeñarse como un

mecanismo de quejas y denuncias, lo cual es mucho más reducido comparado con los que deberían de ser los alcances de la contraloría social.

Por lo anterior, **no se ejerce una vigilancia ciudadana real** de la ejecución del programa social por parte de los beneficiarios, y no se cumple con el objetivo de prevenir y mitigar prácticas de corrupción.

Ahora bien, aunado a las CAC, existen mecanismos formales para presentar quejas, denuncias y solicitudes de información y/o notificaciones de posibles incumpli-



mientos; no obstante, estos mecanismos **no son del conocimiento general** de los beneficiarios de los programas, por lo que su alcance puede ser reducido (CONEVAL, 2020). Cabe señalar que en las ROP no aparece con precisión cuáles deberían de ser estos mecanismos.

En resumen, los beneficiarios o ciudadanos pueden presentar quejas y denuncias de irregularidades por tres vías: 1) directamente con la dependencia, 2) a través de los Comités de Contraloría Social y 3) por medio de las Comunidades de Aprendizaje Campesino. Si bien las CAC son un buen recurso para garantizar que los beneficiarios puedan expresarse, su efectividad para lograrlo dependerá de la dinámica de cada comunidad. Por lo que sería oportuno abrir y **promover mecanismos de quejas y denuncias más generales**, que permitan la formulación de opiniones anónimas.

Ahora bien, cabe señalar que la Secretaría de la Función Pública está en **proceso de desarrollar los mecanismos de vigilancia ciudadana**, como un proceso más amplio y riguroso que la anterior contraloría so-

cial. Aún falta tener mayor claridad sobre la forma en la cual se implementarán estos esquemas.

Recomendación 14.

Reforzar y diferenciar los mecanismos de queja y denuncia, y los de vigilancia ciudadana.

4.3 Un seguimiento presupuestario adecuado

Respecto a la revisión del proceso de modificaciones presupuestarias existentes (5 hasta el primer trimestre del 2020), encontramos que las **justificaciones presentadas son pertinentes**¹⁸ para las adecuaciones presupuestarias. Es importante que estos reportes incluyan justificaciones debidamente respaldadas, pues de no ser así, podría reflejar problemas de opacidad en el manejo de los recursos. Respecto a la publicación de los informes sobre los ejercicios del gasto, se sabe que 1) los informes son publicados trimestralmente, de manera oportuna, por la Secretaría de Bienestar; 2) están disponibles para consulta en el sitio web de la Secretaría.

Cabe señalar que la información sólo está disponible en pdf, lo cual dificulta su análisis y procesamiento.

Cabe mencionar, que aún no se han divulgado públicamente los resultados de **dos auditorías al programa**, una de cumplimiento y otra de desempeño, que aparecen en el Programa Anual de Auditorías 2019 de la Auditoría Superior de la Federación. Se espera que

los resultados de estos ejercicios se den a conocer a finales del 2020.

4.5 Falta de transparencia

El programa Sembrando Vida presenta una **falta de transparencia** en varios de sus procesos claves. Como ya lo hemos mencionado, de manera general, los procesos de recolección y sistematización de información muestran fuertes deficiencias. Por lo que concierne la toma de decisiones y los acuerdos tomados en el seno del equipo operativo, tienden a ser procesos informales, y no existen registros de éstos que permitan dar un seguimiento puntual a las instrucciones establecidas por el nivel central (CONEVAL, 2020).

Se espera poder observar **mejoras sustanciales para el ejercicio 2020**, en particular para los procesos siguientes:

- Adjudicación de contratos de proveeduría;
- Integración y seguimiento del padrón;
- Contenido de la información del padrón;
- Definición y entrega de los apoyos en especie

En el marco del presente estudio, se identificaron varios problemas de acceso a la información. Por una parte, la información publicada es parcial, por lo que se tiene que invertir más tiempo y esfuerzos para obtener un panorama relativamente completo; por otra parte, la información no siempre es clara y **existen incongruencias entre las distintas fuentes**. En con-

junto, esto complica y desmotiva, en gran medida, los ejercicios de vigilancia ciudadana.

Ahora bien, cabe señalar que la cantidad de información disponible sobre el programa ha tenido un salto cuantitativo sustancioso **al publicarse la evaluación del CONEVAL**; en particular, para poder entender con mucha mayor claridad el funcionamiento del programa.

Ello nos lleva a cuestionar la estrategia del gobierno para transparentar la información sobre el funcionamiento de los programas. En efecto, los planes anuales de evaluación están sujetos a decisiones de índole político y financiero, por lo cual no existe ninguna garantía de que se vuelva a realizar una evaluación externa del programa en los próximos años; asimismo, si bien el CONEVAL evaluó a 17 programas para este año, ello significa que los otros 13 programas prioritarios restantes no han sido sujetos a ninguna evaluación que sean de conocimiento público. Por ende, las restricciones presupuestarias previstas para el CONEVAL para el próximo año oscurece aún más este panorama.

Recomendación 15.

Transparentar los procesos claves del programa (en particular, adquisición de proveeduría, conformación del padrón y entrega de apoyos en especie), para mitigar sospechas sobre posibles malos manejos en su seno.

¹⁸Esto es que 1) establece un vínculo lógico entre la justificación y los objetivos del programa y 2) y que establece un vínculo lógico entre la justificación y el balance público.

Conclusiones

El diseño de los programas prioritarios muestra una verdadera preocupación del gobierno en turno para evitar la reproducción de viejos esquemas de corrupción que venían operando en varios programas de subsidio. El análisis de los riesgos de corrupción en el programa Sembrando Vida muestra que **las medidas tomadas no serán suficientes** para mitigar enormes riesgos asociados con aspectos de diseño y de operación del mismo.

Para este año, vemos imprescindible resolver tres temas urgentes para evitar, en la medida de lo posible, el **corrompimiento paulatino** del programa:

- 1) en primer lugar, regularizar la forma en que se **adjudican los contratos** en el marco de la operación del programa, para desincentivar prácticas corruptas relacionadas con la proveeduría;
- 2) en segundo lugar, implementar un **sistema de información** robusto del programa, que incluya información sobre los sembradores, sus parcelas, los sistemas de producción agroforestales, las CAC, la labor de los técnicos en campo, la asignación de insumos y materiales, entre otros; para transparentar los avances reales del programa y evitar posibles suspicacias sobre un uso indebido de las transferencias;
- 3) en tercer lugar, elaborar e implementar un **manual de procesos del programa** que estandarice sus principales procesos (CONEVAL 2020), para evitar las irregularidades.

Cabe recordar que los señalamientos del presente informe tienen como objetivo **prevenir posibles malos manejos y prácticas corruptas en un futuro**. Dadas las experiencias pasadas, es deseable desplegar am-

plios esfuerzos de vigilancia y análisis para detectar de qué forma podría corromperse en un futuro. Ello es aún más relevante si partimos del reconocimiento de que el proceso de corrupción de un programa es difícilmente reversible; los costos para la sociedad no se limitan únicamente al presupuesto del programa corrompido, sino también, a la curva de aprendizaje de la administración pública en términos de desarrollo de políticas públicas de calidad. Creemos, en efecto, que la corrupción erosiona profundamente la profesionalización y la mejora continua de los modelos de intervención sociales.

Observamos que una gran parte de las recomendaciones formuladas se refieren a mejoras en el diseño estratégico del programa y sus metas concretas, así como, la gestión administrativa y operativa del programa; lo anterior refuerza la idea de que los problemas de corrupción no están exclusivamente vinculados a problemas de seguimiento, vigilancia y castigos, sino que **pueden estar fuertemente impulsados por el diseño y la forma de operar del programa**.

Así, la actual ausencia de información sobre el programa, asociada a fuertes problemas de diseño técnico y confusiones en el objetivo del mismo, levanta **legítimas sospechas** sobre las verdaderas intenciones del gobierno.

Por otro lado, el esquema operativo propone **eliminar la intervención de los intermediarios**. Para ello, se deposita una gran parte de las responsabilidades operativas en el dúo técnico que opera en campo. No obstante, no tomó en consideración el hecho de que, en los contextos rurales dominados por una cultura caciquista, otorgar muchos poderes a la figura de los técnicos puede dar lugar a nuevas situaciones de abuso. Finalmente, a pesar de buscar evitar la reproducción

de viejos esquemas de corrupción, el programa no ha atendido tres temas indispensables para luchar de forma duradera contra este tipo de prácticas: **la producción de información robusta y confiable, la supervisión en la operación, y la vigilancia ciudadana.** Es más: se advierte cierto retroceso en la información disponible en general sobre los programas sociales. Una menor transparencia afecta, sin duda, estrategias serias y duraderas de lucha contra la corrupción.

Los riesgos de corrupción al que se enfrenta el programa a la fecha probablemente tengan **pocas repercusiones en los primeros años** de funcionamiento del programa. Las prácticas de corrupción tienden a surgir después de un tiempo, bajo los siguientes escenarios: se instalan algunas malas prácticas que pueden volverse inerciales; no queda claro que los resultados exigidos por los niveles centrales no son alcanzables; sigue permaneciendo cierta confusión y contradicciones en cuanto a los objetivos a perseguir.

De esta forma, una mala práctica administrativa de hoy, dirigida a suplir problemas momentáneos ligados al carácter reciente del programa, fácilmente puede convertirse en **una forma factible de actuar**

“fuera de la norma” para los operadores o los beneficiarios. Asimismo, la ausencia de lineamientos en ciertos procesos claves, tales como, la selección de beneficiarios, puede ser suplido por soluciones beneficiosas para los operadores y sus comunidades; en este caso, regresar a un esquema más normado puede volverse una tarea imposible.

A pesar de los diferentes señalamientos aquí apuntados, cabe recordar que el programa Sembrando Vida es reciente, por lo que es de esperarse que se encuentre en **una curva ascendente de consolidación**

institucional y mejora del modelo de intervención. El CONEVAL reconoce que “en este primer año de implementación el programa ha hecho un gran esfuerzo en la construcción de una intervención nueva” (CONEVAL, 2020. Pp. 54). Estas mejoras no sólo deberán de considerar aspectos operativos, sino que tendrán que incorporar recomendaciones específicas para evitar que los riesgos de corrupción se hagan realidad.

Bibliografía


- Andres Manuel López Obrador. (2019 Diciembre 15). Primer año de Sembrando Vida. Consultado en <https://www.youtube.com/watch?v=Q3ErZlcWljw&t=42s>
- Carabaña C., Perlata M.. (2020, Junio 1). Sin plan: Sembrando Vida, con pocos insumos y cuotas ilegales. El Universal. Recuperado de <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/piden-moches-en-sembrando-vida-el-programa-estrella-de-amlo-denuncian-campesinos>
- CeIBA (2018). Consideraciones sobre el programa Sembrando Vida.
- CompraNet. (2019). Base de datos anual 2019. Consultado en <https://compranet.hacienda.gob.mx/web/login.html>
- CompraNet. (2020). Base de datos anual 2020. Consultado en <https://compranet.hacienda.gob.mx/web/login.html>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2019). Diez años de medición de pobreza multidimensional en México: avances y desafíos en política social
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2020). Evaluación de diseño con trabajo de campo del programa Sembrando Vida 2019-2020.
- Diario Oficial de Federación (DOF). (2020). Reglas de Operación del Programa Sembrando Vida 2020, consultado 21 de mayo de 2020. <https://bit.ly/2TvjFLO>
- Enciso A. (2020, Junio 24). Proyectan plantar cien millones de árboles en el resto del año. La Jordana. Recuperado de <https://www.jornada.com.mx/ultimas/sociedad/2020/06/24/proyectan-plantar-cien-millones-de-arboles-en-el-resto-del-ano-566.html>
- Hewitt de Alcántara, C. (2007). Ensayo sobre los obstáculos al desarrollo rural en México: Retrospectiva y prospectiva. *Desacatos*, (25), 79-100.
- Méndez E..(2020, Enero 31). "Sembrando Vida" sólo alcanzó 13.9% de la meta; cada planta costó \$375. *Excelsior*. Recuperado de <https://www.excelsior.com.mx/nacional/sembrando-vida-solo-alcanzo-139-de-la-meta-cada-planta-costo-375/1361358>
- Merino, M. (2009). Los programas de subsidios al campo: las razones y las sinrazones de una política mal diseñada. (pp. 1-75). México: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
- México Al Día. (2020 Junio 24). #AMLO avances y resultados del Programa Sembrando Vida. Consultado en https://www.youtube.com/watch?v=wK4l19Sk_T8&t=223s
- Nuñez, L. (2020, Agosto 10). Siete meses de adjudicaciones directas y aún vienen más. *Mexicanos Contra la Corrupción*. Recuperado de <https://contralacorrupcion.mx/adjudicaciones-directas-agosto-2020-vienen-mas/>
- OCDE (2011). Arreglos institucionales para las políticas agrícolas, pesqueras y alimentarias de México, OCDE, París.
- SAGARPA (2010). Retos y oportunidades del sistema agroalimentario de México en los próximos 20 años, SAGARPA.
- Secretaría de Bienestar (2020). Padrón Único de Beneficiarios del Gobierno Federal del Programa Sembrando Vida 2020. <https://pub.bienestar.gob.mx/pub>
- Secretaría de Bienestar (2019). Convocatoria de Selección de Personal Operativo https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/494591/Convocatoria_SV_2020_OK.pdf
- Secretaría de Bienestar (2019). Segunda Convocatoria de Selección de Personal Operativo https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/502724/2a_Convocatoria_SV_2020.pdf
- Secretaría de Bienestar (2019). Tercera Convocatoria de Selección de Personal Operativo https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/516857/3a_Convocatoria_SV_2020.pdf
- Secretaría de Bienestar. (2020 Febrero 19). Viveros Militares Forestales: aliados indispensables en

Sembrando Vida. Recuperado de <https://www.gob.mx/bienestar%7Csembrandovida/articulos/viveros-militares-forestales-aliados-indispensables-en-sembrando-vida>

- Secretaría de Bienestar (2019). Primer informe trimestral 2019. Recuperado de http://www.bienestar.gob.mx/work/models/Bienestar/Transparencia/InformesPresupuestoEjercido/Primer_Informe_Trimestral_2019.pdf
- Secretaría de Bienestar (2019). Segundo informe trimestral 2019. Recuperado de http://www.bienestar.gob.mx/work/models/Bienestar/Transparencia/InformesPresupuestoEjercido/Segundo_Informe_Trimestral_2019.pdf
- Secretaría de Bienestar (2019). Tercer informe trimestral 2019. Recuperado de http://www.bienestar.gob.mx/work/models/Bienestar/Transparencia/InformesPresupuestoEjercido/Tercer_Informe_Trimestral_2019.pdf
- Secretaría de Bienestar (2019). Cuarto informe trimestral 2019. Recuperado de http://www.bienestar.gob.mx/work/models/Bienestar/Transparencia/InformesPresupuestoEjercido/CUARTO_INFORME_TRIMESTRAL_2019_VF.pdf
- Secretaría de Bienestar (2020). Primer informe trimestral 2020. Recuperado de http://www.bienestar.gob.mx/work/models/Bienestar/Transparencia/InformesPresupuestoEjercido/1_PRIMER_INFORME_TRIMESTRAL_2020_vFF.pdf
- Secretaría de Bienestar (2020). Segundo informe trimestral 2020. Recuperado de http://www.bienestar.gob.mx/work/models/Bienestar/Transparencia/InformesPresupuestoEjercido/SEGUNDO_INFORME_TRIMESTRAL_2020_FFF1.pdf
- Secretaría de Bienestar (2020). Segundo informe anual 2020. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/574871/Segundo_Informe.pdf
- Secretaría de la Función Pública (2020). Matriz de Gestión Inicial, ejercicio 2020.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2020). Presupuesto de Egresos de la Federación 2020. Consultado 2 de junio de 2020. <https://bit.ly/3e8HrEg>

Anexo 1. Listado de recomendaciones

- Recomendación 1. Aclarar la naturaleza y resultados esperados del programa, asociados con un horizonte de salida, para evitar que el medio sustituya el fin y que se cree una dinámica inercial de “renovación automática” del programa a lo largo de los años.
- Recomendación 2. Establecer metas mucho más realistas, que evolucionen año con año, sobre la base de lo aprendido, para evitar una posible “desalineación” del personal operativo de campo con los niveles regionales y centrales.
- Recomendación 3. Aclarar los criterios de delimitación de los territorios y establecer una metodología de focalización geográfica, para desincentivar posibles priorizaciones para fines políticos.
- Recomendación 4. Aclarar los procesos de altas y bajas de beneficiarios, para evitar discrecionalidad en el manejo del padrón por parte de los operadores en campo.
- Recomendación 5. Normar de forma más rigurosa el proceso de selección de beneficiarios, e incluir, en este proceso, la presencia de un tercero que coteje que este proceso sea exento de intereses personales.
- Recomendación 6. Integrar, en el padrón de beneficiarios, el lugar en donde se entregan los apoyos, en vez de su localidad de nacimiento, para poder rastrear posibles usos electorales del programa.
- Recomendación 7. Elaborar e implementar un Manual de Procesos del Programa que estandarice los principales procesos (CONEVAL, 2020), para evitar las irregularidades.
- Recomendación 8. Contar con procesos de supervisión cruzada para dar seguimiento a las actividades de los operadores en campo (CONEVAL, 2020), para prevenir eventuales abusos de poder derivados de su posición.
- Recomendación 9. Regularizar la forma en que se adjudican los contratos en el marco de la operación del programa, para desincentivar prácticas corruptas relacionadas con la proveeduría.
- Recomendación 10. Asegurar que el proceso de distribución de tarjetas sea realizado por las instituciones bancarias, para evitar que el programa pudiera estar asociado a algún personaje o movimiento político.
- Recomendación 11. Transparentar la información sobre los apoyos en especie, para mitigar sospechas sobre posibles malas prácticas en este proceso.
- Recomendación 12. Elaborar los reportes de indicadores de forma más realista, sin modificarlos posteriormente para mostrar un cumplimiento de metas más favorable; y revisar la MIR para incluir aquellos elementos sustantivos del programa ausentes de medición, tales como, la siembra de árboles, con la densidad esperada correspondiente.
- Recomendación 13. Implementar un sistema de información robusto del programa, que incluya información sobre los sembradores, sus parcelas, los sistemas de producción agroforestales, los CAC, la labor de los técnicos en campo, la asignación de insumos y materiales, entre otros; para transparentar los avances reales del programa y evitar posibles suspicacias sobre un uso indebido de las transferencias.
- Recomendación 14. Reforzar y diferenciar los mecanismos de queja y denuncia, y los de vigilancia ciudadana.
- Recomendación 15. Transparentar los procesos claves del programa (en particular, adquisición de proveeduría, conformación del padrón y entrega de apoyos en especie), para mitigar sospechas sobre posibles malos manejos en su seno.



RIESGOS DE CORRUPCIÓN EN LOS PROGRAMAS SOCIALES

Caso del programa Sembrando Vida