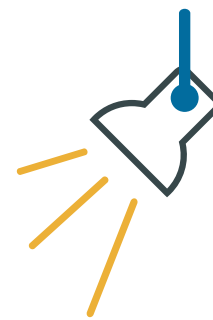


Noviembre de 2023
Número 12

Accountability Note



De la contraloría campesina en el Programa de Fertilizantes a un nuevo paradigma de desarrollo en el campo mexicano

Carlos García Jiménez
Jonathan Fox



Acerca del Centro de Investigación en Rendición de Cuentas (ARC)

El Centro de Investigación en Rendición de Cuentas (Accountability Research Center, ARC) tiene su sede en la School of International Service de la American University. El ARC colabora con organizaciones de la sociedad civil y funcionarios y funcionarias públicas del Sur global para mejorar la investigación y la práctica en el ámbito de la transparencia, la participación y la rendición de cuentas. El ARC recibe financiación de William and Flora Hewlett Foundation, John D. and Catherine T. MacArthur Foundation, Open Society Foundations, y David and Lucile Packard Foundation, entre otros. Véase: www.accountabilityresearch.org.

Acerca de las publicaciones de ARC

Las publicaciones de ARC sirven de plataforma para que los estrategas e investigadores de la rendición de cuentas compartan sus experiencias y puntos de vista con diversos lectores de distintas áreas temáticas y sectores. Estas publicaciones enmarcan iniciativas locales y nacionales distintivas en términos que abordan cuestiones clave en el campo de la transparencia, la participación y la rendición de cuentas.

Derechos y permisos



El material de esta publicación está protegido por derechos de autor bajo la licencia Creative Commons Attribution 4.0 Unported (CC BY 4.0). De acuerdo a dicha licencia, cualquier persona tiene la libertad para copiar, distribuir, transmitir y adaptar este trabajo, incluso para propósitos comerciales, siempre y cuando observe las siguientes condiciones:

Atribución—Cite la obra de la siguiente manera: García Jiménez, Carlos y Jonathan Fox. 2023. “De la contraloría campesina en el Programa de Fertilizantes a un nuevo paradigma de desarrollo en el campo mexicano.” Accountability Research Center. *Accountability Note* 12. <https://doi.org/10.57912/24357097>

Traducción—Si traduce este trabajo a otra idioma, por favor agregue el siguiente descargo de responsabilidad junto con la atribución: Esta traducción no fue creada por el Accountability Research Center (ARC) y no debe considerarse una traducción oficial del ARC.

Traducción

Los autores utilizaron el programa de traducción DeepL para alinear algunas secciones de este texto en español e inglés. Agradecemos a Xochitl Bada y Mariana Cepeda por su asesoría con la redacción.

Nota de la redacción

La presente Accountability Note se basa en un balance más detallado de los primeros cuatro años de contraloría social que viene realizando la Coordinadora de Comisariados de Guerrero (García Jiménez 2023). En México, el concepto de contraloría social se refiere a lo que se llama ‘control social’ o ‘veeduría’ en otros países latinoamericanos.

Foto de portada: Toma de decisiones durante una sesión de la Coordinadora de Comisariados de Guerrero

Fuente: Carlos García Jiménez

Índice

Resumen	5
Introducción	6
El oscuro legado del fertilizante subsidiado en Guerrero.....	7
De la protesta a la propuesta.....	8
Proponiendo la mejora de Fertilizantes para el Bienestar	10
La cobertura del Programa de Fertilizantes para el Bienestar crece.....	12
De regreso a Guerrero	15
Un movimiento agrario que rebasa las fronteras de Guerrero	17
Aportes al análisis de la participación social, la transparencia, y la rendición de cuentas.....	18

Sobre los autores

Carlos García Jiménez es originario del ejido de Ocotillo perteneciente al municipio de Coyuca de Benítez, Guerrero, México. Ingeniero agrónomo, especializado en Sociología Rural por la Universidad Autónoma Chapingo. Promotor de organizaciones sociales en temas de agrarismo, agroecología, economía social, educación rural alternativa, municipalismo, e incidencia en políticas públicas. Director de Promotores de la Autogestión para el Desarrollo Social, integrante del Consejo Directivo de la Universidad Campesina del Sur, asesor de la Coordinadora de Comisariados Ejidales y Comunales de Guerrero, promotor del colectivo Guerrero es Primero, e impulsor de la Red de Promotores de la Transición Agroecológica en Guerrero.

Jonathan Fox es director del Centro de Investigación en Rendición de Cuentas y profesor en la Escuela de Servicio Internacional de la American University, en Washington, DC. Colabora con organizaciones sociales y civiles, tanto en México como en otros países. Sus libros en español, como co-autor o co-coordinador, incluyen *Subsidios para la Desigualdad: Las políticas públicas del maíz en México a partir del libre comercio* (2010), *Derecho a saber: Balance y perspectivas cívicas* (2007), *Derecho a exigir respuestas: Reclamos de la sociedad civil ante el Panel de Inspección del Banco Mundial* (2005), e *Indígenas mexicanos migrantes en los Estados Unidos* (2004). Ha publicado también en diversas revistas mexicanas y muchas de sus publicaciones están disponibles en www.jonathan-fox.org.

Agradecimientos

Las reflexiones y conclusiones expresadas en este documento no hubieran sido posibles sin el ejercicio de contraloría campesina al Programa de Fertilizantes para el Bienestar, y a otros similares del gobierno de la Cuarta Transformación. Monitoreo de información oficial desde los ejidos, incidencia con funcionarios públicos, reuniones campesinas de evaluación y planeación, movilización social para hacerse escuchar y difusión de resultados en medios, fueron las acciones más relevantes de este ejercicio novedoso que desde el año 2020 impulsa la Coordinadora de Comisariados de Guerrero y su equipo asesor. A ellos nuestro amplio reconocimiento.

La sistematización documental de dichas acciones de investigación e incidencia participativa se vino construyendo paso a paso con la colaboración de Megan DeTura, egresada de la maestría de la Escuela del Servicio Internacional de American University (Washington DC, EUA) que auxilió en el monitoreo y procesamiento de información, y documentación de testimonios campesinos. Igualmente, agradecemos a Diego de la Mora, director de la organización civil Fundar; y a Tim Wise, del Institute for Agriculture and Trade Policy por los comentarios realizados durante la fase de revisión del documento.

Cabe señalar que la interpretación de los hechos, el manejo de la información oficial, y las conclusiones que aquí se infieren, son responsabilidad exclusiva de los autores.

Resumen

En el estado mexicano de Guerrero, una campaña de contraloría social colaborativa, impulsada por una red de autoridades agrarias locales, contribuyó a mejorar la operatividad para ampliar la cobertura de un programa gubernamental de fertilizantes gratuitos dirigido a productores campesinos.

En 2019, el recién electo gobierno federal se hizo cargo del programa de fertilizante subsidiado que operaba el gobierno de Guerrero, y que era sinónimo de clientelismo y corrupción. El nuevo presidente prometió limpiarlo e incluir, además, fertilizantes orgánicos. Debido a que en el primer año de administración federalizada del Programa las deficiencias históricas persistieron, los agricultores reaccionaron con protestas generalizadas.

Para transformar esta situación de caos y mejorar el programa, en 2020, activistas y autoridades agrarias comunitarias de todo el estado impulsaron una campaña de vigilancia e incidencia a través de la recién creada Coordinadora de Comisariados Ejidales y Comunales de Guerrero.

La campaña impulsó la validación de las listas de beneficiarios en asambleas comunitarias, realizadas en el marco de la Ley Agraria federal; usó también el sistema oficial de solicitudes de información pública; y contribuyó a que la distribución de fertilizantes fuera más eficaz, que se redujera el desvío del insumo para fines facciosos o electorales y que el programa se ampliara a más mujeres e indígenas.

Sin embargo, los responsables gubernamentales del Programa de Fertilizantes rechazaron las propuestas de los comisariados en materia de transparencia, participación campesina, rendición de cuentas y transición agroecológica. Frente a este obstáculo, la Coordinadora de Comisariados Ejidales y Comunales extendió su campaña a otros programas agrícolas federales (Sembrando Vida, Precios de Garantía, y Producción para el Bienestar); y animó a líderes agrarios en otros estados del país a organizar sus propias convergencias estatales.

Hacia finales del 2021, la Coordinadora de Comisariados convocó a la segunda Convención Campesina de Guerrero, a la que también acudieron representantes de otros estados del país. Secundando la experiencia guerrerense se realizaron encuentros regionales y convenciones estatales en la mitad de los estados del país. Y el 10 de abril del 2023, justo en el 104^{avo} aniversario del asesinato del agrarista Emiliano Zapata, cinco mil líderes agrarios se reunieron en la Ciudad de México para celebrar la Primera Convención Nacional Agrarista.

Entre las reflexiones de esta experiencia de monitoreo e incidencia campesina, se destacan las siguientes:

- La campaña de contraloría campesina en Guerrero, al centrar sus acciones en las necesidades sentidas de los agricultores, liberó una energía social que generó un nuevo paradigma organizacional en el campo mexicano.
- La movilización social regeneró la vida cívica de ejidos y comunidades agrarias en Guerrero—instituciones locales de gobernanza territorial surgidas de la Revolución Mexicana de 1910–1917, proporcionándole escala y legitimidad.
- Aunque la campaña se impulsó esencialmente *a ras de tierra* (en los núcleos agrarios), también se cristalizó en reuniones regionales y estatales. La contraloría campesina se sirvió de herramientas técnicas para acceder a información pública referida al programa.
- La campaña combinó la contraloría al programa de fertilizantes con la movilización social, resolviendo problemas locales y escalando la incidencia campesina al ámbito nacional.

Introducción

El gobierno mexicano busca la soberanía alimentaria nacional mediante una combinación de subsidios a la producción, precios de garantía a granos básicos, políticas comerciales, y una prohibición gradual del uso del glifosato y de semillas transgénicas de maíz blanco. Cuando el presidente López Obrador asumió el poder en 2018, eliminó una amplia gama de programas agrícolas tradicionales (muchos de ellos operados discrecionalmente y con muchos síntomas de corrupción), así como costosos subsidios que se destinaban a grandes productores comerciales del norte y noreste del país. Despejado así el terreno, puso en marcha un nuevo programa agroforestal de gran envergadura (Sembrando Vida) y reforzó el programa de subsidios a agricultores (ahora denominado Producción para el Bienestar) que data de 1994 al surgir como medida compensatoria a la desigual competencia con las importaciones subsidiadas en el contexto del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN); este programa reorientó su cobertura más a pequeños productores del sur y sureste del país. El paquete de políticas públicas rurales también consideró la distribución gratuita de fertilizantes (Fertilizantes para el Bienestar) a un número cada vez mayor de productores campesinos, ampliando su cobertura geográfica (inicialmente focalizada en Guerrero) al ámbito nacional.

En el estado mexicano de Guerrero, una campaña de contraloría social colaborativa de amplia base y dirigida por una nueva expresión del movimiento campesino, se centró en mejorar el programa de distribución de fertilizantes. En 2019, el recién elegido gobierno federal se hizo cargo del programa de subsidio al fertilizante que desde hacía más de 30 años solo operaba en Guerrero, y que era sinónimo de clientelismo y corrupción; prometió sanearlo, entregarlo a todos los productores e incluir fertilizantes orgánicos. Este programa agrícola tenía una cobertura social mucho más amplia que cualquier otro en el estado. Pero en el primer año de transición a la gestión federal, la promesa de cambio no se cumplió, lo que llevó a agricultores y líderes campesinos tradicionales a responder con protestas generalizadas en todo el estado, incluyendo desde toma de carreteras y bodegas hasta retención de funcionarios y asalto de camiones.

Frente a este caos, los promotores del nuevo movimiento campesino de Guerrero, involucrando a líderes agrarios comunitarios, construyeron una alternativa propositiva de mejora operativa del Programa. Crearon una amplia red de monitoreo al proceso operativo de distribución del fertilizante, lo que les permitió evidenciar las deficiencias, y hacer propuestas de mejora para que el gobierno cumpliera la promesa de que el insumo llegaría a más productores pobres, y se implementaría con menos corrupción. Esta estrategia organizativa abrió un nuevo camino de organización e incidencia campesina: visibilizó a las instituciones agrarias comunitarias que por muchos años estuvieron en el traspatio de las políticas gubernamentales. En contraste con las dos formas principales previas de organización campesina, basadas en organizaciones sociales autónomas y en maquinarias clientelares y partidistas, la nueva red campesina de Guerrero emergió desde las instituciones locales de gobernanza agraria heredadas del movimiento zapatista—uno de los componentes esenciales de la Revolución Mexicana de 1910. En el contexto nacional, este legado de organización agrarista incluye a más de 32,000 instituciones agrarias locales, denominadas ejidos y comunidades, que poseen títulos sobre el 51% de la extensión territorial del país, y órganos de representación (presididos por los denominados comisariados ejidales o comunales) que se eligen cada tres años bajo un protocolo sustentado en la Ley Agraria federal. En el estado de Guerrero, con una historia particularmente vibrante de organización campesina, estas instituciones agrarias (1.255) son las guardianas del 77% del territorio estatal.¹

La *Coordinadora de Comisariados Ejidales y Comunales* de Guerrero agrupa a la mayoría de los representantes de los núcleos agrarios de la entidad. Esta red combina la organización de base, la articulación a nivel estatal, el monitoreo de la operación de los programas públicos rurales y la gestión de propuestas que buscan mejorar la prestación de los servicios gubernamentales de apoyo al campo.

La Coordinadora de Comisariados tiene una base social descentralizada, inspirada en el estilo clásico de articulación del movimiento social mexicano conocido como *coordinadoras* (redes de grupos y organizaciones). Es autónoma porque no está controlada por partidos políticos ni funcionarios del gobierno. A sus acciones de monitoreo de los programas públicos y de resolución de problemas operativos las denominaron ‘contraloría campesina’. Este término, que constituye un ejercicio de monitoreo de los servicios gubernamentales, es una transfiguración del concepto ‘contraloría social’ que el gobierno usó de manera oficial para describir la acción de supervisión comunitaria de proyectos públicos; el término se remonta hacia principios de la década de 1990 pero actualmente su significado se ha diluido.²

Bajo la rúbrica de ‘contraloría campesina’, dicha red social de vigilancia combinó la resolución práctica de problemas locales con la revitalización cívica de los ejidos y comunidades, legado agrarista regulado por los gobiernos que siguieron a la revolución de 1910–1917. La segunda convención agraria estatal, celebrada en 2021, reunió a líderes electos de 650 de los 1.255 ejidos y comunidades agrarias del estado e inspiró esfuerzos organizativos en otros estados. Tras 12 convenciones estatales, los organizadores convocaron a una primera Convención Nacional Agrarista en Ciudad de México. Este encuentro, sin precedentes en el país, reunió a 5.000 líderes agrarios de 23 estados, que propusieron un plan de acción para “rescatar y transformar” el campo mexicano. Fue una de las convocatorias más amplias del movimiento campesino mexicano de los últimos años.

A principios de la década de 1990, un gobierno mexicano considerado fraudulentamente electo se apartó del legado revolucionario y declaró terminada la reforma agraria, legalizando el camino hacia la privatización de las tierras ejidales y comunales, y la apertura a mayores importaciones de productos e insumos agrícolas estadounidenses.³ En este contexto la mayoría de los analistas y activistas asumieron que los ejidos y comunidades se habían convertido en reliquias irrelevantes. Sin embargo, más de la mitad de la tierra de México aún sigue en manos de ejidos y comunidades agrarias. No obstante, las recientes convenciones agrarias en Guerrero y en el resto del país, sugieren que el anuncio de la ‘muerte’ de los ejidos y comunidades agrarias fue prematuro.

El oscuro legado del fertilizante subsidiado en Guerrero

En 2018, una mayoría abrumadora eligió al gobierno de la ‘Cuarta Transformación’ de México. En el marco de la movilización electoral, diversas organizaciones sociales rurales construyeron el Movimiento Campesino ‘Plan de Ayala’ Siglo XXI, actualizando un discurso que recordaba las promesas de la Revolución Mexicana y el movimiento original zapatista por el derecho a la tierra.⁴

Los activistas de Guerrero comúnmente recurren a recuerdos arraigados de anteriores oleadas de protestas sociales y de movimientos prodemocráticos que han irrumpido en el estado cada una o dos décadas, desde hace un siglo, frente a las represalias de maquinarias políticas corruptas y actores oficiales armados.⁵ Estos recuerdos cobran vida nuevamente en la historia reciente del movimiento campesino. A ‘pan y palos’⁶ el Gobierno del Estado de Guerrero implementó un programa de subvenciones con fertilizantes, famoso por su clientelismo y corrupción sistémica.⁷ El programa fue lanzado en 1994 por un gobernador, que a mitad de su gestión dimitió tras verse implicado en la masacre de Aguas Blancas de 1995; en estos hechos un contingente de campesinos que se dirigía a una protesta para solicitar fertilizante fue emboscado y acribillado por la policía estatal, mientras funcionarios gubernamentales sobrevolaban en helicóptero.

Tras las elecciones del 2018, el presidente electo, López Obrador, respondió a este oscuro legado poniendo el Programa de Fertilizantes bajo control federal denominándolo Fertilizante para el Bienestar, y prometiendo que este beneficio sería para todos los campesinos e incluiría fertilizante orgánico.⁸ Sin embargo, en el 2019, el primer año de operación federalizada del Programa, resultó muy difícil: por la improvisación, inexperiencia y descoordinación de los operadores se excluyó a muchos pequeños agricultores, y la entrega del insumo fue demasiado tardía respecto al ciclo agrícola. La distribución del fertilizante químico fue errática e ineficaz; además, el gobierno encargó la distribución del fertilizante a una nueva agencia institucional, *Segalmex* (Seguridad Alimentaria Mexicana), que resultó muy corrupta en sus primeros dos años.⁹

Los problemas de suministro provocaron el caos, ya que los campesinos inconformes tomaron almacenes y camiones, bloquearon carreteras y detuvieron a funcionarios del gobierno para lograr la entrega del insumo. Después de todo, el calificativo no oficial de ese estado, *Guerrero bronco*,¹⁰ salió a flote.

De la protesta a la propuesta

En 2020 los activistas del movimiento campesino autónomo respondieron a la tumultuosa y desordenada federalización del Programa trasladando la inconformidad campesina a una ruta de gestión que denominaron: 'de la protesta a la propuesta'. Muchos de estos promotores habían pasado años construyendo organizaciones regionales autónomas de productores y consumidores, redes estatales para la gestión conjunta de sus demandas; y tratando siempre de encontrar grietas en el sistema dominante para incidir a favor de políticas de desarrollo rural más abiertas, participativas, y favorables a los campesinos.¹¹

Tras las elecciones de 2018, los activistas rurales de Guerrero pasaron de promover el voto libre y secreto a convocar asambleas comunitarias de consulta para consensar propuestas de cara a la planificación del nuevo gobierno. En contraste, el nuevo gobierno incubó la figura conocida como 'Servidores de la Nación' con el fin declarado de prescindir de 'intermediarios' para la implementación de los programas sociales y agrícolas; de este modo diluyó las iniciativas propositivas surgidas de asambleas comunitarias. A finales de 2019, los activistas agrarios retomaron la iniciativa organizativa convocando a un Congreso Estatal que atrajo a 1.000 delegados, incluidos comisariados de más de 400 ejidos y comunidades agrarias; surgió de ese encuentro el pronunciamiento campesino "por la pacificación de los territorios rurales y el rescate de la agricultura guerrerense."¹² Guerrero fue de los pocos estados del país donde la movilización cívico/electoral del Movimiento Campesino Plan de Ayala Siglo XXI del 2018 se sostuvo después de las elecciones, transformándose en una nueva expresión organizativa con propuestas de cambio y acciones de seguimiento a las promesas de campaña del nuevo gobierno. La Coordinadora de Comisariados de Guerrero, surgida a finales del 2020, se convirtió en una de las pocas redes autónomas del movimiento campesino mexicano con cobertura en todo un territorio estatal; mientras que la mayoría de las organizaciones campesinas locales y en otros estados estaban en retroceso, en la sobrevivencia o a la defensiva de las nuevas políticas gubernamentales.

“Guerrero fue de los pocos estados del país donde la movilización cívico/electoral del Movimiento Campesino Plan de Ayala Siglo XXI del 2018 se sostuvo después de las elecciones, transformándose en una nueva expresión organizativa con propuestas de cambio y acciones de seguimiento a las promesas de campaña del nuevo gobierno.”

En el 2020, el segundo año de ejercicio federalizado del Programa de Fertilizantes, entró a escena la iniciativa de contraloría campesina: desde la exigencia de que fueran públicas las reglas de operación, pasando por el monitoreo de la entrega del fertilizante a los auténticos sembradores, hasta la evaluación de sus resultados y la generación de propuestas de mejora. De esta manera, la contraloría campesina contribuyó a que hubiera una distribución del insumo más eficaz y mucho menos tumultuosa. La campaña para supervisar desde abajo la ejecución del Programa se apoyó en líderes agrarios (los comisariados ejidales y comunales) que al ser electos en asambleas comunitarias contaban con un alto grado de legitimidad y reconocimiento legal.

La estrategia de la contraloría campesina hacía hincapié en la validación de las listas oficiales de beneficiarios en asambleas comunitarias; en éstas se respaldaba a productores reales para que se incluyeran como beneficiarios del Programa. Las actas de asambleas legalmente realizadas fueron también respaldadas por las instituciones del sector agrario—la Procuraduría Agraria y el Registro Agrario Nacional—que, al contar con funcionarios sensibles y cercanos a los campesinos, actuaron como contrapeso a los funcionarios de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER) quienes fueron menos abiertos a aceptar las propuestas de la contraloría campesina. Las asambleas comunitarias redujeron la corrupción y propiciaron a que productores campesinos, efectivamente sembradores, ingresaran al Programa. Este mecanismo comunitario contribuyó a depurar las listas de beneficiarios y facilitó a que muchos campesinos que no disponían de la posesión legal de la tierra accedieran al insumo sin tantos obstáculos burocráticos.

Imagen 1. La distribución del fertilizante en Guerrero



El programa Fertilizantes para el Bienestar subsidia con insumos químicos a campesinos productores de granos básicos.

Fuente: Archivo de la Coordinadora de Comisariados.

La transparencia de la información operativa y la exigencia de rendición de cuentas de los funcionarios responsables del Programa fue otro propósito de la estrategia de vigilancia campesina. A través de la contraloría campesina se difundió a los productores información clave del Programa: las reglas de operación, las listas de beneficiarios, y la ubicación de los centros de distribución del fertilizante. La contraloría campesina también obtuvo información del Programa presentando solicitudes a través del sistema oficial de acceso a la información pública, así como de las evaluaciones y auditorías de los organismos de fiscalización oficiales, cuyos hallazgos confirmaban las deficiencias observadas en campo del Programa de Fertilizantes.¹³

Mediante el ejercicio de contraloría, el movimiento campesino de Guerrero quedó acotado a resolver solo problemas de operatividad del Programa y a que productores excluidos ingresaran como beneficiarios. Las propuestas campesinas orientadas a superar las deficiencias estructurales del programa no fueron consideradas por la Secretaría de Agricultura pues ello implicaría reconocer las deficiencias señaladas por la contraloría campesina y concederle un papel más activo a la Coordinadora de Comisariados. Aunque la Coordinadora nunca planteó participar en la operatividad del Programa, ni recibir recursos, los funcionarios de la Secretaría justificaban la no consideración de las propuestas campesinas esgrimiendo que la política gubernamental es no subvencionar a 'organizaciones intermediarias', colocando intencionadamente a las autoridades agrarias comunitarias en esta categoría.

De hecho, en nombre de la lucha contra la corrupción y los intermediarios rurales, una de las primeras decisiones del gobierno fue eliminar el financiamiento a las organizaciones campesinas. Esta medida, si bien trastocó la maquinaria oxidada de organizaciones tradicionales y cupulares que operaban recursos públicos mediante acuerdos discrecionales con el gobierno, también afectó a organizaciones de base y empresas sociales autónomas que tras tortuosas gestiones conseguían modestos recursos públicos de forma intermitente a lo largo de los años. La política pública del nuevo gobierno se centró en entregar subsidios individualizados, en lugar de invertir en proyectos colectivos o en fortalecer empresas de productores organizados. Al respecto, la contraloría campesina de Guerrero evidenció que el gobierno federal, además de que abandonó la financiación a las organizaciones de productores, desestimuló el asociativismo, y excluyó a los beneficiarios de los programas sociales de la supervisión de estos.

Proponiendo la mejora de Fertilizantes para el Bienestar

Por efecto de la contraloría campesina, en el segundo ciclo operativo del programa *Fertilizantes para el Bienestar*, la mayor parte del insumo se distribuyó antes de la época de siembra, e ingresaron como nuevos beneficiarios 50 mil productores que anteriormente habían sido excluidos. Con ello, el programa alcanzó la alta cifra de 329 mil beneficiarios y una cobertura de superficie fertilizada de 500 mil hectáreas.

Este resultado motivó a la Coordinadora a evaluar integralmente la operatividad del Programa desprendiendo un paquete de 15 propuestas específicas para mejorar su funcionamiento en la temporada 2021, entre ellas: incluir a comités de beneficiarios en la supervisión de entrega del fertilizante, más coordinación entre los organismos gubernamentales involucrados, estudios de suelo para determinar las dosis apropiadas de fertilización, mantener a los partidos políticos fuera del proceso de distribución, despedir a los funcionarios corruptos, incluir en el subsidio fertilizantes orgánicos y semillas locales, establecer 'biofábricas' para producir insumos agroecológicos, y acompañamiento técnico participativo para apoyar la transición agroecológica.¹⁴

Los funcionarios de la Secretaría de Agricultura rechazaron todas las propuestas. La única “concesión” gubernamental a la Coordinadora fue incluir el 3% de su presupuesto del ejercicio fiscal 2021 para el concepto ‘innovaciones agroecológicas’. Parecía que esa ‘concesión’ era bien intencionada, sin embargo, desde inicios de ese ciclo dichos fondos fueron desviados ‘a otras prioridades’. Al año siguiente, en las reglas de operación del Programa de Fertilizantes 2022, la Secretaría de Agricultura regresó a su postura de evitar cualquier compromiso agroecológico en el programa. Coincidiendo en este tema, en el contexto del debate previo al decreto presidencial contra el glifosato, el secretario de Medio Ambiente declaró públicamente su frustración por la dirección de la política agrícola a favor de los agroquímicos; este tortuoso debate lo obligó a renunciar antes de cumplir un año en el cargo.¹⁵

Imagen 2. Escuela de campo



Campesinos y campesinas participan en una escuela de campo organizada por la Estrategia de Acompañamiento Técnico en el programa Producción para el Bienestar.

Fuente: Carlos García Jiménez.

La cobertura del Programa de Fertilizantes para el Bienestar crece

En los subsiguientes ciclos agrícolas la Secretaría de Agricultura continuó la distribución de fertilizantes químicos gratuitos entregando hasta 600 kilogramos por beneficiario para cubrir dos hectáreas cultivadas para granos básicos. En Guerrero, el programa ha llegado a muchos más agricultores pequeños que cualquier otro programa agrícola gubernamental. Sin embargo, no existe una estrategia de validación de beneficiarios en asambleas comunitarias, el padrón se ha venido ‘depurando’ solo por la vía de dar de baja a los productores fallecidos y a quienes por distintas razones no recogieron sus paquetes. Debido a esta circunstancia, según la Coordinadora de Comisariados, el padrón sigue inflado con productores que no siembran, y sigue habiendo productores que, si siembran, pero no reciben el insumo.

Otro programa nacional de la Secretaría de Agricultura, Producción para el Bienestar (antes conocido como Procampo), tuvo en el estado el segundo alcance más amplio de beneficiarios; apoyó a 150.000 productores (menos de la mitad del padrón del fertilizante).¹⁶ Por su parte, el programa agroforestal de alto perfil, Sembrando Vida de la Secretaría de Bienestar Social federal, recibió más fondos totales, pero sólo llegó a 39.000 productores en el estado.

Lo más destacable de la amplia cobertura del Programa de Fertilizantes en Guerrero es que, según los datos oficiales para el 2021, el 46% de beneficiarios eran mujeres, el 29% indígenas y el 67% se encontraban en las tres regiones de más bajos ingresos del estado.¹⁷ Para 2022, la Secretaría de Agricultura también había mejorado la divulgación pública del programa de fertilizantes, publicando datos que identifican cuellos de botella específicos para el acceso de los productores a la lista de beneficiarios.¹⁸

“Lo más destacable de la amplia cobertura del Programa de Fertilizantes en Guerrero es que, según los datos oficiales para el 2021, el 46% de beneficiarios eran mujeres, el 29% indígenas y el 67% se encontraban en las tres regiones de más bajos ingresos del estado.”

No obstante su baja participación en las decisiones políticas comunitarias y el débil reconocimiento de sus derechos, las mujeres registran un alto porcentaje en las estadísticas agrarias. A nivel nacional constituyen el 27% del padrón de titulares con derechos agrarios; y a nivel estatal representan el 37% del total. Esta participación de las mujeres en el programa de fertilizantes, que se acerca a la mitad del padrón de beneficiarios (46%), representa un cambio notable, lo que posiblemente se relacione con las altas tasas de emigración masculina.¹⁹

Imagen 3. Mujeres ejidatarias y comuneras son titulares de derechos agrarios



Mujeres rurales se capacitan y se organizan para ejercer sus derechos agrarios.

Fuente: Promotores de la Autogestión para el Desarrollo Social.

En 2020 y 2021, la cobertura del programa de fertilizantes se amplió a tres estados. Y en 2022 se extendió a nueve estados llegando a más de 800.000 beneficiarios, incluyendo a casi un cuarto de millón de pequeños agricultores en Chiapas y más de 150.000 en Oaxaca, principalmente en localidades indígenas.²⁰ Guerrero sigue con un peso preponderante en el programa, con más del 38% del presupuesto nacional asignado en 2022 (ver cuadro 1).

Cuadro 1. Programa Fertilizantes 2022: Indicadores de cobertura en estados proyectados en 2022

	Participación porcentual de productores beneficiarios respecto al total (%)	Participación porcentual de cada entidad federativa en el presupuesto total del PF (%)	Porcentaje de superficie cultivable proyectada a atender en cada Estado respecto a su superficie cultivable total (%)
Chiapas	20.1	23.4	22
Durango	0.5	0.6	2
Guerrero	43.5	38.8	71
Morelos	0.7	0.8	7
Nayarit	2.9	2.3	10
Oaxaca	24.0	25.9	36
Puebla	3.9	3.5	5
Tlaxcala	3.4	3.6	21
Zacatecas	1.0	1.1	2

Fuente: SADER/INCA Rural (2022: 59–60; 204)

El fertilizante gratuito es un paquete estándar de urea y nitrógeno-fósforo, sin variaciones adaptadas a la diversidad de condiciones de los suelos.²¹ Además, la ampliación del programa a otras entidades del país ha encontrado retos operativos. “En este año (2023) sólo se ha dado la entrega oportuna de fertilizantes en el Estado de México; ya empezaron las siembras y para la mayoría de los productores, aunque lo reciban más tarde, ya no será de gran utilidad,” comenta un funcionario de la propia SADER.²²

La rápida ampliación de la cobertura del programa a otros estados no ha sido acompañada por la promoción oficial ni de acciones que impulsen la vigilancia de los productores pese a que documentos oficiales recientes del Programa establecen el objetivo de promover comités de contraloría social, mecanismos de reclamación y sistemas de solicitudes de información. En Guerrero, único estado en donde sin el reconocimiento oficial ha venido operando la contraloría campesina, no existen evidencias de que el Programa fomente estas instancias sociales fiscalizadoras.²³ La evaluación oficial más reciente del Programa de Fertilizantes describe en detalle los procesos oficiales para la operación de los comités de contraloría social, pero concluye que ese proceso fue todavía “incipiente” en 2022; cita solo un comité constituido. Reconoce que “se requiere enormemente” programas de contraloría social “para contar con espacios de vigilancia comunitaria y social sobre el uso de los apoyos, y también para que se provea de información

a población no beneficiaria que de repente comienza a cuestionarse por qué unos productores sí salen beneficiados y otros no.” Según la evaluación, “al no ser un proceso obligatorio para los beneficiarios, se requiere una mayor sensibilización de la importancia de participar para fortalecer la operación del programa a nivel territorial; esto permitiría una mayor transparencia, ayudaría a vigilar que el apoyo se otorgue realmente a la población objetivo, y verificar que los productores hagan buen uso de dicho insumo.” Observa: “no existen los incentivos ni estrategia para incrementar su participación.”²⁴ Un funcionario de la propia SADER concuerda y reconoce que el programa federalizado, ahora ampliado a otros estados, “mantiene muchos de los vicios del anterior programa estatal y, además, genera otros: a) el insumo no alcanza para todos los pequeños productores ni tampoco para el tamaño de sus predios, b) propicia la presión de los campesinos excluidos o nuevos solicitantes por tratar de tener acceso al insumo, c) propicia la venta del mismo de quienes reciben y no siembran.”²⁵

Tanto la evaluación oficial, como la contraloría campesina en Guerrero, encontraron que desde la oficina del secretario de Agricultura se promovía la distribución de fertilizantes químicos con una talla o fórmula única. De hecho, un factor determinante para definir el paquete de insumos a entregar a los productores fue su disponibilidad por parte del proveedor industrial oficial;²⁶ los términos ‘análisis de suelos’ y ‘paquetes apropiados’ dejaron de usarse en el lenguaje de los operadores del programa. Paradójicamente, una subsecretaria de la misma dependencia, la de Autosuficiencia Alimentaria, promovía la transición agroecológica en los sistemas productivos (con énfasis en la producción y manejo local de fertilizantes orgánicos) en el marco de Producción para el Bienestar, el segundo mayor programa de subsidios a la agricultura.²⁷ El subsecretario—defensor histórico de los pequeños agricultores—también promueve, en la práctica, el decreto presidencial que regula la eliminación gradual de herbicidas elaborados a base de glifosato, así como el uso de semillas e importaciones de maíz blanco transgénicos. Como un secreto a voces, en el gobierno de la Cuarta Transformación coexisten dos visiones muy diferentes en materia de política agrícola.

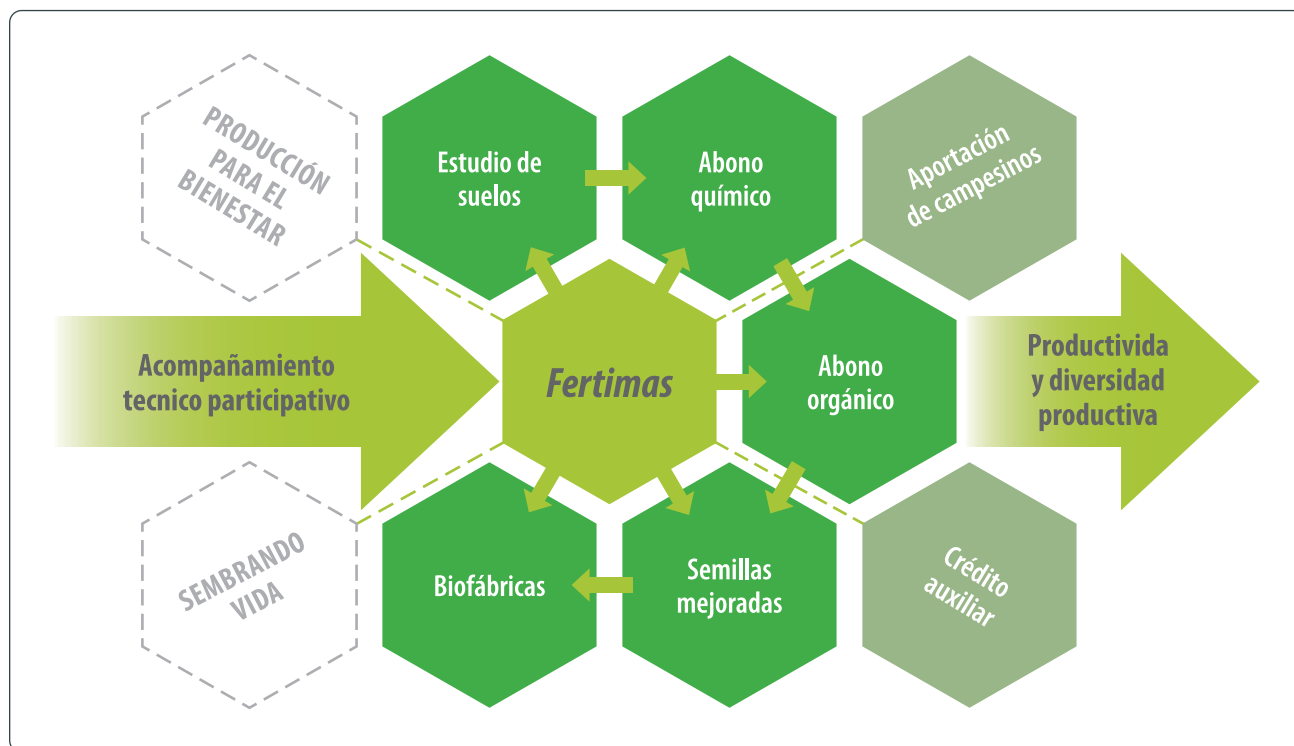
De regreso a Guerrero

Ante la falta de respuesta de los encargados del Programa de Fertilizante a las propuestas de la Coordinadora, ésta amplió su incidencia hacia otros programas rurales. Logró así que el programa *Sembrando Vida* ampliara su cobertura a nuevas regiones teniendo como referente local a los comisariados. En el mismo sentido, logró que el organismo nacional de compras de granos básicos a precios de garantía, Segalmex, estableciera centros de acopio en las zonas de producción excedentaria del estado propuestas por la Coordinadora. Con la colaboración de los comisariados la Estrategia de Acompañamiento Técnico agroecológico del programa Producción para el Bienestar, incrementó su cobertura social para llegar a la mitad de los municipios del estado; esto, como parte de una política de expansión nacional que involucra a 1.200 técnicos promotores de la agroecología en 2023.

Desde el punto de vista de los impulsores del movimiento campesino de Guerrero, el apoyo gubernamental a los enfoques agroecológicos en el estado seguía siendo a pequeña escala y difícil de competir con la distribución a gran escala de fertilizante químico gratuito. Por eso construyeron una propuesta de reorientación del programa de fertilizante para racionalizar el uso del insumo químico e incorporar gradualmente insumos y prácticas agroecológicas; trasladar el centro de gravedad del programa hacia la regeneración de los suelos, y no en el insumo, es el objetivo principal. Llamaron a su propuesta Fertimas (Fertilidad y manejo agroecológico de suelos), bajo el fundamento de que “el suelo pese a su aspecto sencillo es un recurso natural esencial para sostener la vida en la Tierra. Proporciona nutrientes, agua, y minerales para las plantas y los árboles; almacena carbono y es el hogar

de miles de millones de insectos, pequeños animales, bacterias, y muchos otros microorganismos (...) Hay más organismos en una cucharada de suelo sano que gente en el planeta.”²⁸ Sus componentes clave incluyen: estudios de suelos; paquetes de fertilizantes químicos regionalizados (determinados por los estudios de suelos y dirigidos a productores sin suelos erosionados y débiles); paquetes de insumos agroecológicos (a petición del productor interesado, con el valor equivalente al paquete de fertilizantes químicos); semillas mejoradas (de origen nacional y autóctono); biofábricas de insumos agroecológicos (operadas por organizaciones campesinas experimentadas); acompañamiento técnico agroecológico sustentado en el método participativo ‘De Campesino a Campesino’; y vinculación con otros programas afines.²⁹

Imagen 4. ‘Fertimas’: Un enfoque alternativo para el manejo agroecológico de suelos



Fuente: Coordinadora de Comisariados de Guerrero.

Un movimiento agrario que rebasa las fronteras de Guerrero

La agenda de la Coordinadora se amplió más allá de la solución de problemas locales y el mejoramiento de programas gubernamentales existentes. A finales de 2021, la *Coordinadora* convocó a su segunda Convención Campesina estatal, que reunió a más de 1.500 campesinos, entre ellos a 700 comisariados de un total de 1,255 reconocidos a nivel estatal, así como a representantes agrarios de otros 12 estados.³⁰ A diferencia de lo que solía ser habitual en las grandes reuniones de las organizaciones campesinas tradicionales, esta convocatoria estatal no recibió financiamiento gubernamental, a excepción del gobierno municipal que acogió el evento y facilitó las instalaciones. La convención elaboró una agenda campesina estatal postulando *un nuevo agrarismo, el desarrollo integral y la gobernanza a ras de tierra*.³¹

Imagen 5. La Segunda Convención Campesina



La Segunda Convención Campesina, realizada el 8 de diciembre del 2021, reunió a 1,400 participantes del estado de Guerrero y de otros 12 estados.

Fuente: Archivo de la Coordinadora de Comisariados.

El modelo organizativo de la convención de Guerrero se reprodujo en una docena de estados, hasta llegar a la Convención Nacional Agrarista en 2023. La adopción del histórico término político mexicano, 'agrarista', reconoce a los activistas rurales que arriesgaron su vida para lograr una reforma agraria a gran escala a principios del siglo XX. No es casualidad que este encuentro nacional se celebrara en el 104^{avo} aniversario del asesinato del emblemático revolucionario Emiliano Zapata; el 10 de abril es un día que el movimiento campesino autónomo conmemora; y es un motivo para recordar, tanto la esperanza que suscita el programa zapatista de 'tierra y libertad', como el sentimiento de frustración por las promesas incumplidas de los gobiernos posrevolucionarios. Sorprendentemente, unos 5 mil líderes agrarios, cubriendo sus propios gastos, viajaron desde 23 entidades del país (demasiados para poder registrarse en las mesas de inscripción de los organizadores). Esta fue una de las mayores concentraciones campesinas autónomas en tiempos de la Cuarta Transformación.

El *Manifiesto Agrarista* de la Convención Nacional planteó el fortalecimiento de la legislación y las instituciones agrarias (incluida la igualdad de género para que los títulos se consideren propiedad familiar), el reconocimiento de los derechos indígenas, la democracia participativa, la contraloría campesina, el apoyo a las empresas sociales, la gestión sostenible de los recursos naturales, y la construcción de ‘territorios de paz’ en zonas invadidas por la delincuencia. Aunque los convencionistas buscaban el reconocimiento y compromiso de altos funcionarios del gobierno federal, reafirmando su alineación con la agenda de gobierno de la Cuarta Transformación, también proponían un enfoque diferente de gobernanza rural: “un gobierno con el pueblo, del pueblo, y para el pueblo.”

Aportes al análisis de la participación social, la transparencia, y la rendición de cuentas

- **La movilización campesina autónoma revitalizó las históricas instituciones locales de gobernanza participativa surgidas de la revolución mexicana.** Las instituciones agrarias comunitarias siguen funcionando, a pesar de muy poco apoyo gubernamental y de que se les consideraba moribundas—o instrumentos regulados *desde arriba*. Sus representantes legales—los comisariados ejidales y comunales—reaccionaron de manera mancomunada para reclamar y hacer valer un derecho campesino de larga data. Se agruparon en todo el estado para proponer a la Secretaría de Agricultura mejorar la distribución de fertilizantes frente a la crisis de operatividad que lo descarriló en 2019. Su estrategia de solución de los problemas operativos del programa se centró en la revisión de las listas oficiales de beneficiarios en cientos de asambleas públicas que se realizaron en el marco de la Ley Agraria, y respaldadas por los organismos gubernamentales encargados de regular la tenencia de la tierra. Este mecanismo permitió que, campesinos que habían sido excluidos de los listados, fueran también beneficiarios. Su esfuerzo a gran escala para activar la gobernanza en asambleas de los núcleos agrarios está mucho más cerca de las *auditorías sociales* independientes de la India, que de los proyectos de ONGs financiados por donantes internacionales; y los experimentos académicos de campo que dominan la literatura internacional sobre responsabilidad o control social.³² Estas asambleas permitieron que las voces de la comunidad reclamaran a funcionarios del gobierno la incorporación en el programa de los verdaderos sembradores, y que se redujera el desvío de subvenciones a los no agricultores.
- **El hecho de que la campaña de contraloría campesina se centrara en necesidades inmediatas de los agricultores generó una energía social movilizadora.** El movimiento agrarista emergió, de unas elecciones presidenciales prometedoras cuyo titular electo asumió compromisos ambiciosos con agricultores que planteaban el rescate y la transformación del campo. Los líderes agrarios hicieron valer un derecho que por décadas se traducía en lograr la entrega oportuna de fertilizantes a pequeños agricultores genuinos. Sin embargo, la política gubernamental de entregar subsidios individualizados abrió oportunidades de desvío que sólo podían ser mitigadas por ojos y oídos a nivel comunitario. Mientras que

“Mientras que los economistas llamarían a los sacos de fertilizante gratuitos un bien privado, la estrategia de incidencia de la contraloría campesina guerrerense generó el interés de la comunidad en el programa para convirtiendo la transparencia, la participación, y la rendición de cuentas en un bien público.”

los economistas llamarían a los sacos de fertilizante gratuitos un bien privado, la estrategia de incidencia de la contraloría campesina guerrerense generó el interés de la comunidad en el programa para convirtiendo la transparencia, la participación, y la rendición de cuentas en un bien público. En tanto, en otros estados del país, el programa se expandía rápidamente sin campañas de contraloría campesina que mitigaran el potencial de desvío o de corrupción.

- **La coordinación inédita de las instituciones agrarias comunitarias, herederas de la Revolución Mexicana, significó una ampliación de la escala organizacional y proporcionó legitimidad a la campaña de contraloría campesina.** Los promotores del movimiento de base consiguieron la reactivación social y la visibilización de los *ejidos y comunidades*, instituciones locales históricas sustentadas en el derecho agrario. El enfoque de impulsar a que las instituciones agrarias locales supervisen a los organismos gubernamentales es nuevo en México. Aunque los núcleos agrarios en Guerrero están erosionados operativamente—porque les falta infraestructura y no reciben apoyo gubernamental—y debilitados por el contexto del crimen organizado y el envejecimiento de su membresía. Sin embargo, esta experiencia muestra que todavía conservan dos tipos de legitimidad. En primer lugar, su larga tradición de asambleas periódicas, convocadas y realizadas con las formalidades legales, junto con sus comisariados y consejos de vigilancia que dependen de la participación activa de su membresía de base. En segundo lugar, la validación de sus asambleas por el Registro Agrario Nacional (un prototipo de notaría pública del sector agrario) hace que los funcionarios agrícolas no los ignoren por completo.
- **En un estado en el que el legado de gobiernos insensibles ha dado lugar a una larga historia de protestas confrontativas, los esfuerzos de la contraloría campesina encontraron pocos aliados en el Programa de Fertilizantes.** La respuesta de los altos funcionarios del Programa a los intentos del movimiento agrario de colaborar para mejorar su operatividad fue de inconsistente a inexistente. Frente a este obstáculo institucional la red de líderes del movimiento agrario cambió de terreno en su estrategia, ampliando su interlocución a otros programas agrícolas del gobierno; la estrategia de construcción del movimiento social se diversificó y proyectó al mediano plazo. Con relación al Programa de Fertilizante, se desarrolló una propuesta más integral (denominada *Fertimas*), que en esencia plantea cambiar gradualmente el centro de gravedad, del uso del fertilizante químico, al manejo agroecológico del suelo.
- **Impulsada principalmente a nivel de base, la campaña de contraloría campesina también usó herramientas técnicas para acceder a información gubernamental.** Los asesores de la campaña contaban con dos décadas de experiencias en el uso de las leyes de transparencia para promover la rendición de cuentas del gobierno nacional, como base para su trabajo de vigilancia y defensa de los derechos comunitarios. El marco normativo favorable de esta estrategia permitía solicitar a la institución responsable la información oportuna de las reglas de operación del programa y las listas de beneficiarios lo cual permitió a los agricultores saber quién puede, o no, acceder al programa o quiénes no aparecían en los listados. Este marco normativo incluye el Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública (INAI) que responde a las solicitudes de datos de los ciudadanos, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), así como a la Auditoría Superior de la Federación (ASF), entidad fiscalizadora que informa anualmente al Poder legislativo. La experiencia previa de los promotores agraristas de Guerrero—en el acceso e interpretación de datos oficiales, a menudo difíciles de encontrar, les permitió verificar con los comisariados las listas de beneficiarios. Los resultados de este ejercicio les permitió comprobar que *el diablo suele estar en los detalles* (a menudo opacos).
- **Los funcionarios del gobierno utilizaron el discurso oficial de anticorrupción para excluir a los representantes de los productores de la contraloría social colaborativa.** En el contexto del gobierno mexicano, los ‘intermediarios’ tienen mala fama: se les asocia con maquinarias políticas que manipulan a los débiles y desvían recursos públicos. La eliminación del financiamiento a los ‘intermediarios’ por parte del nuevo gobierno

resultó ser un arma de doble filo, ya que eliminó muchas fugas de recursos públicos pero, al mismo tiempo, hizo retroceder las reformas anteriores que apoyaban a las empresas sociales y los servicios sin fines de lucro (como las cooperativas cafetaleras, refugios para víctimas de violencias de género, o las organizaciones sociales promotoras del desarrollo de base). La idea de ‘intermediario’ se utilizó de forma generalizada, para incluir tanto a las organizaciones que funcionaban como maquinarias clientelares como a las sociales que representaban auténticamente a sus miembros. Este efecto contradictorio es ampliamente reconocido en México, sin embargo, la experiencia de Guerrero revela un efecto perverso adicional de esta estrategia anticorrupción. Los funcionarios gubernamentales utilizaron el mismo argumento contra la financiación de intermediarios para rechazar la colaboración con los líderes electos y representativos de las comunidades agrarias que buscaban mejorar el diseño y la operación de los programas públicos.

- **La campaña combinó el control social del programa de fertilizantes y la solución de problemas locales con la incidencia en los ámbitos estatal y nacional.** La estrategia adoptó un enfoque multinivel, coordinando la resolución de problemas locales con propuestas de incidencia en las políticas públicas a escala estatal y nacional. Los esfuerzos dieron lugar a algunas respuestas puntuales, pero no a procesos de gobernanza incluyente o rendición de cuentas. Sin embargo, estos objetivos—y la estrategia de construcción de un movimiento basado en los núcleos agrarios— logró encontrar un inesperado grado de resonancia más allá de Guerrero. Los miles de líderes agrarios que acudieron a la primera Convención Nacional Agrarista en la Ciudad de México plantearon cambiar la dinámica del movimiento campesino: transitar del terreno de la resolución de problemas locales a la incidencia nacional.

Notas

- 1 Para los datos agrarios oficiales, véase: <https://datos.ran.gob.mx/conjuntoDatosPublico.php> ó www.ran.gob.mx/ran/index.php/sistemas-de-consulta/estadistica-agraria. En general, se considera que los ejidos y las comunidades agrarias tienen graves problemas de gobernanza y representación, a pesar de sus numerosos mecanismos legales para fomentar la rendición de cuentas a los ejidatarios y comuneros, como la atribución de máxima autoridad a la asamblea ejidal o comunal, la elección de representantes de manera rotatoria y sin reelección inmediata (ahora también con paridad de género) y los consejos de vigilancia interna. Sin embargo, en el siglo actual la investigación ha abordado las leyes y los datos censales más que las tendencias generales sobre cómo funcionan en la práctica estas instituciones de gobernanza agraria. Para un balance de la respuesta ejidal a la reforma de la ley federal agraria en un estado, véase Torres Mazuera (2014). Para un panorama reciente de la estructura oficial de gobernanza ejidal, véase CEDRSSA (2019). Para un análisis de las disposiciones de la ley agraria de 1992, véase, por ejemplo, Pérez Castañeda y MacKinlay (2015). Sobre los censos ejidales a lo largo del tiempo, véase Romero Navarrete (2015).
- 2 Para reflexiones multilingües sobre diversas maneras de entender ‘palabras-clave’ sobre la rendición de cuentas, incluyendo los conceptos de contraloría, control social y veeduría en español, véase <https://accountabilityresearch.org/accountability-keywords/>.
- 3 Aunque muchos predijeron que el TLCAN despoblaría el campo mexicano—y el empleo rural se vio muy afectado— el tamaño de la población rural se mantuvo estable desde entonces (Bada y Fox 2021), mientras la producción del maíz blanco creció hasta alcanzar la autosuficiencia nacional (Fox y Haight 2010).
- 4 Véase García Jiménez (2019), MCPASXXII (2019); Núñez Membrillo (2021).
- 5 Véase Bartra (1996) y Fox, García Jiménez y Haight (2009).
- 6 Es una expresión política y popular para describir la forma de gobernar, específicamente de los gobernantes guerrerenses: entregar dádivas materiales o promesas a los grupos inconformes, y/o reprimir para mantener la autoridad y gobernabilidad.
- 7 Véase Méndez Lara (2012).
- 8 El presidente López Obrador lanzó el nuevo programa federal el 2 de febrero de 2019, con: “Guerrero será el único estado con fertilizante gratuito, sólo que tenemos que procurar que sea fertilizante orgánico, fertilizante que no degrade el suelo, para cuidar el medio ambiente,” (citado en García Jiménez 2023: 16–17).
- 9 El monto de la estafa llegó a más de 15 mil millones de pesos (US\$879.000.000). Véase Castillo García (2023).
- 10 Véase Bartra (1996).
- 11 Sobre las organizaciones autónomas de productores en Guerrero, véase Bartra (1996; 2000) y Fox, García Jiménez, y Haight (2009). Para una visión del conjunto, véase Bartra (2014).
- 12 Véase: MCPASXXI (2019; García Jiménez (2019).
- 13 Por ejemplo, la auditoría federal del programa en 2020 encontró: “... falta de mecanismos de control, supervisión y seguimiento para asegurar que el fertilizante se entregara a los beneficiarios...,” así como grandes volúmenes de fertilizante que no se entregaron o se entregaron a beneficiarios que no estaban en el padrón (ASF 2021: 8). Al año siguiente, los problemas identificados por la misma entidad fiscalizadora federal no fueron tan graves—posiblemente relacionados con la contraloría campesina más intensiva (aunque no se encontraron criterios consistentes para cumplir con la meta del programa de focalizar localidades consideradas de “alta y muy alta marginación,” ASF 2022: 6). Para un estudio independiente de los mecanismos de corrupción institucional en la Secretaría de Agricultura, centrado en los programas opacos eliminados por el gobierno actual, véase Delalande (2019).

- 14 Para un análisis detallado del proceso de supervisión campesina durante este periodo, véase DeTura y García Jiménez (2021).
- 15 Véase sus comentarios citados en Enciso (2020). Para observaciones posteriores, véase Toledo (2023a; 2023b).
- 16 Para más detalles sobre Procampo, véase Fox y Haight (2010).
- 17 Ver datos oficiales anuales en García Jiménez (2023: 60–61), derivados de solicitudes oficiales de información. Para más datos oficiales sobre la cobertura del programa de fertilizantes en otros estados, véase SADER (2023a). Las mujeres campesinas también están cada vez mejor representadas en el programa Producción para el Bienestar, con 34% de participantes (Subsecretaría de Autosuficiencia Alimentaria 2023).
- 18 <https://www.gob.mx/agricultura/documentos/programa-fertilizantes-para-el-bienestar-2022-guerrero>.
- 19 Para un análisis reciente de mujeres y ejidos, véase a Torres Mazuera (2023). Los datos oficiales del Registro Agrario Nacional también muestran que las mujeres representan el 21% de los puestos de liderazgo electos, aunque con base en sólo un tercio de las comunidades que reportan (17% en Guerrero). Véase <http://www.ran.gob.mx/ran/index.php/sistemas-de-consulta/estadistica-agraria/estadistica-con-perspectiva-de-genero> (según cifras de junio de 2023). Aunque las recientes reformas a la Ley Agraria ya incluyen la paridad de género en la elección de órganos de representación de los núcleos agrarios, muy pocas mujeres ocupan la presidencia de estos. En Guerrero, de acuerdo con datos del RAN del 2023, solo hay 10 comisariadas de un total de 1255 titulares de núcleos agrarios que hay en la entidad de los cuales 1058 son ejidos y 197 son comunidades.
- 20 SADER (2023a).
- 21 Véase los anexos estatales en SADER/INCA Rural (2022). Los estudios de suelo que informan la alineación de las dosis de fertilizantes con las condiciones específicas locales del suelo pueden impulsar aumentos dramáticos de productividad, como lo demuestra un estudio piloto de innovación poco común de los pequeños y medianos productores de granos mexicanos en la Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras (ANEC) (Rudino 2011).
- 22 La evaluación oficial confirmó que en 2022 “debido a que PEMEX no suministró los fertilizantes en las fechas y cantidades requeridas, en algunas entidades como Oaxaca, Puebla y Tlaxcala la entrega del fertilizante al beneficiario no fue tan oportuna, ya que se hizo posterior a las fechas técnicamente más viables para aplicar el fertilizante al cultivo” (SADER/INCA Rural 2023: 11). En cambio, la evaluación confirmó que en Guerrero el suministro fluyó mucho mejor.
- 23 SADER (2023b).
- 24 SADER/INCA Rural (2022: 14; 23; 144; 185).
- 25 Correo electrónico, 23 de junio 2023.
- 26 SADER/INCA Rural (2022: 209; 214).
- 27 Véase Toledo (2023a; 2023b). Sobre la estrategia nacional de autosuficiencia de granos de México, véase Wise (2023).
- 28 Para ahondar más en la importancia del suelo para la vida en el planeta, ver: *Cinco razones por las que el suelo es clave para el futuro sostenible del planeta*. <https://www.fao.org/sustainable-development-goals/news/detail-news/es/c/277124/>
- 29 Sobre esta pedagogía agroecológica, véase Holt-Giménez (2006), entre otros.
- 30 Para consultar el informe completo, véase CCECG (2022).
- 31 1ª Convención Agrarista (2023); Toledo (2023a).
- 32 Para análisis de la literatura internacional sobre las contralorías y auditorías sociales, véase Fox (2015) y Fox y Fischer-Mackey (2023). También: https://accountabilityresearch.org/participatory_oversight_institutions.

Referencias

- 1ª Convención Agrarista. 2023. "Manifiesto Agrarista." 10 de abril, Ciudad de México. <https://www.anec.org.mx/wp-content/uploads/2023/04/MANIFIESTO-AGRARISTA-sin-firmas.pdf>.
- ASF. 2021. *Informe individual del resultado de la fiscalización superior de la cuenta pública 2020*. Ciudad de México: Auditoría Superior de la Federación. https://www.asf.gob.mx/uploads/55_Informes_de_auditoria/IGE_2020_PROTEGIDO.pdf.
- ASF. 2022. *Informe individual del resultado de la fiscalización superior de la cuenta pública 2021*. Ciudad de México: Auditoría Superior de la Federación. https://www.asf.gob.mx/uploads/55_Informes_de_auditoria/2021_IGE_a.pdf.
- Bada, Xochitl y Jonathan Fox. 2022. "Persistent Rurality in Mexico and 'the Right to Stay Home.'" *Journal of Peasant Studies* 49 (1): 29–53. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/03066150.2020.1864330>.
- Bartra, Armando. 1996. *Guerrero bronco: Campesinos, ciudadanos y guerrilleros en la Costa Grande*. Ciudad de México: Ediciones Sinflitro.
- Bartra, Armando, coord. 2000. *Crónicas del sur: Utopías campesinas en Guerrero*. Ciudad de México: Ediciones Era.
- Bartra, Armando, coord. 2014. *Haciendo milpa—Diversificar y especializar: estrategias de organizaciones campesinas*. Ciudad de México: Circo Maya/ITACA.
- Bartra, Armando, Enrique Pérez Suárez, Milton Gabriel Hernández García, Sofía Medellín Urquiaga, Hernán García Crespo, Héctor Robles Berlanga, y Wendy Castañeda Abad, coords. 2022. *Revoluciones agroecológicas en México*. Ciudad de México: Instituto para los Estudios del Desarrollo Rural Maya/SADER/INIFAP/Fundación Friedrich Ebert. <https://repositorio-alimentacion.conacyt.mx/jspui/bitstream/1000/160/1/Libro%20Agroecolog%C3%ADa%20web.pdf>.
- Castillo García, Gustavo. 2023. "Hay 54 órdenes de captura por estafa millonaria contra Segalmex." *La Jornada*, 4 de mayo. <https://www.jornada.com.mx/ultimas/politicas/2023/05/14/hay-54-ordenes-de-captura-por-estafa-millonaria-contrasegalmex-8748.html>.
- CCECG. 2022. "Nuevo agrarismo, desarrollo integral y gobernanza en el campo: Memoria de la 2ª Convención Campesina de Guerrero." Coordinadora de Comisariados Ejidales y Comunales en Guerrero, Movimiento Campesino Plan de Ayala Siglo XXI, Promotores de la Autogestión Desarrollo Social, y Universidad Campesina del Sur. *Serie Bajo el Ala del Sombrero* 14. https://accountabilityresearch.org/wp-content/uploads/2023/09/Coordinadora_Convencion_Guerrero_2021_Memoria.pdf.
- CEDRSSA. 2021. "Investigación: Fortalecimiento de los órganos del ejido." Ciudad de México: Cámara de Diputados/LXV Legislatura/Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria. http://www.cedrssa.gob.mx/post_fortalecimiento_de_los_n-nirganos_de_ejido-n.htm.

- DeTura, Megan y Carlos García Jiménez. 2021. "El Programa de Fertilizante 2020. Deficiencias históricas persistentes vs contraloría campesina." Comisariados de Guerrero/Promotores de la Autogestión Desarrollo Social /Universidad Campesina del Sur/ARC. https://accountabilityresearch.org/wp-content/uploads/2023/09/Guerrero_Balance_Fertilizante-13032021_VF.pdf.
- Delalande Vincenti, Laure. 2019. "Lógicas de captura de renta pública en la Secretaría de Agricultura." Tesis doctoral, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Enciso, Angelica L. 2020. "El gobierno, lleno de contradicciones; la 4T no existe: Toledo." *La Jornada* 6 de agosto. <https://www.jornada.com.mx/2020/08/06/politica/003n1pol>.
- Fox, Jonathan. 2015. "Social Accountability: What Does the Evidence Really Say?" *World Development* 72: 346–361. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0305750X15000704>.
- Fox, Jonathan y Julia Fischer-Mackey. 2023. "Las trampas de los 'indicadores resbaladizos': la importancia de leer entre líneas." *Revista RC: Rendición de cuentas*. 1 (1): 51–69. <https://www.rendiciondecuentas.org.mx/revista-rc-rendicion-de-cuentas-ano-1-numero-1-enero-junio-de-2023/>.
- Fox, Jonathan, Carlos García Jiménez, y Libby Haight. 2009. "Rural Democratization in Mexico's Deep South: Grassroots right-to-know campaigns in Guerrero." *Journal of Peasant Studies* 36 (2): 271–298. <https://escholarship.org/uc/item/3nv6s088>.
- Fox, Jonathan y Libby Haight. Coords. 2010. *Subsidizing Inequality: Mexican Corn Policy Since NAFTA*. Washington DC: Wilson Center, Mexico Institute. <https://www.wilsoncenter.org/mexican-rural-development-portal-0>.
- García Jiménez, Carlos. 2019. "En la era de la 4T: *Zapata vive, la lucha sigue*.... Propuestas y desafíos para el rescate del campo en Guerrero." *El Cotidiano* 216: 107–117. <https://www.elcotidianoenlinea.com.mx/pdf/216.pdf>.
- García Jiménez, Carlos. 2023. *Fertilizante en tiempos de la 4T: Experiencias y desafíos de la contraloría campesina de Guerrero*. Chilpancingo: Promotores de la Autogestión Desarrollo Social/Coordinadora de Comisariados Ejidales y Comunales en Guerrero. https://accountabilityresearch.org/wp-content/uploads/2023/05/Fertilizante_en_Tiempos_de_la_4T.pdf.
- García Jiménez, Carlos y Uri Barreda. 2010. "Derecho a saber y contralorías comunitarias en Guerrero." Mexico Institute, Woodrow Wilson Center *Mexican Rural Development Research Reports* 12. https://accountabilityresearch.org/wp-content/uploads/2023/05/Monografia_Garcia_Jimenez Uri_Barreda.pdf.
- Holt-Giménez, Eric. 2006. *Campesino a Campesino: Voices from Latin America's Farmer to Farmer Movement for Sustainable Agriculture*. Oakland, CA: Food First Books.
- MCPASXXI. 2019. "Para salvar a Guerrero el campo es primero. Memoria del Primer Congreso Campesino 2018." Programa Movimiento Campesino 'Plan de Ayala' Siglo XXI—Guerrero/Promotores de la Autogestión Desarrollo Social/Universidad Campesina del Sur. https://accountabilityresearch.org/wp-content/uploads/2023/06/El_Campo_es_primero_Guerrero.pdf.
- Méndez Lara, Marcos. 2012. "Programa de fertilizante subsidiado en Guerrero: Transparencia y rendición de cuentas." Mexico Institute, Woodrow Wilson Center *Mexican Rural Development Research Reports* 23. https://accountabilityresearch.org/wp-content/uploads/2023/05/Guerrero_programa_de_fertilizante_rendicion_de_cuentas_2012.pdf.

- Núñez Membrillo, Hugo, 2021. "Las organizaciones rurales en tiempos de la 4T: ¿procesos de cooptación o el viejo dilema de las izquierdas mexicanas?" *El Cotidiano* 227, mayo–junio. <https://elcotidianoenlinea.azc.uam.mx/pdf/227.pdf>.
- Pérez Castañeda, Juan Carlos y Horacio MacKinlay. 2015. "¿Existe aún la propiedad social agraria en México?" *Polis* 11 (1): 45–82. <https://www.scielo.org.mx/pdf/polis/v11n1/1870-2333-polis-11-01-00045.pdf>.
- Romero Navarrete, Lourdes. 2015. "El ejido mexicano: entre la persistencia y la privatización." *Argumentos* 28 (79): 217–238. <https://argumentos.xoc.uam.mx/index.php/argumentos/article/view/113>.
- Rudiño, Lourdes Edith. 2011. "Iniciativas para elevar el rendimiento del maíz de temporal: Metodología exitosa generada por campesinos." Mexico Institute, Woodrow Wilson Center *Mexican Rural Development Research Reports* 21. https://accountabilityresearch.org/wp-content/uploads/2023/08/Rudino_alto_rendimiento_monogr_21_2011_final.pdf.
- SADER/INCA RURAL. 2022. "Evaluación de procesos del Programa de Fertilizantes 2022: Informe final de la evaluación de procesos del Programa de Fertilizantes 2022." Ciudad de México: Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (Dirección General de Supervisión, Evaluación y Rendición de Cuentas) and Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural AC. https://accountabilityresearch.org/wp-content/uploads/2023/09/Informe-Final-Evaluacion_Procesos_Fertilizantes_VF.pdf.
- SADER. 2023a. "Fertilizantes para el Bienestar." Ciudad de México: Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural.
- SADER. 2023b. "Programa Fertilizantes para el Bienestar, Ejercicio 2023." Ciudad de México: Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural.
- Subsecretaria de Autosuficiencia Alimentaria. 2023. "Producción para el Bienestar: apoyo sin precedentes a los productores de pequeña escala en el campo en transición agroecológica." Ciudad de México: Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural.
- Toledo, Victor M. 2023a. "El renacimiento del campesinado en Mexico." *La Jornada*, 25 de abril. <https://www.jornada.com.mx/2023/04/25/opinion/014a2pol>.
- Toledo, Victor M. 2023b. "El escalamiento de la agroecología en México." *La Jornada*, 6 de junio. <https://www.jornada.com.mx/notas/2023/06/06/politica/el-escalamiento-de-la-agroecologia-en-mexico/>.
- Torres Mazuera, Gabriela. 2014. "Formas cotidianas de participación política rural: el Procede en Yucatán." *Estudios Sociológicos* 32 (95): 295–322.
- Torres Mazuera, Gabriela. 2023. "El derecho a la tierra y la participación para mujeres y jóvenes rurales: la agenda pendiente de la política agraria en México." Ciudad de México: Fundación para el Debido Proceso. <https://www.dplf.org/es/resources/el-derecho-la-tierra-y-la-participacion-para-mujeres-y-jovenes-rurales-la-agenda-pendiente>.
- Wise, Timothy. 2023. *Swimming Against the Tide: Mexico's Quest for Food Sovereignty in the Face of US Agricultural Dumping*. Washington, DC: Institute for Agriculture and Trade Policy. <https://www.iatp.org/sites/default/files/2023-06/swimmingagainsttide.3.pdf>.

Últimas publicaciones de ARC

Documentos de Trabajo

- Gearhart, Judy. 2023. "Building Worker Power in Global Supply Chains: Lessons from Apparel, Cocoa, and Seafood." Accountability Research Center. *Accountability Working Paper 15*.
- Shukla, Abhay, Shweta Marathe, Deepali Yakkundi, Trupti Malti, and Jonathan Fox. 2023. "Activating Spaces, Scaling Up Voices: Community-based Monitoring and Planning of Health Services in Maharashtra, India." Accountability Research Center. *Accountability Working Paper 14*.
- Gearhart, Judy. 2023. "Local Voices, Global Action: Transnational Organizing in Apparel Supply Chains." Accountability Research Center. *Accountability Working Paper 13*.
- Gebremedhin, Abrehet. 2023. "Moving on Up: Multilevel Monitoring and Advocacy for Health Rights." Accountability Research Center. *Accountability Working Paper 12*.
- Fox, Jonathan. 2022. "Accountability Keywords." Accountability Research Center. *Accountability Working Paper 11*.
- Cepeda, Mariana. 2021. "El control social en Colombia: Un balance sobre las veedurías ciudadanas." Accountability Research Center. *Accountability Working Paper 10*.
- Nadelman, Rachel. 2021. "How Do World Bank Staff Perceive the Institutional Environment for Building Citizen Engagement into Projects?" Accountability Research Center. *Accountability Working Paper 9*.

Notas sobre Rendición de Cuentas

- Quiñones Mendoza, Helmer Eduardo. 2022. "A cinco años de la implementación del Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz en Colombia: Un balance independiente." Accountability Research Center. *Accountability Note 11*.
- Quiñones Mendoza, Helmer Eduardo. 2022. "The Ethnic Chapter of Colombia's Peace Agreement Five Years On: An Independent Assessment." Accountability Research Center. *Accountability Note 11*.
- Brophy, SORCHA, Veena Sriram, Haotian Zong, Chloe Andres, Maria Paz Mawyin, and Narayanan GL. 2022. "Heroes on Strike: Trends in Global Health Worker Protests during COVID-19." Accountability Research Center. *Accountability Note 10*.
- Swamy, Rakshita. 2020. "From Peoples' Struggles to Public Policy: The Institutionalization of the Bhilwara Framework of Social Accountability in India." Accountability Research Center. *Accountability Note 9*.
- Batzin, Benilda, Paulina Culum, y Julia Fischer-Mackey. 2020. "Defendiendo el derecho a la salud en Guatemala: Reflexiones de dos indígenas de primera línea." Accountability Research Center. *Accountability Note 8*.

Véase todas las publicaciones en <http://accountabilityresearch.org/publications/>



American University
School of International Service
4400 Massachusetts Ave NW
Washington, DC 20016
www.accountabilityresearch.org