

2010



Mexican Rural Development Research Reports

Vigilancia y control en el campo.
Mecanismos, procesos y dinámicas de
contraloría social en los programas
dependientes de Apoyos y Servicios
a la Comercialización Agropecuaria
ASERCA, de la SAGARPA.

Dr. Felipe Hevia
Centro de Investigaciones y Estudios Superiores
en Antropología Social (CIESAS)

Vigilancia y control en el campo.
*Mecanismos, procesos y dinámicas de contraloría social en los programas dependientes de
Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria ASERCA, de la SAGARPA.*

Felipe Hevia (CIESAS-Golfo)
fhevia@ciesas.edu.mx

Executive Summary:

Stakeholder oversight of ASERCA's farm subsidy programs

Millions of pesos in farm subsidies are allocated and distributed through processes that are lack transparency. Producer, citizens and their organizations have limited channels for participation. The 2009 rules of operation of Mexico's main farm subsidy delivery agency, ASERCA [Agricultural Marketing Support Services] obliges its programs to deploy social oversight mechanisms through the publication of the beneficiary list, the operation of "citizen attention" programs to address the public's concerns, the creation of beneficiary committees to monitor program operations, the promotion of venues for dialogue between public officials and beneficiaries, and coalitions with public interest groups for program monitoring and oversight. Nevertheless, this study found that ASERCA has not applied these measures to its programs, at least as of the middle of 2009.

In terms of the publication of the beneficiary lists, while all the programs publish such lists, they do not include consistent producer identification numbers, which prevents observers from adding up the subsidies that any individual producer receives from more than one of ASERCA's many programs. In the case of Procampo, the dissemination technology is not user-friendly, which limits access to the lists in practice. The study also found obstacles in its effort to find key information regarding the processes through which producers are allowed to solicit access to ASERCA's less well-known subsidy programs, known as "complementary supports," including the beginning and end dates for program sign-up.

To comply with its mandate to create "citizen attention" programs, ASERCA developed a useful internal information system for receiving complaints, but the study did not find sufficient evidence to conclude that these programs have actually encouraged institutional responsiveness or accountability. Like other systems for receiving complaints by telephone, this one faces legal constraints that limits its capacity to actually deal with problems and denunciations that are registered by phone.

This study found that among ASERCA's programs, only Procampo has joint government-beneficiary participation channels that have explicit oversight functions: the "monitoring and oversight subcommittees." This study analyzed their capacity for exercising the autonomy and influence necessary to meet their goals.

In terms of these committees' autonomy, producers are under-represented, government officials predominate and their functions – in practice – are primarily administrative. Hundreds of agrarian communities are supposed to elect a single representative for these regional committees. The system of representation discourages the emergence of independent leadership and favors the existing corporatist peasant organizations, which also participated in determining who was able to register for the Procampo program in the first place. This lack of autonomy is also reflected in the

limits on their operations. For example, committee presidents are chosen by government officials, ASERCA controls the procedures for electing members and renewing leadership, they are not allowed to join together with other committees to be able to monitor more links in the chain of program implementation, the committees are not allowed to change their structure to bolster their capacity to represent agrarian communities and they are not allowed to create independent working groups.

In principle, these committees have veto power over some program decisions, notably who is “recommended” for renewed access to Procampo resources. Because government officials predominate on these committees, however, in practice producers do not use these channels to monitor and oversee Procampo. With so little autonomy or power, these committees end up tending to monitor producers more than program officials.

As in the case of other conditional cash transfer programs, these committees lack the minimum degrees of autonomy and power to be able to become citizen counterparts for oversight of government programs. The only official channels through which citizens can provide oversight of ASERCA is its own internal complaint system.

ASERCA programs did not report partnerships with public interest groups for the purposes of monitoring and oversight (with the exception of citizen monitoring through the “citizen commitment letters” of the Ingreso Objetivo program). Nor has ASERCA created spaces of organized dialogue with beneficiaries, though they became obligatory as of the 2009 program rules. Though the citizen commitment letters initiative should be followed up, their official scope is extremely limited and they have few prospects for having any impact in the short or medium term.

This analysis suggests that the principal mechanism for citizen monitoring and oversight of ASERCA is through public information access, through growing numbers of information requests. However, statistical analysis of information requests shows that their use is necessary but not sufficient to monitor ASERCA program operations.

Analysis of a representative sample of ASERCA information requests showed that only 61.7% of agency responses could be considered “positive.” Requests involving Procampo account for 25% of information requests, another 25% were directed to the marketing support programs, and 40% went to ASERCA’s central offices. However, publicly available data does not permit any assessment of the degree to which public information requests contributed to specific oversight actions or oversight outcomes, with the exception of the Farm Subsidy website created by the public interest group Fundar. They used information requests as a tool to construct this public database, which has been widely covered in the national press.

Finally, the full study concludes with a series of recommendations for government and civil organizations to implement more effective mechanisms of social oversight in farm subsidies policy. For ASERCA, recommendations include:

- Coordination of their citizen oversight actions with the federal and state agencies that are attempting to encourage such reforms
- Strengthen the autonomy and power in the constitution of Procampo’s citizen oversight committees
- Launch actions to support civil society participation in citizen monitoring and oversight
- Create mixed committees that include civil society representatives in assessing how ASERCA should respond to public information requests

- Improve public access to the lists of ASERCA program beneficiaries
- Improve the process of updating the Procampo beneficiary list

For civil society organizations interested in monitoring and oversight of farm subsidy programs, recommendations include:

- Encourage the horizontal and vertical networking of Procampo's existing citizen oversight committees
- Monitor and support the existing citizen oversight committees
- To raise public awareness among stakeholders, disseminate information about other ASERCA programs, such as the marketing supports, via community radio and other rural communications media.
- Participate in training of citizen oversight committees, to build their capacity to monitor ASERCA program operations.

Resumen ejecutivo.

Los subsidios al campo representan millones de pesos que se asignan y manejan en procesos poco transparentes, donde los productores, los ciudadanos y sus organizaciones tienen muy limitados espacios de participación. Las reglas de operación de 2009 obliga a los programas de ASERCA a implementar mecanismos de contraloría social por medio de la difusión del padrón de beneficiarios; la integración de mecanismos de atención ciudadana; la creación de comités de control y vigilancia de beneficiarios; la creación de espacios de concertación entre las autoridades y los beneficiarios; y por medio de alianzas con organizaciones civiles para la vigilancia y monitoreo. Sin embargo, esta investigación concluye que, a mediados de 2009, estas instancias no se han implementado en los programas de ASERCA.

En términos de la difusión de los padrones de beneficiarios, si bien todos los programas de ASERCA publican los listados de beneficiarios, estos no se entregan con una homoclave, lo que no permite agregar los subsidios que recibe un productor específico. Para el caso de PROCAMPO se usa además “tecnología poco amigable” que dificulta acceder a los padrones. También se documentan dificultades para acceder a información clave sobre los procesos para solicitar apoyos de los programas de APOYOS COMPENSATORIOS, especialmente en las fechas de apertura y cierre de las mesas de atención.

Sobre la existencia de sistemas de atención ciudadana, ASERCA desarrolló un sistema interno de información y quejas que ha resultado útil como un mecanismo de apoyo e información, pero no existe información suficiente para saber los impactos de este mecanismo para activar instancias horizontales de control. Como otros mecanismos de recepción telefónica, tiene limitaciones legales para poder hacerse cargo de las quejas y denuncias que lleguen por este medio.

En el documento se constató que sólo PROCAMPO cuenta con órganos colegiados con participación de los beneficiarios que posee funciones explícitas de vigilancia y control: los subcomités de control y vigilancia, los que se analizan en términos de sus capacidades de autonomía y sus recursos de poder. En términos de autonomía, en estos subcomités están subrepresentados los productores en desmedro de las autoridades estatales y sus funciones son más bien administrativas. Al tener que elegir cientos de núcleos agrarios a un solo representante para el subcomité del CADER, estos mecanismos de representación dificultan la creación de liderazgos independientes y favorecen a las centrales campesinas, que a su vez son las que participaron en la creación del padrón

de beneficiarios original de PROCAMPO. Esta falta de autonomía se expresa también en limitaciones sobre la operación de estos subcomités, como son el poder elegir a su presidente (se designa por el poder gubernamental), implementar procedimientos propios para elegir a los integrantes de los Comités y renovar sus liderazgos (las elecciones y modificaciones de estos comités las decide ASERCA, poder asociarse “verticalmente” con organizaciones u otros subcomités para controlar la cadena de política pública (no existen instrumentos para agrupar subcomités de control en un mismo territorio o región), o modificar la operación de los comités (como es la obligación de crear subcomités por CADER y no por agrupaciones de núcleos agrarios, o poder crear comisiones de trabajo independientes). En términos de recursos de poder, a pesar que poseen poder de veto, por medio de las “recomendaciones” que son vitales para acceder a los recursos, debido a la desigual representación de los productores frente a los funcionarios de gobierno, en la práctica los productores no usan estos mecanismos para vigilar y controlar a PROCAMPO. Por último, la baja autonomía y pocos recursos de poder favorecen la orientación que tienen estos subcomités de vigilar más a los mismos productores que a los funcionarios del programa. Así, como en otros programas de transferencia condicionada, estos comités no poseen los niveles de autonomía y recursos de poder mínimos para convertirse en contrapartes ciudadanas de control. Informar a las autoridades, por medio de sistemas internos de quejas y/o por el órgano interno de control, sigue siendo el único medio para controlar las áreas opacas de los procesos en los programas de ASERCA.

Por otro lado, se pudo constatar que en ninguno de los programas de ASERCA se reportan espacios de vinculación con organizaciones civiles para el control y vigilancia (con la excepción de monitoreo ciudadano de las cartas compromiso ciudadano del subprograma de Ingreso Objetivo) ni tampoco se reportan espacios de comunicación y concertación entre el programa y los beneficiarios, a pesar que es obligatorio a partir de 2009. Si bien importante el seguimiento de las cartas compromiso, su falta de sistematicidad en el tiempo, el poco rango de acción impuesto por el poder gubernamental, y sus limitados impactos para modificar procedimientos de atención hacen de este ejercicio un acción muy circunscrita de vigilancia ciudadana, con pocas posibilidades de impacto a corto o mediano plazo.

Del análisis se desprende que el principal mecanismo de monitoreo y vigilancia que poseen (y utilizan) los ciudadanos es el acceso a la información, por medio de las crecientes solicitudes de información. Como se muestra a partir de un análisis estadístico de solicitudes de información, su uso resulta ser un mecanismo necesario, pero no suficiente, para monitorear la operación de estos programas.

Por medio del análisis de las solicitudes de información y las respuestas institucionales, sobre una muestra estadísticamente representativa, se concluye que sólo el 61.7% de las respuestas pueden considerarse “positivas”; que la dimensión que más tiende a responder con información es PROCAMPO; y que han aumentado en los últimos años el porcentaje de respuestas positivas. También se muestra que el 25% de las solicitudes de información se relacionan con PROCAMPO, siendo que el 40% preguntan en general por las oficinas centrales de ASERCA y un 25% por los programas de APOYOS COMPENSATORIOS. Con la información disponible, no se puede saber si la información entregada se transforma en acciones específicas de vigilancia y control, con la excepción de la experiencia del proyecto “subsidios al campo” de Fundar AC, quienes usaron las solicitudes de información como herramienta para construir su sistema de información sobre subsidios que ha tenido alto impacto en la prensa nacional.

Por último, se establecen una serie de recomendaciones para ASERCA y para organizaciones civiles. Para ASERCA se recomienda coordinar las acciones de contraloría social de ASERCA con las oficinas de contraloría social de la Federación y de las entidades federativas;

fortalecer la autonomía y recursos de poder en la constitución de comités de contraloría social; establecer acciones de fomento para las organizaciones de la sociedad civil orientadas al monitoreo y vigilancia ciudadana; implementar comités mixtos de calificación de las solicitudes; modificar la presentación de los listados de beneficiarios de los programas de ASERCA; utilizar una homoclave por productor para poder agregar la información; y modificar los procesos de actualización del padrón de PROCAMPO. Para organizaciones sociales interesadas en la vigilancia y monitoreo de esta política se recomienda: incentivar la articulación horizontal y vertical de comités y vocales de contraloría social; realizar seguimientos a los subcomités de control y vigilancia de PROCAMPO; difundir por medio de radios comunitarias y otros medios locales la información sobre los programas de APOYOS COMPENSATORIOS; y participar en los procesos de generación y capacitación de los comités de contraloría social, en procesos de monitoreo ciudadano en los procesos de operación de los programas de ASERCA.

Introducción y antecedentes.

En el proceso de reformas al Artículo 27 constitucional y la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá en la década de 1990, el sector agrícola enfrentó una serie dramática de transformaciones. Esto representó la creación de nuevas instituciones gubernamentales, dentro de las que sobresale Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA). ASERCA se creó en 1991 como un órgano desconcentrado de la entonces Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos que tiene como objeto apoyar la comercialización de productos agropecuarios. Dentro de sus atribuciones está “operar y supervisar programas temporales de apoyo a productores agropecuarios” (Gobierno de México, 1991. Art. 1 y 2 frX).¹

En la actualidad, estos programas de apoyo se dividen en tres vertientes. La más importante es la que se refiere a los apoyos directos al productor por medio del programa PROCAMPO y sus derivados: CAPITALIZA y REGISTRO ALTERNO. Una segunda vertiente consiste en apoyos para la comercialización de los excedentes e integración de cadenas productivas, por medio del programa APOYOS COMPENSATORIOS y sus diversas modalidades. La tercera vertiente está representada por programas específicos para la promoción de las exportaciones, por medio de PROMAGRO. El presupuesto total de ASERCA para 2009 es de 26,978 millones de pesos (SHCP, 2009a).

De los programas operados por ASERCA, el más reconocido es programa de apoyos directos al campo, PROCAMPO. En 1994 el gobierno federal promulgó el decreto que lo regula, con el objeto de transferir recursos en apoyo de la economía de los productores rurales (Gobierno de México, 1994. Art 1). Como veremos en este documento, este es un programa de transferencias condicionadas (o *Conditional Cash Transfer Program*): se entregan transferencias en efectivo a los productores que inscriban las tierras que trabajan (ya sea como propietarios o arrendatarios), que en un Registro o padrón, siempre y cuando cumplan con la condición de cosechar el terreno en cada temporada con productos lícitos. Entre 2001 y 2005 PROCAMPO ejerció un presupuesto de 61,510 millones de pesos (SFP, 2006:40). En 2008 se entregaron 12,502 millones de pesos a 2.4 millones de productores para apoyar la siembra de 12 millones de hectáreas (ASERCA, 2008:4), mientras que para 2009 se contempló un presupuesto original de 16,678 millones de pesos, a los que la cámara de diputados sumó 125 millones más (SCHP, 2009b).

Con la alternancia federal, en la década de 2000, a PROCAMPO se le añadieron dos programas derivados. El primero se llama CAPITALIZA, que se creó en 2001 por medio de la ley de capitalización del PROCAMPO, como mecanismo para estimular la capitalización de los beneficios del PROCAMPO, con base en la propuestas de los beneficiarios y de criterios de priorización gubernamentales (Gobierno de México, 2001. Art. 2). Gracias a esta ley, los beneficiarios de PROCAMPO pueden acceder con anticipación a los recursos por medio de la contratación de un crédito en el cual los apoyos de PROCAMPO representan la fuente del pago del mismo (ASERCA, 2009a). El presupuesto de CAPITALIZA para el ejercicio fiscal de 2008 fue de 3,669 millones de pesos para apoyar a 579 mil productores (ASERCA, 2008). El segundo se añadió en 2003, producto de las presiones para ampliar el padrón de beneficiarios de PROCAMPO, cuando se creó el REGISTRO ALTERNO, para identificar a los productores que no habían sido incluidos en el registro original y que podrían integrarse a PROCAMPO –quedan en una especie de “lista de espera”- y recibir otros beneficios, como los programas de atención a problemas estructurales.

¹ Para un acercamiento detallado sobre la evolución de los programas relacionados con el campo en el tiempo, ver entre otros Fox (1992); Merino (2009) y Hewitt (2007).

La segunda vertiente entrega apoyos diversos a la producción por excedentes de comercialización, integración de cadenas y atención a factores críticos, que tienen por objeto apoyar a personas, empresas u organizaciones para comercializar estos excedentes por medio de los programas coordinados por APOYOS COMPENSATORIOS. Estos programas, -como de apoyo a la comercialización del algodón, del arroz de los cítricos o el programa de ingreso objetivo-, consisten en la entrega de recursos en efectivo que compensen sus ingresos y los costos de diversos insumos para fortalecer su participación en los mercados y darles certidumbre en sus procesos de comercialización. Estos programas operan por medio de solicitudes o peticiones de productores de los productos específicos que se apoyan, como los mercados de granos y oleaginosas, donde hay apoyos para acceder a granos forrajeros, almacenaje, exportación, apoyo a fletes, etcétera.

Por último, la tercera vertiente se concentra en PROMAGRO, que tiene como objetivo incentivar el desarrollo de acciones por parte de los productores, comercializadores y sus asociaciones, que permitan mejorar las condiciones de la oferta de productos agroalimentarios en términos de homogeneidad, volumen y calidad así como fomentar el diseño e instrumentación de estrategias de promoción y fomento al consumo de productos agroalimentarios mexicanos en el mercado nacional e internacional. Esto se realiza por medio de la participación en ferias nacionales e internacionales de productos mexicanos, apoyos al comercio directo y consejerías en el extranjero (ASERCA, 2009a).

El monto de recursos involucrados, el carácter estratégico de la agricultura en los procesos de soberanía alimentaria, y las dinámicas de relación entre los actores gubernamentales y agrarios hacen necesaria la vigilancia y el control de estos programas, en particular por parte de la población beneficiaria, por medio de esquemas de contraloría social. Por esto, **el objetivo de este documento es un análisis de los mecanismos, procesos y dinámicas de las instancias institucionalizadas de contraloría social en los programas dependientes de ASERCA**. En especial, se propone un análisis de los principales procesos de estos programas, la revisión de los subcomités de control y vigilancia, el sistema interno de información y quejas; y un análisis exhaustivo de solicitudes y respuestas de acceso de información que permita entregar una serie de recomendaciones para mejorar la vigilancia y control ciudadanos en estos programas públicos.

Método.

Para lograr este objetivo, esta investigación se propuso, en primer lugar, identificar las áreas críticas de discrecionalidad y corrupción en cada uno de los procesos clave en programas de transferencia de renta: entrar, permanecer, recibir apoyos y salir (Hevia, 2009b). Este trabajo permitió identificar los procesos formales de control y constatar en qué procesos específicos pueden activarse los mecanismos de contraloría social.

El segundo paso fue el análisis específico de las instancias de contraloría social seleccionadas. Para ello, se revisaron los documentos oficiales para describir las funciones, atribuciones y especificidades de los subcomités de contraloría social, y se entrevistó a personal de CADER y de Distritos Rurales en el estado de Veracruz.² En lo que respecta a las quejas y solicitudes de información presentadas ante el Sistema Integral de Informaciones y Quejas, se describe el sistema y sus impactos tomando como fuente los reportes anuales de 2007 y 2008, así como el registro de llamadas telefónicas recibidas, a las que se pudo acceder por medio de la solicitud de información número 0810000018409.

² Para asegurar la confidencialidad, se omite el nombre del CADER.

Por último, en lo referente a las solicitudes de información presentadas y respondidas por ASERCA, se realizó un análisis cualitativo/cuantitativo de las solicitudes disponibles en el sitio de Internet de ASERCA. Para ello, se seleccionó una muestra aleatoria representativa de 507 solicitudes (que corresponde al 36% del total de solicitudes de información presentadas a esta dependencia), a la que se aplicaron una serie de procedimientos estadísticos y donde se analizó la calidad y tipo de respuesta por parte de la institución. Como se desconoce la procedencia de la solicitud, no se pudo asociar el tipo de pregunta con algún perfil de usuario.

Organización del documento.

Este informe consta de seis apartados más esta introducción. En el primero se precisa los alcances y características de la contraloría social, especificando los déficit que tienen los programas de ASERCA para llevar a cabo esquemas efectivos de control social. En el segundo apartado se revisan los procesos y áreas críticas de los programas de ASERCA, especificando los controles horizontales y sociales existentes. En el tercer apartado se analiza el funcionamiento de los subcomités de contraloría social de PROCAMPO. En el cuarto se describe el sistema interno de información y quejas. En el quinto se analiza el tipo de solicitudes de información y las respuestas entregadas por la institución, y en el sexto apartado se entrega una serie de conclusiones y recomendaciones.

ASERCA y contraloría social

La contraloría social se define como los mecanismos de participación ciudadana institucionalizada orientados hacia la rendición de cuentas (Hevia, 2006). A diferencia de otros mecanismos de participación ciudadana encaminados a la planeación, ejecución o evaluación de las políticas, la contraloría social centra sus acciones en la vigilancia, monitoreo y control de todo el ciclo de la política pública por medio de diversos instrumentos como son la creación de comités por parte de beneficiarios, sistemas de atención ciudadana o participación de ciudadanos o beneficiarios en órganos colegiados de decisión gubernamental. Los efectos que los diseños y desempeños institucionales de estos dispositivos podrán generar sistemas débiles o fuertes de contraloría social (Hevia, 2009a:252). Así, para que sean sistemas fuertes, son necesarias la autonomía de los grupos que ejercerán la vigilancia, y recursos de poder –tanto directos como indirectos- que permitan a estos grupos ejercer acciones de control que, por su misma naturaleza, son de carácter político, es decir, pretenden incidir en el espacio público (Cunill, 2009).

La contraloría social en México existe desde 1991, aunque la norma legal que define y protege esta figura se normó en 2004, por medio de la Ley General de Desarrollo Social y la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil (México, 2004a y 2004b). Años después, y tomando en cuenta estas normas, la Secretaría de la Función Pública promulgó Lineamientos para la promoción y operación de la Contraloría Social en los programas federales de desarrollo social en 2008 (SFP, 2008), obligando a todos los programas sociales de responsabilidad federal a promover esquemas de contraloría social en sus programas, donde los beneficiarios puedan vigilar y participar del control de los mismos. Estos esquemas tendrían además que integrarse a las reglas de operación.

Hasta 2008, del conjunto de los programas de ASERCA sólo PROCAMPO –y su programa derivado CAPITALIZA- incluían esquemas de contraloría social en su diseño y operación. En este caso, su presencia está desde la misma creación de este programa. El decreto de creación de PROCAMPO, en su artículo 9, especifica:

La Secretaría, en coordinación con la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, bajo el esquema de contraloría social, dará participación a los productores en la vigilancia

de la aplicación de los recursos y acciones que se desarrollen en el PROCAMPO, para lo cual los Comités Directivos de los Distritos de Desarrollo Rural promoverán la constitución de Subcomités de Control y Vigilancia en su circunscripción territorial, así como la elección y capacitación de vocales de contraloría social entre los productores (Gobierno de México, 1994. Art. 9, cursivas añadidas).

Según ASERCA, estos subcomités se integran con representantes gubernamentales y con productores y tienen las siguientes funciones: recepción y revisión de los formatos de reinscripción; verificación física y documental de las solicitudes de reinscripción; proporciona recomendación de estas solicitudes al Distrito de Desarrollo Rural y remite la documentación al Distrito de Desarrollo Rural (ASERCA, 2009a). Según la función pública, hasta el año 2000 se encontraban en operación 192 subcomités de Contraloría Social (uno por cada Distrito de Desarrollo Rural), con la participación de 712 Vocales de Contraloría Social (uno por cada CADER) (SFP, 2006:18).

No fue hasta la modificación de las reglas de operación de 2009 donde se obligó, por vez primera, que los programas de PROMOAGRO y APOYOS COMPENSATORIOS, a generar esquemas de contraloría social. En las nuevas reglas de operación de 2009, se afirma lo siguiente:

La contraloría social estará a cargo de los miembros de la comunidad, incluidos los integrantes del Comité o instancia asociativa de hombres y mujeres beneficiarios. Con el propósito de incorporar a la ciudadanía en el control, vigilancia y evaluación de los programas, la Unidad Ejecutora del gasto promoverá la contraloría social con base en la normatividad establecida para tal efecto, fomentando acciones que transparenten la operación del programa en cuestión. Las acciones a fomentar por parte de la contraloría social serán las siguientes: a) informar a la ciudadanía acerca de los apoyos otorgados y su costo a nivel de obra, acción, nombre de los beneficiarios clasificados por sexo, derechos y obligaciones de los mismos; b) capacitar a los beneficiarios para que se constituyan en instancias de vigilancia y evaluación social; c) establecer espacios de comunicación (reuniones vecinales, atención directa a beneficiarios); d) promover la integración de organizaciones de la sociedad civil en acciones de contraloría social, y ; e) instrumentar mecanismos de captación y atención de quejas y denuncias (SAGARPA, 2008: Art. 27 Fr. III).

Es decir, además de los subcomités de PROCAMPO, a partir de 2009 la serie de programas que constituyen APOYOS COMPENSATORIOS y PROMOAGRO tendrán que promover Comités de Contraloría Social, capacitarlos y cumplir con las acciones estipuladas en esta reglamentación.

Sólo tomando en consideración lo que dicen las reglas de operación, es posible afirmar que los déficits institucionales de los programas de ASERCA en términos de contraloría social son serios. Como muestra la tabla 1, si bien todos los programas cumplen con los mínimos de transparencia –como la publicación de los padrones de beneficiarios en su sitio de Internet-, y la presencia formal de sistemas de atención ciudadana comunes para todo ASERCA, operados por el órgano interno de control, los instrumentos de contraloría social más específicos según la normatividad federal, como los comités de contraloría social, sólo los posee, en el papel, PROCAMPO y CAPITALIZA. En los siguientes párrafos se revisan cada uno de estos instrumentos.

Tabla 1. Acciones de Contraloría Social en los programas de ASERCA.

	PROGRAMAS ASERCA	Transparencia	Contraloría social limitada		Contraloría social ampliada	
		Padrones públicos beneficiarios	Sistemas de atención ciudadana/1	Comités contraloría social	Vinculación con OSC para vigilancia	Espacios institucionales de comunicación
PROCAMPO	CAPITALIZA	+	+	+/-2	+/-3	-
	PROCAMPO	+	+	+	-	-
	REGISTRO ALTERNO	+	+	-	-	-
	COBERTURA PRECIOS	+	+	-	-	-
APOYOS COMPENSATORIOS	APOYO A COBERTURAS	+	+	-	-	-
	INGRESO OBJETIVO	+	+	-	+/-4	-
	CONVENIO CONCERTACIÓN	+	+	-	-	-
	ORDENAMIENTO MERCADO GRANOS OLEAGINOSAS	+	+	-	-	-
	ESQUEMAS DE COMERCIALIZACIÓN ESPECÍFICOS	+	+	-	-	-
	DIESEL AGROPECUARIO	+	+	-	-	-
PROMOAGRO	+	+	-	-	-	

NOTAS: 1/SAC se refiere al OIC de ASERCA en ROP 2009 (SAGARPA, 2008). /2 La única mención sobre contraloría social en CAPITALIZA está en el procedimiento simplificado de CAPITALIZA limita la función de los comités el acuse de recibo de los “listados de beneficiarios” (ASERCA, 2005). /3 teóricamente el Comité Estatal de Desarrollo Rural Sustentable tiene representación no gubernamental y está facultado para dictaminar la viabilidad técnica de los proyectos económicos y vigilar su ejecución (ASERCA, 2009a). 4/se refiere a las acciones de monitoreo ciudadano a las cartas compromiso ciudadano (ASERCA, 2009b). Fuente: elaboración propia.

Incluso limitándonos a lo que dicen las reglas de operación, es posible concluir que, hasta mediados de 2009, los programas de ASERCA no tienen mecanismos de contraloría social, sólo poseen instancias de transparencia y de atención ciudadana. El acceso a la información constituye una herramienta para lograr “responsabilidad” –lo que según Schedler (2004) y Fox (2008) es necesario pero no suficiente para hablar de rendición de cuentas. Así, ASERCA publica en su sitio de Internet los listados de beneficiarios de sus programas. Sin embargo, como bien apunta la página de FUNDAR, subsidios para el campo, y complementan Pardinás (2008) y Merino (2009), resulta ser una forma de transparencia opaca. El formato de entrega de la información usa tecnología poco amigable, puesto que requiere de cierta competencia en manejo de base de datos.³ Al no estar integrado con homoclaves, no permite saber a ciencia cierta quién está recibiendo qué. La constante presencia de homónimos y otros problemas en la entrega de información dificulta su utilización masiva para saber quiénes están recibiendo apoyos. Por otro lado, como sujeto obligado de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, ASERCA ha recibido cientos de solicitudes de información –que se encuentran disponibles en su sitio de Internet y donde tanto beneficiarios como personas interesadas pueden solicitar información al ASERCA. Así, desde 2003 hasta marzo de 2009 habían llegado 1408 solicitudes de información, incrementándose año con año (ASERCA, 2009a).

Sobre el sistema de atención ciudadana, además de poner a disposición del público los números telefónicos de la Secretaría de la Función Pública, a partir de junio de 2007 ASERCA implementó el Sistema Interno de Información y Quejas (SIIQ), la que, por medio de un número telefónico gratuito, recaba información y quejas de los beneficiarios de estos programas (en particular de PROCAMPO). Como veremos adelante, entre junio y diciembre de 2007, este sistema recibió un total de 1023 llamadas telefónicas de las cuales 171 fueron quejas, de las cuales, según ASERCA, se resolvieron 168, sin entregar mayor información sobre el tipo de respuesta que esto significa (ASERCA, 2007b). Para 2008, se recibieron un total de 1369 llamadas, de las cuales 73 fueron quejas, donde se resolvieron 72 (ASERCA, 2008). El registro de las llamadas (accesible gracias a una solicitud de información) sólo incluye en el estatus la “recepción” de la queja, pero no el tipo de resolución, por lo que no se puede saber bien qué significa específicamente estas quejas resueltas.⁴

Por otro lado, la existencia de comités de contraloría social sin que estén claramente establecidos sus condiciones de autonomía y recursos de poder, no basta para que los beneficiarios

³ Los padrones de beneficiarios para el caso de PROCAMPO vienen en formato ASCII, en archivos de tipo CSV, TXT delimitados por comas para los campos y comillas para cada campo. Así que para descomprimirlos se precisa saber usar bien programas de administración de bases de datos como MS Access. Para los demás programas de ASERCA, la información se encuentra en formato PDF o MS Excel, lo que facilita el uso para personas sin conocimientos avanzados de administración de bases de datos.

⁴ Esto difiere, por ejemplo, con los procesos de atención telefónica que tienen programas similares como Oportunidades, donde existen manuales de atención que especifican el tipo de respuesta posible. Para detalles, ver Hevia, 2007.

o ciudadanos puedan vigilar las actividades y procesos de estos programas. De hecho, si sólo nos remitimos a la existencia formal de estos comités, la información oficial sobre el número de subcomités integrados se remonta a 2006, sin encontrar referencias actualizadas en el sitio Internet de la dependencia. Aunque sus funciones regulares tanto para integrar los subcomités de control y vigilancia como para “bajar” información sobre cambios del programa a los núcleos agrarios permite suponer que estos comités existen al menos en el papel y se reúnen al menos cada ciclo agrícola una vez.

Pero se sabe aún menos sobre los procesos y dinámicas de estos subcomités, así como los impactos para el manejo más eficiente de los recursos públicos y el combate a la corrupción. Las evaluaciones externas de impacto (GEA, 2005; SERPRO, 2008) no analizan los mecanismos de control social, así como tampoco lo hacen estudios especializados en contraloría social (Hevia, 2006). La decisión de no integrar a los programas de ASERCA como programas de desarrollo social susceptibles aplicarse los Lineamientos de Promoción a la contraloría social emitidos por la Secretaría de la Función Pública en 2008, tampoco posibilita análisis comparados con otros programas sociales, que desarrollan guías operativas de trabajo y esquemas de promoción de contraloría social (Hevia, Ocejo y Viveros, 2008).

Cuando analizamos los mecanismos de participación ciudadana relacionados con el control social –como los espacios de comunicación o la vinculación con organizaciones sociales, sólo CAPITALIZA e INGRESO OBJETIVO, poseen algún tipo de vínculo indirecto con espacios de vigilancia con representación no gubernamental. Según sus reglas de operación, el programa CAPITALIZA tiene que ser vigilado en por los comités de desarrollo rural sustentable. Sin embargo, en la práctica, según expertos en estos comités de desarrollo rural esto no sucede en la realidad y no tienen mayor contacto con el programa CAPITALIZA (Quiñonez, 2009).

INGRESO OBJETIVO, por otro lado, es el único programa de ASERCA que reporta alguna acción de vinculación con organizaciones civiles, puesto que desarrollan, de manera no sistemática, experiencias de monitoreo ciudadano a las cartas compromiso ciudadano. En INGRESO OBJETIVO se han estandarizado algunos procesos por medio de cartas compromiso ciudadano, que son instrumentos de mejora administrativa y la búsqueda de un servicio de mejor calidad, donde la institución se compromete a mínimos estándares de atención. Los procesos que poseen cartas compromiso ciudadano son dos: solicitud de pago del apoyo complementario al ingreso y la solicitud de inscripción al subprograma de apoyos directos al ingreso objetivo.⁵ En estas cartas se señala los requisitos para realizar el trámite, los tiempos que lleva el mismo e información para denunciar en caso de irregularidades a la secretaria de la función pública Sobre el cumplimiento de estas cartas compromiso se han llevado a cabo diversos ejercicios de monitoreo ciudadano como parte de los procedimientos que exige la SFP para validar o “asegurar” estas cartas compromiso ciudadano (ASERCA 2007c). El monitoreo ciudadano consiste en un ejercicio de monitoreo por parte de instituciones no gubernamentales (principalmente organizaciones civiles y academia) en coordinación con la institución observada, con el objeto de proponer mejoras.⁶ Así, a expresa invitación por parte de ASERCA diversas universidades en 2006 (como las Universidad Autónomas de Nuevo León y Campeche y la Universidad de Guadalajara) y en 2007 (como la

⁵ Aunque revisando el portal oficial de las cartas compromiso ciudadano del gobierno federal <http://www.serviciosdecalidad.gob.mx/index.php> no se encontraron referencias a ASERCA ni a estas solicitudes entre las cartas firmadas por SAGARPA.

⁶ Según la SFP (2005: 5) “El monitoreo permite fortalecer la transparencia en la gestión pública, la rendición de cuentas y la colaboración entre servidores públicos y ciudadanos para la construcción de un buen gobierno, atento, responsivo y responsable ante las necesidades y demandas de la sociedad”. Para mayor información sobre monitoreo ciudadano, ver <http://www.monitoreociudadano.gob.mx/>.

Universidad Autónoma de Tamaulipas, y la Universidad Autónoma de Chiapas) realizaron ejercicios de monitoreo al respecto. Los ejercicios de monitoreo de 2007, concluyeron que había sobre un alto cumplimiento sobre honestidad y transparencia, pero problemas de información sobre los trámites y procesos en las ventanillas (UAT, 2007; UACH, s/f). Cabe señalar que, si bien los ejercicios de monitoreo ciudadano son importantes, tanto por su poca frecuencia –no constituyen acciones sistemáticas de evaluación o control- como por la relación que se establece entre las organizaciones que son invitadas al monitoreo de ASERCA –quien es quien finalmente decide a quién invitar para dejarse monitorear- no son acciones suficientes para identificarlas como instancias permanentes o regulares de contraloría social.

El resto de los programas no reportan algún tipo de vínculo con organizaciones civiles. ASERCA, como toda dependencia de la Administración Pública Federal, tiene que reportar ante la Comisión de Fomento de las OSC –donde participan las secretarías de hacienda y crédito público, relaciones exteriores, gobernación y desarrollo social- las acciones de fomento. Para el año 2008 la SAGARPA no reportó ningún tipo de acción de fomento o vinculación para la vigilancia relacionada con programas de ASERCA (Gobierno de México, 2009). Y ninguno de los programas incluye se manera explícita en sus normas espacios institucionales y regulares de comunicación donde pueda expresarse la voz de los productores y que sirva además para la vigilancia del programa.

De lo que se desprende en este apartado es que, siguiendo la terminología propuesta por Fox (2008: 196) en ASERCA no encontramos sistemas de rendición de cuentas, ni siquiera *blandos*. ASERCA sólo posee mecanismos de atención ciudadana pero no de contraloría social. En el mejor de los casos, son mecanismos de contraloría social limitada, puesto que las únicas posibilidades que tienen los ciudadanos son presentar solicitudes de información y/o poder entablar una queja o inconformidad, activando sistemas horizontales, con las limitaciones que estas instancias demuestran tener. No existen otros mecanismos para exigir respuestas, inhibir actos de corrupción o discrecionalidad, y hacer responsables a los funcionarios por sus acciones en caso de irregularidades. Y en ningún programa funcionan mecanismos de contraloría social ampliada, donde puedan controlar, además de los beneficiarios, los ciudadanos y sus organizaciones civiles. Esta deficiencia es importante puesto que ASERCA sólo no está exento de áreas de discrecionalidad y opacidad donde se dan actos de corrupción, como se verá en el siguiente apartado, al analizar los procesos y áreas críticas de los programas de ASERCA, sino que PROCAMPO ha sido considerado en los últimos meses como uno de los programas paradigmáticos de corrupción gubernamental y mantención de redes clientelares (Pardinas, 2008; Merino, 2009; Dresser, 2009; Aguayo, 2009).

Procesos y áreas críticas de los programas de ASERCA.

Hay programas, por ejemplo, que se otorgan (sic) muchos millones de pesos a nombre del campesino, de un campesino pobre, descalzo. Ésa es la imagen que se nos da para hacer el programa. Y a la hora que uno se asoma a ver quién se queda con el dinero de ese programa, no es ningún campesino ni pobre, ni descalzo, ni mucho menos, sino es alguien que tiene un rancho muy, muy grande de cientos de hectáreas y compra camioneta nueva cada año y todavía pide más dinero. Felipe Calderón Hinojosa. Presidente Constitucional de México.⁷

En este apartado se definen los procesos clave para que los productores puedan acceder a los apoyos que ofrece ASERCA, con el objeto de identificar las áreas críticas de opacidad y discrecionalidad y los mecanismos horizontales y verticales que se han establecido para inhibir la corrupción en estas áreas. En un primer momento hablamos de PROCAMPO puesto que su funcionamiento difiere del resto de los programas, y después de APOYOS COMPLEMENTARIOS y PROMOAGRO.

Procesos clave en PROCAMPO.

Como cualquier programa focalizado de transferencias económicas en efectivo, son cuatro sus procesos centrales de operación: entrar, permanecer, recibir apoyos y salir (Hevia, 2009b). Como se muestra a continuación, en cada uno de estos procesos existen áreas de oportunidad para la corrupción

Para **entrar** al programa, el primer paso es registrarse en el Registro o Padrón de beneficiarios de PROCAMPO. Sólo los productores inscritos en este Padrón pueden acceder a los beneficios y apoyos. Cabe señalar que este programa no tiene por objetivo mitigar la pobreza, por lo que su público objetivo son los “productores” y su principal criterio de inclusión es que el productor sea efectivo propietario (o usufructuario) de la tierra, y que los cultivos sean lícitos, y no que los productores estén en condición de pobreza.⁸

Los productores reciben apoyos por el número de hectáreas que producen (no por volumen de producción u otro indicador), por lo que el registro contiene el número de hectáreas que cada productor –ya sea propietario o arrendatario- registra. Para ingresar al padrón, los productores tenían que demostrar la propiedad o usufructo del terreno, y poseer una identificación oficial. Más adelante, para solicitar los apoyos, los productores que están dentro del padrón tienen además que demostrar que sí cosecharán el producto específico en las hectáreas determinadas, pero para la inscripción sólo se necesitaba demostrar propiedad o uso, y un documento de identidad (que podría

⁷ Discurso del Presidente Calderón en la “Ceremonia de Premiación Nacional del Concurso de Dibujo Adiós a las Trampas”. Miércoles, 12 de agosto de 2009. <http://www.presidencia.gob.mx/prensa/discursos/?contenido=47295>

⁸ En un comienzo, recibían apoyo sólo algunos productos que serían más afectados por el TLC, como el maíz o el frijol, pero se abrió a cualquier producto lícito con posterioridad. Sólo a partir de 2003 es que se dio prioridad para la incorporación de nuevos productores con criterios de inclusión como tener menos de 5 hectáreas o habitar en zonas marginadas.

ser entregado hasta por una organización campesina) y así quedaban registradas el número de hectáreas susceptibles de recibir apoyos en el padrón.

El primer registro o padrón se realizó entre 1991 y 1993 por agentes gubernamentales de la Secretaría. Como Merino (2009) detalla, a nivel nacional el proceso de integración del padrón de beneficiarios estuvo signado por la presión política de las organizaciones campesinas y de facciones políticas, interesadas en ampliar sus clientelas políticas. La solución propuesta por PROCAMPO fue negociación local de la integración de los listados de beneficiarios, la capacitación de “representantes agrícolas” para 85 pueblos, y se utilizó la infraestructura operativa del Programa Nacional de Solidaridad (Merino, 2009: 45 y ss.).

En este sentido, la negociación local fue clave para la integración de los padrones. Para el caso de la zona centro de Veracruz, según personal que participó en ese proceso, la identificación se hizo sobre bases de datos e información más bien técnica, y donde las organizaciones campesinas intentaban presionar, pero no tenían un papel preponderante.⁹ En esta zona, y al parecer en otras partes del país, se realizaron asambleas de validación con los productores para conocer si el directorio contenía errores. Diversos entrevistados refirieron que muchos de los problemas de integración del padrón en esos años se debió a la información incompleta o falsa que daban los productores, temerosos que esa información fuera utilizada para otros fines –como cobrar impuestos o expropiar la tierra- y que sólo una vez que vieron que la información redundaba en apoyos económicos solicitaron modificar los datos.¹⁰

El proceso de inscripción al padrón o registro no es continuo ni abierto. En la actualidad, este proceso está cerrado, los campesinos que no estén inscritos en el Registro no pueden inscribirse y, por lo tanto, recibir apoyos. Según el sitio de ASERCA “Actualmente se encuentra suspendida la incorporación de nuevos predios, ya que hay un gran número de productores en lista de espera para ser incluidos en el PROCAMPO, derivado que su inclusión está en función de las superficies dadas de baja del PROCAMPO a nivel nacional” (ASERCA, 2009a).¹¹

En términos de análisis de los espacios de oportunidad para actos de corrupción, la integración del padrón es el principal punto crítico de opacidad de todos los procesos de PROCAMPO. En primer lugar, en la forma en que se elaboró este padrón. Este proceso estuvo caracterizado a nivel nacional por presiones de organizaciones campesinas y facciones políticas interesadas en mantener, generar y fortalecer clientelas políticas, y a nivel local por negociaciones entre los productores y los operadores de la secretaría de agricultura, donde la reticencia por parte de los productores a entregar información al gobierno contribuyó a incrementar los errores de exclusión. Y en segundo lugar, en los procesos para depurarlo o actualizarlo, puesto que desde su creación 1993 el padrón no se modificó en forma significativa hasta 2000. Sólo se actualizó de forma parcial por bajas en el padrón, por incumplimiento por parte de los productores, y por limitados procesos de incorporación de nuevos productores. En la resistencia a modificar el padrón, siguiendo a Merino (2009), se ubicaron tanto las organizaciones campesinas de muy diverso origen como los intereses de la clase política estatal y, en algunos casos, federal.

⁹ Esta información fue confirmada por operadores de ASERCA y, para el caso de Veracruz, por Velázquez (2009).

¹⁰ Seguramente conocer más profundamente los procesos locales de integración de los padrones en Sonora, Sinaloa o Tamaulipas, con mayor concentración de propietarios, fueron muy diferentes, tal y como Merino apunta en el capítulo IV de su artículo.

¹¹ http://www.aserca.gob.mx/artman/publish/article_209.asp Preguntas frecuentes No.36

En este sentido, los potenciales errores de inclusión, pero sobretodo de exclusión hizo que en 2001, ya con las nuevas autoridades del gobierno de Vicente Fox, se creara un programa denominado REGISTRO ALTERNO que buscaba volver a elaborar un padrón o registro con productores que no estuvieran inscritos en PROCAMPO. Aquí se dio prioridad a productores que tuvieran menos de 5 hectáreas y que vivieran en municipios de alta y muy alta marginación, constituyendo en la práctica la primera dimensión de focalización según criterios de pobreza. Estar inscrito en el REGISTRO ALTERNO, sin embargo, no aseguraba la recepción de apoyos, sino que permitía quedar en “lista de espera” para acceder a PROCAMPO según los productores que se vayan dando de baja y el eventual aumento de cupos que dictamine el Congreso de la Unión, así como la posibilidad de acceder a programas de los APOYOS COMPENSATORIOS.¹²

Para aquel productor que no tenga registrado en PROCAMPO (o en REGISTRO ALTERNO), aquí termina su relación con este programa. Al no existir un procedimiento regular de ingreso, el productor tiene que esperar a que, por decisiones más políticas que técnicas, se asignen los recursos para que más productores reciban PROCAMPO. En cambio, para el productor que está dentro del programa, tiene que cumplir con una serie de procesos para permanecer en él.

En términos de áreas críticas para el desarrollo de conductas de soborno y/o extorsión, el primer paso -entrar- resulta ser el más opaco y el más difícil. Si para acceder a los recursos se debe pertenecer al padrón, pero está cerrado, las posibilidades de que productores sobornen a las autoridades para ingresar al padrón, o que las autoridades extorsionen a los campesinos con el mismo son amplias.¹³ Por esto es fácil comprender por qué se afirma que este programa estaba “diseñado para la corrupción”.¹⁴ No sólo en la inclusión/exclusión de un productor, sino también en la modificación de las hectáreas elegibles. Aunque cabe señalar que a nivel local, ni los funcionarios ni los expertos entrevistados consideraron el acceso al padrón un posible “área gris” para la incidencia de irregularidades. Creemos que en esta percepción influye la dificultad de modificar los procedimientos de acceso, de ahí que no sea visto como un foco de corrupción, a pesar que la demanda por ingresar al programa es frecuente y una de las solicitudes de información que se realizan a ASERCA.

Para transparentar estas áreas críticas para la corrupción, los controles sociales se centraron en la validación de los padrones que en su momento podían hacer los Subcomités de Control y Vigilancia, que incluía la posibilidad de dar de baja a productores del padrón, los que se analizan más adelante con detalle. Por otro lado, los controles horizontales para limitar estos espacios de discrecionalidad se centraron en la generación de procedimientos para la actualización del directorio de Procampo (con revisiones documentales principalmente), pero en la disminución de otros (como la frecuencia de revisión física de los predios por parte de personal de ASERCA). En la actualidad estos procedimientos de actualización incluyen la revisión de las bases de datos y cruzamiento de la información con el fin de identificar las siguientes irregularidades:

¹² Esto sucede de manera análoga con los beneficiarios “congelados” o “en tubería” de Progres/Oportunidades: cumplen con las exigencias para ser beneficiarios, pero por razones presupuestales no reciben el programa hasta que exista una apertura de recursos en el presupuesto federal (Hevia, 2007).

¹³ Aquí utilizamos la definición de corrupción de Garzón (2003: 30-31) “la corrupción consiste en la violación limitada de una obligación por parte de uno o más decisores con el objeto de obtener un beneficio personal extraposicional del agente que lo(s) soborna o a quien extorsiona(n) a cambio del otorgamiento de beneficios para el sobornante o extorsionador que superan los costos del soborno o del pago o servicio extorsionado.

¹⁴ El coordinador general de Procampo, Juan Antonio Fernández Ortíz, aseguró que Procampo estaba diseñado para la corrupción (Proceso 15/12/2002). Más tarde el mismo Hernández fue inhabilitado por la Secretaría de la Función Pública (Cepeda, 2008).

- Declarar más superficie elegible o total de la realmente existente.
- Otorgar apoyos a personas físicas que exceden los límites de superficie máxima en propiedad de un solo individuo.
- Integrar expedientes en terrenos no regularizados.
- Problemas de cálculo de los predios y los montos de apoyos.
- Entregar apoyos por PROCAMPO y por CAPITALZA al mismo productor.
- Ingresar a base de datos por cesión de derechos después de 20 días previos al periodo de siembra
- Ingresar solicitudes fuera de los periodos de apertura de ventanillas.
- No informar a los estados y productores de los periodos de apertura/cierre de ventanillas (ASERCA, 2007a).
-

A pesar de estos procedimientos, poco se sabe sobre sus resultados en términos de depuración del padrón. En esta investigación no se encontró información donde se actualizaran estos procedimientos de revisión con la revisión de funcionarios de ASERCA u otros funcionarios públicos que no pueden acceder a apoyos según las reglas de operación de 2008 (Merino, 2009). A pesar de ello, según notas de prensa hasta 2009 habían sido canceladas más de 11 solicitudes de apoyo (El Universal, 20 de julio de 2009),¹⁵ sin poder precisar cuántas de estas se habían identificado gracias a estos procedimientos y cuántas gracias a los controles para el siguiente procedimiento: permanecer.

El segundo proceso es **permanecer** en el programa. Para ello, una vez inscrito en este padrón, el productor tiene que reinscribirse en el Centro de Apoyo para el Desarrollo Rural, CADER, donde se especifica el número de hectáreas que serán sembradas y por las que se solicita apoyos. Esto se realiza por medio del llenado del Formulario Único (FUSA). Si hay cambios en la solicitud (de propietario, hectáreas totales o aprovechables, etc.) esta se procesa en el CADER. Este procedimiento es temporal –cuando se abren las ventanillas de atención- y se realiza a nivel local, por lo que los intermediarios y gestores de los apoyos y de la información pueden ser actores vitales para el control. Aquí se advierten cambios para sistematizar y controlar mejor las bases de datos de los beneficiarios y de los apoyos.

Es decir, para recibir los apoyos de PROCAMPO no basta estar inscrito en el padrón. Cada ciclo agrícola, los productores tienen que solicitar los apoyos en los periodos de apertura de las ventanillas de atención en CADER de su localidad. De esta acción depende que el productor pueda recibir o no apoyos. El procedimiento administrativo implica llenar una solicitud en un formato universal y entregarla en los CADER, especificando el monto total de hectáreas que serán sembradas del monto total de terreno disponible. En caso que se haya modificado el expediente del productor -como la cesión de derechos de algún terreno-, tiene que actualizar sus datos en el CADER en los tiempos establecidos.

En estos procesos, el área crítica de corrupción más evidente es la diferencia entre lo que se dice se va a sembrar y lo que se siembra en realidad. De hecho, las principales acciones “anticorrupción” reportadas por ASERCA se relacionan con este punto, introduciendo fotografías satelitales para el control de los campos sembrados. Según la Comisión Intersecretarial de Transparencia y Combate a la Corrupción (CITCC, 2006):

Para la verificación de predios ejidales, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, alcanzó al cierre de 2004 el 100 por ciento de cobertura de

¹⁵ http://www.eluniversal.com.mx/notas/vi_615945.html

predios en imágenes de satélite, lo cual permite identificar si un predio está o no sembrado y si cumple con la normatividad [en este caso, si está sembrando productos lícitos], determinar los avances de siembra o cosecha con definición a nivel predio, propietario y productor. Con este sistema, se brinda certeza y transparencia en el otorgamiento de recursos del Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO).

Las imágenes satelitales permiten saber si el producto es lícito o no. Por ejemplo, en 2001 gracias a esta herramienta, se dieron de baja 300 mil hectáreas porque estaban destinándose al cultivo de estupefacientes (La Jornada 7 diciembre 2001). Este procedimiento de control horizontal de imágenes satelitales se complementa con revisiones de los expedientes y con visitas a campo de los CADER con el fin de inhibir esta práctica, aunque este instrumento –las visitas a campo- ha ido disminuyendo en el tiempo. Según nuestros informantes, hoy sólo se realizan inspecciones a campo sólo por cuatro causas: que se solicite un incremento de superficie mayor a media hectárea; que la tierra sea de uso común; que sean tierras no operadas en ciclos anteriores; y denuncias ciudadanas canalizadas en el Subcomité de Control y Vigilancia o en el Órgano Interno de Control.

Aunque también a nivel local puede suponerse que las relaciones entre los productores y los CADER son centrales, puesto que ellos tienen el control de procesos críticos: avisar a los productores de los procesos de apertura y cierre de ventanillas, asesorar y recibir las solicitudes de apoyo y actualizar los expedientes. Los trabajadores de los CADER son también los encargados de vigilar y supervisar que las tierras estén plantadas, por lo que en la práctica poseen capacidades centrales y por lo tanto son actores fundamentales en este proceso. Ellos están controlados por los Distritos Rurales, los que a su vez están controlados por las coordinaciones estatales y todos lo están por el órgano interno de control, lo que no significa que no existan acusaciones de extorsión por parte de funcionarios del CADER. En este sentido, la SAGARPA identificó a sus tres principales causas o circunstancias de conductas irregulares en 2001, la “posibilidad de búsqueda de ingresos extras debido a bajos salarios”, la “posibilidad que tiene un servidor público dentro de su marco de actuación, de favorecer o perjudicar ilícitamente a un particular” y “acciones u omisiones conscientes para beneficiar o perjudicar a una o más personas” (CITCC, 2001).

Estos dos puntos críticos –la información sobre la cantidad de superficie sembrada y la atención del personal en los CADER- los controles horizontales se basan en cruces de información oficial con fotografías aéreas en algunas áreas, y en implementar cadenas de responsabilidad administrativa para controlar a los funcionarios. Por otro lado, los controles sociales se limitan únicamente a acceder a información, a conocer por medio de los padrones de beneficiarios las hectáreas por la que los productores reciben ayudas y, en caso de irregularidades, denunciarlas al órgano interno de control. Y como en otros programas condicionados, la vigilancia de los subcomités está orientada hacia los productores (controlar, por medio de “listas cruzadas”, posibles desvíos de recursos) más que la labor de los funcionarios. Así que la denuncia pública resulta ser la casi única salida que tienen los productores para evitar abusos de poder.¹⁶ Según Velázquez (2009) los niveles de discrecionalidad de los funcionarios del CADER son menores que los que se observaban en programas de financiamiento rural, como Financiera Rural, donde la cooperación entre los funcionarios y los productores para defraudar al fisco era la norma más que la excepción.

Ahora bien, para **recibir apoyos**, son dos los procesos: el primero tiene que ver con la selección de las solicitudes que serán apoyadas y el segundo con la mecánica misma de entrega de los recursos económicos. Sobre el primer punto, según el procedimiento general operativo

¹⁶ Por ejemplo, en Durango en 2008 se denunciaron actos de extorsión por parte de los funcionarios del CADER al exigirse un pago de \$100 por hectárea (El sol de Durango, 19 junio de 2008).

(ASERCA, 2007a), una vez que el CADER recibe las solicitudes en los tiempos de apertura de ventanilla, se generan “listas cruzadas” compuestas por el visto bueno del CADER, quien revisa que el expediente esté completo y el productor esté activo en el padrón de beneficiarios, y por las “recomendaciones” de los Subcomités de Control y Vigilancia, que cumplen con las funciones de contraloría social. Aquí los controles horizontales se basan en las revisiones documentales de los expedientes, asegurándose que estén completos y no tengan irregularidades, y los controles sociales en la aprobación o rechazo de las “recomendaciones” que hacen los subcomités.

Sobre el segundo proceso –la entrega misma de recursos económicos- en este punto es donde se registran más cambios en el gobierno de Fox. Los listados de solicitudes de los beneficiarios inscritos en el Padrón son revisados por el Subcomité de control y vigilancia, los que recomiendan qué solicitudes son aprobadas, rechazadas o en revisión. Cabe señalar que “solo en los casos de recomendación y dictamen positivos procederá la entrega de apoyo al productor” (ASERCA, 2007a:16 numeral 46).¹⁷ Con el objeto de terminar con ilícitos y abusos en ventanillas de pago,¹⁸ desde 2007 los apoyos aceptados reciben cheques nominativos o transferencias electrónicas, sin intermediación de organizaciones campesinas,¹⁹ aunque la implementación de este mecanismo también fue presa de sospechas y acusaciones de corrupción.²⁰ Todo esto con el objetivo de transparentar el destino del dinero, evitar comisiones a los intermediarios que iban a recibir todos los apoyos de un ejido o comunidad, y disminuir la posibilidad de extorsión en ventanilla para recibir el pago completo.

Por último, los procesos para **salir** son dos: la exclusión en el padrón en caso que se descubra alguna irregularidad –predios no explotados, falsedad en el nombre de los dueños o arrendatarios- y la posibilidad de autoexclusión voluntaria. En ambos casos, la exclusión del padrón es permanente y los productores no podrán solicitar apoyos al programa.

Hasta ahora hemos visto que estos procesos dan cuenta de una serie de áreas de oportunidad para que se establezcan actos de soborno o extorsión entre los productores y los operadores de PROCAMPO. Sin embargo, PROCAMPO adolece de dos dimensiones más de corrupción que limitan seriamente su operación y lo caracterizan hacia fuera como un programa opaco y corrupto: el clientelismo y el patrimonialismo.

Diversos analistas coinciden en que Procampo ha tenido funciones más bien políticas de mantenimiento de clientelas entre los productores campesinos y desactivación de potenciales conflictos en el campo, por medio del fortalecimiento de las centrales campesinas que controlaron a nivel nacional los procesos de ingreso, y que siguen controlando parte de los procesos de permanencia y entrega de los recursos y se siguen oponiendo a cambios en las reglas del juego. Y por medio del aprovechamiento de los gobiernos estatales, que promueven la transferencia de

¹⁷ En el sitio de ASERCA no se encuentra información pública sobre los listados de las cédulas de recomendación -anexos 1 y 2 (ASERCA, 2007a: 57-60).

¹⁸ Por ejemplo, en 2002 Procampo informaba que sólo el 21% de los campesinos recibía el apoyo de forma directa. Ese mismo año se inhabilitaron a 10 funcionarios públicos, incluyendo al director regional de Procampo en Coahuila (La Jornada, 11 abril 2002).

¹⁹ Así, por ejemplo en Tamaulipas, la dirigencia campesina afirma que el PAN monta una campaña de desprestigio a las organizaciones campesinas acusándolas de corrupción en Procampo cuando los cheques se entregan a los productores (Diario Hoy Tamaulipas, 13 septiembre, 2008).

²⁰ En algunos medios de comunicación dirigentes campesinos afirman que estos son actos de corrupción de cuello blanco por el cambio a cheques que ya los entregan “rasurados” y “feriados”(milenio, 23/05/08) En este sentido en Puebla se quejaban de retrasos en la entrega de los recursos de Procampo y abusos en los cajeros automáticos (La Jornada de Oriente, 11 septiembre, 2008).

recursos y subsidios a sus campesinos, participan indirectamente en el control de los mismos –por medio de las relaciones que establecen a nivel local con los CADER y los DDR- y muchos son además grandes beneficiarios directos de estas transferencias (Fundar, AC, 2008; Merino, 2009; Pardinas, 2008). Esto último se relaciona con el patrimonialismo. Como pocas veces, la página de “subsidios para el campo” de Fundar AC, 2008 ha logrado mostrar cómo a nivel estatal imbricadas relaciones entre el poder político y el poder económico que se van reforzando mutuamente. El caso paradigmático que muestra Merino (2009 cap. IV.) sobre un funcionario estatal de Tamaulipas que es a su vez uno de los principales receptores de transferencias de PROCAMPO y además fue uno de sus diseñadores originales, como miembro de una organización campesina, permite comprender los intereses creados en los estados que dificulta la revisión de los padrones y operación en general de los procedimientos de PROCAMPO. Ante estos procesos de clientelismo y patrimonialismo, por último, se hacen evidentes las limitaciones de los controles horizontales y sociales que existen para mitigar las irregularidades en este programa.

Por esto, analistas como Dresser (2009:1) concluyen: “Procampo no ha aumentado la competitividad pero sí ha reforzado las clientelas. No ha promovido la comercialización pero sí ha creado un terreno fértil para la corrupción. No ha fomentado la productividad laboral del México rural pero sí su manipulación política”.

Procesos clave en APOYOS COMPENSATORIOS y PROMOAGRO.

A diferencia de PROCAMPO, donde los apoyos están limitados a los que están dentro del padrón de beneficiarios, los APOYOS COMPENSATORIOS y PROMOAGRO no tienen un padrón fijo de potenciales beneficiarios. De ahí que los procesos clave son tres: solicitud, selección y entrega de los apoyos.

El primer proceso es la solicitud o petición del productor para acceder a cualquiera de los apoyos ofertados. Para ello los productores tienen que entregar en ventanillas establecidas las solicitudes llenadas de manera debida. Para todos los programas de APOYOS COMPENSATORIOS, esto es, los esquemas de apoyos a coberturas, ingreso objetivo, ordenamiento de los mercados de granos y oleaginosas, los esquemas de comercialización específicos, y para acceder a PROMOAGRO, los productores y/o sus organizaciones tienen que entregar la solicitud y los documentos específicos en las ventanillas de atención. Aquí, como en PROCAMPO, es vital tener la información sobre las fechas y ubicaciones de las ventanillas de atención, y evitar el soborno para incorporar las solicitudes fuera de tiempo y la extorsión para poder procesarlas en tiempo. La información sobre los plazos de apertura de estas ventanillas no está ni en la página central de ASERCA ni en la información específica de cada programa, aunque sí se encuentra en Internet en www.infoaserca.gob.mx y la poca cantidad de personal encargado de recibir estas solicitudes –que por lo general no es más que un funcionario para todo un estado- limitan las posibilidades de cometer extorsión.²¹

El segundo trámite, la selección de los beneficiarios, es intra-gubernamental y depende de las direcciones regionales de ASERCA, que abarcan más de un estado. Una vez que se presenta la solicitud, las oficinas regionales verifican que cumpla con la normatividad y se les otorga la “elegibilidad”, la que se comunica a los productores. A pesar de que los programas de APOYOS COMPENSATORIOS especifican criterios de elegibilidad, las reglas de operación no explican qué pasa cuando son más los productores que solicitan los apoyos que el monto disponible. Tampoco

²¹ A conclusiones similares llegaron los monitoreos ciudadanos de los procedimientos del subprograma de Ingreso Objetivo (UAT, s/f).

especifican si estas decisiones de selección son colegiadas, se toman en el seno de comités técnicos, si corresponden al responsable estatal, o si son tomadas en las oficinas centrales en la Ciudad de México. Según personal de ASERCA, en la asignación de recursos se da prioridad a aquellos que se presentan primero, analizando que cumplan todos y cada uno de los requisitos. Si no cumplen, y si hay otros productores interesados, se descartan y se les permite a otros nuevos trámites. En este proceso no existe ni participación ni control ciudadano posible. En el caso de PROMOAGRO, según sus normas operativas, la selección también corresponde sólo a ASERCA, por medio de la Comisión de Regulación y Seguimiento, quien selecciona a los potenciales beneficiarios. Esta comisión está definida por el Comité Técnico Nacional de la SAGARPA, una instancia gubernamental colegiada de decisión normada en las reglas de operación (ASERCA, 2009a).

El tercer proceso es la entrega física de los apoyos, que dependiendo del programa, puede ser la transferencia electrónica de dinero, cheque nominativo o la contratación de una póliza de garantía para ventas futuras. Como estos apoyos se solicitan a petición de parte y la información para el cálculo de los mismos se realiza en el proceso de inscripción, los apoyos no se condicionan –como en el caso de PROCAMPO- a la realización de ciertas acciones, como la siembra o cosecha específica. Es decir, al ser apoyos para la comercialización de productos ya cosechados, los apoyos solicitados y el control gubernamental es documental, no físico: revisar que las facturas concuerden, que el monto de las toneladas por las que se piden los apoyos concuerden con las facturas de venta, etcétera.

En estos procesos no existen mecanismos sociales de control o vigilancia y los mecanismos horizontales se limitan más que nada a la revisión documental de los expedientes, misma que es realizada por los funcionarios regionales de ASERCA, quienes a su vez son controlados por auditorías internas de su órgano interno de control.

Las deficiencias identificadas, sumadas a la complejidad de los apoyos y sus marcos normativos, y a la opacidad para la entrega de información sobre los procesos de apertura de las ventanillas de atención, dificulta el acceso de productores independientes a estos programas. Así, por ejemplo, del listado de beneficiarios de adquisición de coberturas en 2008, sólo hubo tres organizaciones de Guerrero (la unión de agroindustriales Amucothl SPR de RI; Integradora Padea SA de CV y el Consejo Estatal del Maíz de Guerrero) mientras que en Chihuahua en el mismo periodo se reportan 117 beneficiarios, donde sólo 28 son productores particulares y el resto son empresas.

Así, se puede concluir que estas limitaciones no son sólo de desempeño, no existe en las reglas de operación ni en los flujogramas operativos procedimientos específicos para poder controlar o vigilar la correcta aplicación de los recursos, conocer quiénes deciden los beneficiarios o permitir el acceso de más productores a estos beneficios.

Para concluir con este apartado, podemos ver que en tanto en las áreas críticas de PROCAMPO como de APOYOS COMPENSATORIOS y PROMOAGRO es poca la participación de los productores y otros actores sociales interesados en estos programas en estos últimos. Si bien para PROCAMPO existen subcomités que resultan actores relevantes en la selección de los productores que serán apoyados, estos tienen poca participación para el resto de los procesos, especialmente para poder inscribirse al padrón o registro de PROCAMPO. Los controles horizontales, por otro lado, están destinados al cumplimiento de la explotación agraria más que a la

actualización del padrón y donde se evidencian errores de inclusión y exclusión²² Como en otros programas de transferencias condicionadas, los productores, más que los controladores, son los controlados y todos los mecanismos gubernamentales –sociales y horizontales- están diseñados para ello.

En el siguiente apartado se analizan estos subcomités al ser los únicos mecanismos explícitos de contraloría social de todos los programas de ASERCA.

Subcomités de contraloría social.

Los mecanismos privilegiados de contraloría social en México han sido los comités de beneficiarios que se reúnen con el fin específico de controlar y monitorear el bien o servicio recibido por el gobierno. Esta fue la marca de nacimiento de la contraloría social, en el contexto del Programa Nacional de Solidaridad, y fue retomada en la Ley General de Desarrollo Social y en los Lineamientos de Promoción de la Contraloría Social de la Secretaría de la Función Pública (Gobierno de México, 2004; SFP, 2008).

Sin embargo, como bien apunta la literatura (Fox, 2007; Cunill, 2009; Hevia, 2009a; Hevia, Oejo y Viveros, 2008), para vigilar y controlar las acciones de gobierno, necesitan constituirse como efectivas contrapartes ciudadanas, lo que implica autonomía con relación al gobierno, y recursos de poder específicos para poder ejercer sus funciones.

Para el caso de ASERCA, sólo PROCAMPO posee de cierta forma este tipo de estructura, que se denominan sub-comités de control y vigilancia. Estas instancias se rigen por una normatividad interna que data desde el inicio del programa (1994) y que no se ha modificado en el tiempo.

La conformación y operación de estos comités es la siguiente:²³ por cada uno de los núcleos agrarios que componen un CADER se nombra un vocal de control y vigilancia entre los mismos productores. Este vocal cumple funciones de articulación entre el CADER y el núcleo agrario. Por ejemplo, para las sesiones de capacitación sobre los cambios de reglas de operación, los CADER hacen reuniones al menos una vez al año con estos vocales de los núcleos quienes a su vez son los encargados de llevar la información a los demás productores.

Son estos vocales de control y vigilancia de cada uno de los núcleos agrarios los que tienen que seleccionar al vocal “A” que los representará en el Sub-comité de Control y Vigilancia, y que es el único representante de los productores. El vocal “B” es el jefe de CADER y el subcomité es presidido por el Jefe del Distrito Rural. Por lo general, también se nombra un presidente suplente que representa al gobierno del estado. El presidente del subcomité (es decir, el jefe del Distrito Rural) tiene voto calificado en caso de empate. Vale decir, la representación de los productores en estos comités es minoritaria y no tienen recursos de autonomía básica, como por ejemplo, la posibilidad de elegir al Presidente del subcomité.

Las funciones principales de este subcomité son elaborar las cédulas de recomendación, centrales para poder recibir los apoyos anuales de PROCAMPO. Según la norma:

²² Por ejemplo, en 2007 en Aguascalientes se denunciaron apoyos de Procampo a exalcaldes, diputados, comerciantes y empresarios que no “cumplían con el requisito de tener más de 20 cabezas de ganado” según la denuncia de un dirigente local del PRD (La Jornada, 27 de julio 2007).

²³ Esta descripción se basa en la entrevista realizada a un CADER en Veracruz y en ASERCA (1994).

[El subcomité de control y vigilancia] Revisa el Listado de Recomendación (lista cruzada) entregado por el Jefe de CADER y (...) deberá entregarlo al CADER con su firma y recomendación en la Cédula de Recomendación (...) **Sólo en los casos de recomendación y dictamen positivos procederá la entrega del apoyo al productor.** (...) Para los casos de solicitudes continuas de ciclos anteriores, que en el ciclo en operación conservan la característica de “solicitud continua”, no se emitirán formatos de reinscripción, ni se requerirá nuevamente la recomendación del SCCV, ya que ésta se emitió por ese órgano colegiado desde el ciclo agrícola en que el productor solicitó, mediante la suscripción del formato correspondiente, que se le tuviera por presentado requiriendo la entrega de los apoyos al inicio de cada ciclo agrícola homólogo subsecuente, en los términos de esa solicitud, por lo que, en tanto no se modifique al productor o el propietario que implique cambio de productor y/o la superficie apoyada contenida en dicha solicitud, la recomendación positiva es válida (ASERCA, 2007a: 15 y 16, negritas en el original).

La selección de los vocales de control y del vocal “A” del subcomité se realiza cada tres años, y pueden reelegirse los mismos representantes. Según el jefe de CADER entrevistado, había varios de los 170 núcleos agrarios que atiende que son los mismos vocales de control y vigilancia desde los inicios del programa. No contamos con datos fidedignos sobre cuántos de estos núcleos agrarios efectivamente están constituidos y cuentan con un vocal de control y vigilancia. Sin embargo, según la Ley Agraria, en cada núcleo agrario existe la figura de “vocal de control y vigilancia” por lo que suponemos que estas figuras realmente existen y cumplen con las funciones encomendadas, las que, no obstante, tienen más que ver con ser parte de las cadenas de información y transmisión de información que con “controlar” y “vigilar”.

Por otro lado, no se pudo encontrar información que analizara el peso o influencia política que tienen estos vocales al interior de los núcleos agrarios, pero según los funcionarios del CADER entrevistados, este puesto no se usa como “trampolín” político: en el CADER entrevistado, sólo un vocal había sido presidente municipal (de 170 vocales) e implica muchos costos para los vocales, en tiempo, dinero para transporte a reuniones.²⁴

En términos analíticos, de esta descripción, en términos de autonomía, se puede inferir que, si bien existen ciertos grados de independencia para la selección de los vocales de contraloría social al interior de los núcleos agrarios, la poca representación de los productores en estos comités limita seriamente su independencia y autonomía. A esto se suma limitaciones en la norma que regula estos comités, como no poder seleccionar entre los miembros a su presidente, o tener que constituir comités por CADER y no por cantidad de núcleos agrarios.

La falta de interés por parte de ASERCA de normar o vigilar estos procesos revela, por un lado, cierta estabilidad en los procesos de selección y funciones de los subcomités y de los vocales en la operación concreta de PROCAMPO (rutinas de operación que se van creando durante décadas), y, por otro lado, la poca importancia que ASERCA parece dar al funcionamiento de estas instancias de coordinación.

Este último punto tiene que ver también con la función política de PROCAMPO para mantener clientelas y evitar conflictos: por un lado, los procedimientos de selección de los vocales

²⁴ Usar instancias de “participación” y “contraloría” como correas de transmisión por parte de los programas no es exclusivo de PROCAMPO. La mayoría de las funciones de los Comités de Promoción Comunitaria de Oportunidades cumplen funciones similares (Fox, 2007; Hevia, 2008).

abona a sobrerrepresentar el peso de los líderes comunitarios y las organizaciones campesinas, tal y como Merino (2009) sugiere, porque obliga por ejemplo a 170 representantes de los núcleos agrarios del CADER analizado a elegir sólo a una persona que hablará por ellos en el subcomité. Por otro lado, la estabilidad en el tiempo de estos subcomités y su bajo perfil indica también sus limitaciones para resolver conflictos de operación o para ser usados como mecanismos políticos de relación entre los núcleos agrarios y la SAGARPA: al poseer funciones tan específicas, no sirven para plantear o resolver problemas serios de operación de los programas, los que muchas veces terminan siendo enunciados por las grandes centrales campesinas y/o los gobiernos estatales.

Para finalizar el análisis de autonomía, ni los entrevistados ni la poca literatura existente indica que estos subcomités tengan algún tipo de articulación vertical, su ámbito de acción se limita al CADER y sólo los DDR tienen esa capacidad, al ser los únicos que pueden participar simultáneamente en varios subcomités.

En términos de recursos de poder, si bien estos comités tienen un recurso potencial de veto importante al ser necesaria su “recomendación” para recibir los apoyos de PROCAMPO, el peso relativo de los productores frente a los funcionarios es minoritario, por lo que, en rigor, no se puede afirmar que los productores puedan hacer uso de este recurso de veto. Y aún teniéndolo, este recurso funciona para vetar a los propios productores más que para controlar a los funcionarios públicos. Y no tienen capacidades explícitas para subsanar errores de exclusión del padrón, participar en procesos de consulta sobre la operación del programa, o elaborar como comité convenios o colaboración con organizaciones civiles o académicas para promover acciones de control social.

Por último, sobre el desempeño de estos comités, entre los funcionarios entrevistados existen diferentes percepciones. Por un lado, los responsables de ASERCA, afirman que estos comités sólo funcionaron con estos recursos de poder –sobre todo de exclusión del padrón a productores- al comienzo del programa. Pero en muchos casos utilizaron estos recursos para resolver problemas internos. Por esto, “se decidió en México” (es decir, en la dirección del programa), disminuir las funciones de estos comités y, si bien no desaparecieron en la forma, se convirtieron más que nada en instancias de “participación decorativa”, es decir, como instancias que buscan legitimar a las autoridades, más que actuar de manera eficiente como contrapeso ciudadano (Hevia, 2006). Como muestran otras investigaciones, eliminar la capacidad de intermediación de estos comités para evitar abusos de poder, no de los funcionarios, sino de los mismos ciudadanos, ha guiado muchas veces los diseños de participación en programas de transferencia condicionada (Hevia, 2008). En este sentido, sin autonomía, y con recursos de poder tan disminuidos, los subcomités de PROCAMPO pasan a engrosar la larga lista de mecanismos de participación decorativa, generados desde arriba hacia abajo, que lejos de favorecer la transparencia, abonan a la opacidad.

Sin embargo, existe otra percepción entre los funcionarios entrevistados. Ante la pregunta concreta del investigador sobre si compartían esta percepción, los responsables y operadores del CADER no estuvieron de acuerdo. Ellos afirmaron que los vocales y los comités funcionan como efectivos mecanismos de contraloría social en PROCAMPO, que en el seno de los subcomités se realiza efectivamente una depuración de los productores que están o no cumpliendo y explican las diferencias de opinión con los responsables de ASERCA poniendo en duda su conocimiento de las dinámicas al interior de los núcleos agrarios puesto que consideran que ellos no “operan en

terreno”.²⁵ Cabe señalar, por último, que los CADER sólo participan más directamente de PROCAMPO y no tienen mayor relación con los demás programas de ASERCA.

Sistema Interno de Información y Quejas.

El sistema interno de información y quejas comenzó a funcionar a partir de junio de 2007. Si bien este sistema no se reporta como un mecanismo de contraloría social o atención ciudadana en las reglas de operación, su funcionamiento ha sido reportado en los informes anuales de ASERCA (ASERCA, 2007, 2008).

Como muestra la siguiente tabla, desde su creación a mediados de junio hasta diciembre de 2008 el sistema había reportado 2392 llamadas telefónicas, número significativo, pero muy por debajo de otros sistemas telefónicos de atención (tabla 2).²⁶

Tabla 2. Número de llamadas recibidas por el Sistema Interno de Información y Quejas.

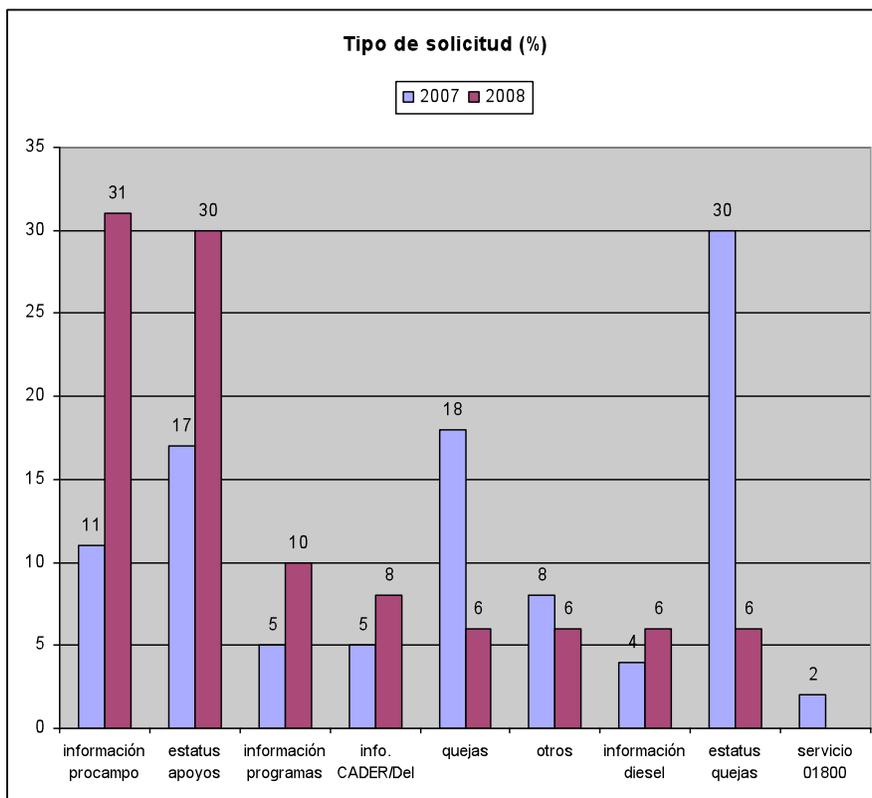
	2007	2008	Total
total llamadas recibidas	1023	1369	2392
total quejas	171	73	244
resueltas	168	72	240
en proceso	0	1	1
canceladas	3	0	3
Fuente: elaboración propia con información de ASERCA (2007, 2008)			

Según la información oficial de ASERCA, el mayor número de llamadas se reciben para solicitar información del programa PROCAMPO, así como del estatus de sus apoyos (gráfico 1). Como se puede ver en el gráfico, el 31% de las llamadas en 2008 se relacionaron con el primer punto y el 30% con el restante. También es posible ver la variación en el tiempo del tipo de solicitudes entre estos años, sorprendiendo la disminución de las quejas y el aumento de las peticiones de información. Sobre el primer punto, en 2007 las quejas representaron el 18% de las llamadas totales al sistema y el 30% fueron llamadas de seguimiento de los procesos. Estos números disminuyeron al 6% en ambos casos para el 2008. Sobre el segundo punto, en 2008 aumentaron los porcentajes de solicitudes de información para Procampo, para los demás programas, para los CADER y para el estatus de los apoyos.

²⁵ De hecho, esta eventual disputa entre los responsables de los CADER –que responden directamente de SAGARPA y sólo en PROCAMPO tienen relación con ASERCA- y los responsables de los demás programas de ASERCA puede ser una veta interesante de futuras investigaciones.

²⁶ Por ejemplo, sólo en 2006 el programa Oportunidades recibió un total de 68,547 solicitudes ciudadanas (Hevia, 2008).

Gráfico 1. Tipo de solicitudes al SIHQ (Porcentaje).



En lo que respecta a la dimensión de ASERCA por la que se solicita información, la enorme mayoría (el 78.5%) corresponde a PROCAMPO, seguido del programa de producción pecuaria sustentable y ordenamiento ganadero y apícola (PROGAN) que depende de la SAGARPA (tabla 3). De los programas de APOYOS COMPENSATORIOS, los apoyos a la comercialización e ingreso objetivo son los que más porcentaje de información concentran.

Tabla 3. Dimensión/programa de ASERCA sobre el que se solicita información (porcentaje).

Programa	2007	2008	Promedio
PROCAMPO	66	91	78,5
PROGAN	18	6	12
COMERCIALIZACIÓN	4	0	2
CAPITALIZA	2	1	1,5
INGRESO OBJETIVO	1	2	1,5
PROCAMPO ECOLÓGICO	3	0	1,5
DIESEL	2	0	1
ALIANZA	1	0	0,5
CAFÉ	1	0	0,5
COBERTURA	0	1	0,5
OTRO	1	0	0,5

Fuente: elaboración propia con información de ASERCA (2007b, 2008, 2009b)

En lo que se refiere a las quejas, no se cuenta con información sobre el tipo de queja y de resolución que se les dio, la única información que se tiene es que en estos años se presentaron 244 quejas y se resolvieron 240. Y que las entidades federativas donde más quejas se presentaron fueron Tamaulipas, Michoacán y Tabasco (tabla 4).

Tabla 4. Llamadas y quejas reportadas por el SIIQ por entidad federativa por año.

	2007	2008			2007	2008	
Estado	Llamadas	Llamadas	Total llamadas	Estado	Quejas	Quejas	Total quejas
Tamaulipas	184	109	293	Tamaulipas	34	6	40
Michoacán	96	127	223	Michoacán	24	8	32
Veracruz	55	132	187	Tabasco	18	3	21
Baja California	106	45	151	Baja California	16	4	20
Puebla	47	86	133	Sonora	17	2	19
Varios	55	73	128	Veracruz	7	9	16
Sonora	83	43	126	Chihuahua	11	3	14
DF	14	91	105	Puebla	4	6	10
Zacatecas	16	83	99	Zacatecas	2	8	10
Tabasco	70	24	94	Tlaxcala	8	2	10
Jalisco	27	67	94	Nayarit	2	5	7
San Luis Potosí	30	62	92	San Luis Potosí	3	3	6
Tlaxcala	45	20	65	Hidalgo	4	2	6
Guanajuato	19	45	64	Morelos	5	1	6
Chihuahua	41	23	64	Campeche	6		6
Hidalgo	32	30	62	Jalisco	3	2	5
México	14	42	56	Guanajuato	2	3	5
Nayarit	8	39	47	Chiapas	1	1	2
Chiapas	17	27	44	Querétaro		2	2
Morelos	16	23	39	México	1		1
Nuevo León	3	32	35	Nuevo León	1		1
Campeche	30	4	34	Oaxaca		1	1
Oaxaca	6	24	30	Sinaloa		1	1
Sinaloa	3	25	28	Coahuila		1	1
Coahuila	4	23	27	Guerrero	1		1
Guerrero	6	17	23	Yucatán	1		1
Durango	6	10	16	Varios			0
Querétaro		15	15	DF			0
Yucatán	2	8	10	Durango			0
Colima	1	8	9	Colima			0
Quintana Roo		5	5	Aguascalientes			0
Aguascalientes		5	5	Quintana Roo			0
Baja California Sur		2	2	Baja California Sur			0

Fuente: elaboración propia con información de ASERCA (2007, 2008, 2009b).

En síntesis, lo que se puede observar del sistema interno de información y quejas es su tendencia incipiente a ser un sistema de entrega de información para los productores y beneficiarios de los programas de ASERCA, más que para ser un sistema de quejas. Por razones legales, para que una denuncia sea investigada por los órganos internos de control tiene que ser por escrito y regirse a una serie de requisitos que señala la Secretaría de la Función Pública (SFP, 2003). Las denuncias que no procedan de esta forma, no tienen posibilidad de ser investigadas por los órganos

competentes. De ahí que el tipo de quejas telefónicas que puedan atender y resolver estas oficinas, serán siempre limitadas y tendrán poco efecto práctico. Esto puede en parte explicar la caída en los porcentajes de presentación de quejas por este medio.

Solicitudes de Información Públicas.

Soy ejidatario, tengo una parcela. La pregunta es, Cual es la receta, el camino más sencillo para darme de alta en el programa PROCAMPO. Que Lugares tengo para hacer el trámite y tiempo que duran dichos trámites. Por último, ligas de páginas complementarias con información precisa²⁷

En buena parte producto de la ausencia de mecanismos de contraloría social, y como método privilegiado de organizaciones civiles para ejercer control y vigilancia, el recurso que parece ser más efectivo para el monitoreo ciudadano son las solicitudes de información públicas posibles gracias a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, de 2002. A diferencia de los comités de contraloría social, limitado sólo a los beneficiarios directos de los programas, las solicitudes de información están abiertas para todos los interesados en conocer la información pública gubernamental.

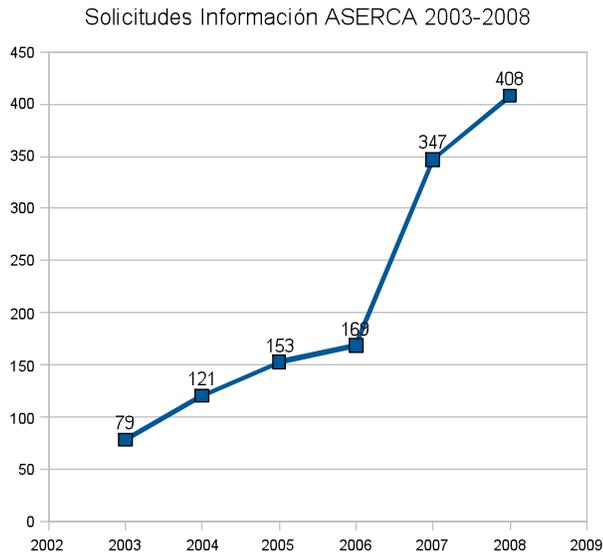
Es por esto que analizamos en este apartado las preguntas y respuestas institucionales que se le han hecho a ASERCA entre 2003 y marzo de 2009, tomando como base de información las solicitudes de información pública que se encuentran disponibles en su sitio de Internet (ASERCA, 2009a).

¿Qué preguntan? Número y tipo de solicitudes de información.

Como se puede apreciar en el siguiente gráfico, el número total de solicitudes de información realizadas a ASERCA ha crecido de manera consistente año con año, sumando 1408 entre enero de 2003 y el 12 de marzo de 2009.

²⁷ Solicitud de información No 810000010907 16 abril, 2007.

Gráfico 2. Solicitudes de información llegadas a ASERCA 2003-2008.



El crecimiento es sostenido, sin embargo, en 2004 las solicitudes crecieron un 53% y en 2007 más de 105% respecto al año anterior. Es probable que el cambio de administración federal y la incertidumbre de saber si los programas de apoyo, en especial PROCAMPO, continuarían en el sexenio o terminarían en 2008, como estaba presupuestado, dispararan el número de solicitudes. De hecho, en este año PROCAMPO triplicó sus solicitudes de información.

Dimensión de ASERCA sobre el que solicitan información.

Para analizar el tipo de pregunta y de respuesta que ASERCA dio a las solicitudes de información, se generó una muestra estadísticamente significativa (N=507) seleccionadas de forma aleatoria, respetando la selección al azar por año.²⁸ Cada una de las 507 solicitudes seleccionadas se integró en una base de datos y se aplicó estadística descriptiva utilizando para ello el paquete estadístico SPSS.

Para conocer sobre qué programa solicitaban información, se clasificaron cinco dimensiones: PROCAMPO, AP.COMPENSATORIOS, PROMOAGRO, DIESEL y ASERCA, esta última se refiere a las solicitudes que buscaban información en general de la institución y las que no tenían un destinatario específico de programa. Del total de la muestra, la mayoría de las solicitudes de información buscaban información de ASERCA (40%) seguidas de Procampo (25%) y Apoyos compensatorios (25%). El resto de los programas y otros representa el restante 10% (tabla 5, gráfico 3).

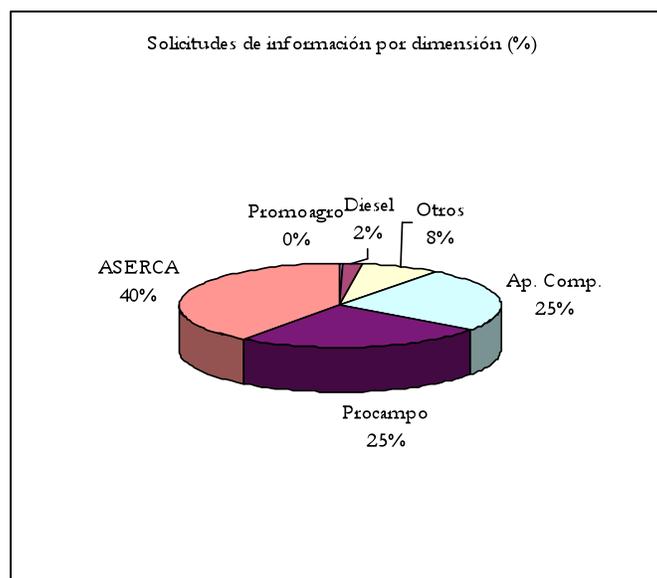
²⁸ Para calcular el tamaño de la muestra, se utilizó el servicio proporcionado por consulta Mifofsky <http://72.52.156.225/Servicios.aspx>

Tabla 5. Solicitudes de información por dimensión de ASERCA 2003-2009.

Dimensión	Año solicitud							Total
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009/1	
ASERCA	11	16	10	20	44	87	14	202
	39,30%	36,40%	18,20%	32,80%	35,20%	59,20%	29,80%	39,80%
Procampo	3	8	19	11	32	32	23	128
	10,70%	18,20%	34,50%	18,00%	25,60%	21,80%	48,90%	25,20%
Ap.Comp.	7	16	18	24	35	20	6	126
	25,00%	36,40%	32,70%	39,30%	28,00%	13,60%	12,80%	24,90%
Otros	6	4	7	3	10	8	2	40
	21,40%	9,10%	12,70%	4,90%	8,00%	5,40%	4,30%	7,90%
Diesel			1	2	4		2	9
			1,80%	3,30%	3,20%		4,30%	1,80%
Promoagr	1			1				2
	3,60%			1,60%				0,40%
Total	28	44	55	61	125	147	47	507
	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

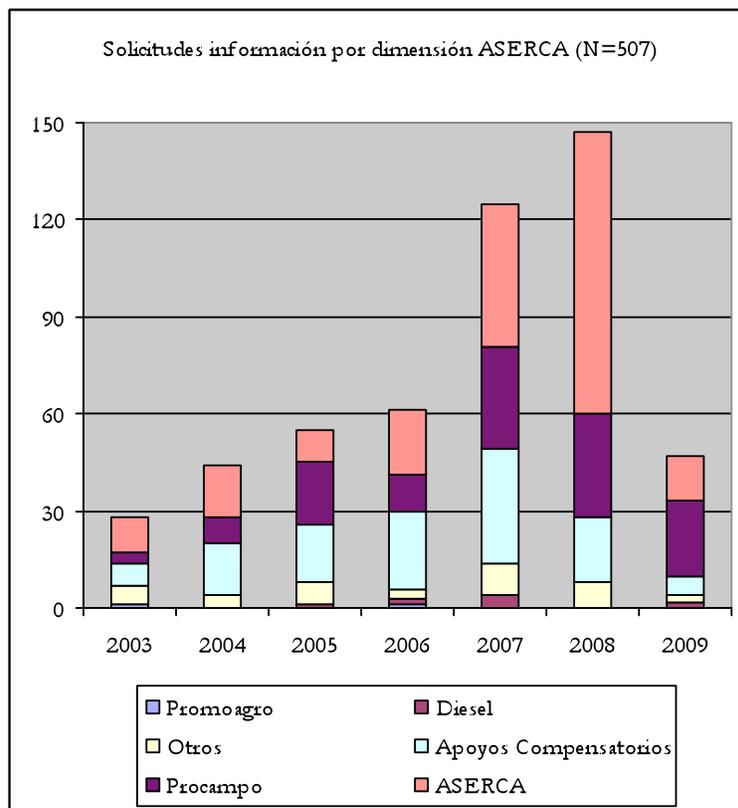
Nota: 1/Hasta marzo de 2009. Fuente: elaboración propia (N=507).

Gráfico 3. Solicitudes de información por dimensión (%)



Viendo la variación de las consultas en el tiempo, es posible ver el aumento de Procampo en los años 2005 y 2009, donde fue el programa que más solicitudes generó en esos años. Apoyos compensatorios resultó el programa con más solicitudes en 2004 y 2006, y ASERCA lideró las solicitudes en 2003, 2004 –junto con apoyos compensatorios- 2007 y en 2008 (gráfico 4).

Gráfico 4. Solicitudes de información por dimensión ASERCA y por año.



Qué le preguntan a ASERCA.

El tipo de pregunta específica que se hace a ASERCA varía mucho, como muestra la tabla 7, siendo las solicitudes más frecuentes aquellas relacionadas con el cambio del sistema de pago a partir de 2005, donde se comenzó a pagar por vía bancaria. Un error en el sistema de pagos a fines de 2005 en San Luis Potosí, y el seguimiento de este caso acaparan buena cantidad de las solicitudes de información. En segundo lugar, sobresalen las solicitudes de información que piden los listados de beneficiarios, en especial de PROCAMPO y de modalidades específicas de apoyos compensatorios. El tercer tipo tiene que ver con las funciones y/o atribuciones específicas de los programas, y el cuarto tipo de solicitud más frecuente se relacionan con la búsqueda de homónimos en los listados de beneficiarios de Procampo (si el nombre repetido del beneficiario de esos listados corresponde o no al mismo productor). Si sumamos las solicitudes de información específicas sobre los apoyos que recibe un estado o un municipio en particular, tenemos el 50% de las solicitudes en sólo seis tipos. El otro 50% corresponde a una variada gama de solicitudes de información.

Tabla 6. Tipo de solicitudes de información por dimensión.

	Total			Dimensi ón					
	N	%	% ac.	ASERC A	Procamp o	Ap.CO MP.	Prom o agro	Diesel	Otros
Sistema de pago bancario	66	13,02	13,02	43	23				
Listado beneficiarios	64	12,62	25,64	10	25	26		3	
Funciones/ atribuciones	58	11,44	37,08	17	8	28	1	4	
Homónimos PROCAMPO	33	6,51	43,59		33				
Información municipio /estado	33	6,51	50,10	7	15	11			
Contratos con particulares	31	6,11	56,21	26	1	4			
Presupuesto	29	5,72	61,93	18	3	7	1		
Transparencia	29	5,72	67,65	23	2	4			
Info. específica funcionarios	27	5,33	72,98	27					
Información técnica de productos	23	4,54	77,51		1	22			
Info. productos pecuarios	22	4,34	81,85						22
Otras	20	3,94	85,80	2		1			17
Precios productos	17	3,35	89,15			17			
Relaciones laborales	14	2,76	91,91	14					
Datos personales	10	1,97	93,89	2	1	5		2	
Directorio funcionarios	8	1,58	95,46	8					
Inscripción PROCAMPO	7	1,38	96,84		7				
Entrega apoyos PROCAMPO	5	0,99	97,83		5				
Titular ASERCA	5	0,99	98,82	5					
Info. Satélite	4	0,79	99,61		4				
Obligaciones productores	1	0,20	99,80			1			

Temas ecología	1	0,20	100,00						1
Total	507	100,00		202	128	126	2	9	40
Fuente: elaboración propia									

Cabe señalar que tanto el listado de beneficiarios, como las funciones y atribuciones de los programas son públicas y están en el sitio de Internet de la dependencia, sin embargo indican de cierta forma áreas grises en la forma de presentación de la información pública, y desconocimiento sobre el funcionamiento de los programas específicos.

Para llegar a conclusiones más útiles, conviene analizar esta información por dimensión. El tipo de información que más solicitan a ASERCA se relaciona con los cambios de sistemas de pago, donde se comenzó a pagar por la banca comercial. Muchas de estas preguntas tienen que ver con las comisiones que estos bancos cobran y con las consecuencias de un error en el pago en diciembre de 2005, donde se duplicaron los pagos a los beneficiarios de PROCAMPO en San Luis Potosí. Esto, si bien según ASERCA no implicó gastos extras para la institución, al parecer trajo un problema en el retraso del dinero que tenía que hacer el banco. Este problema se agravó cuando se respondió, en una solicitud de información, con datos incorrectos que fueron descubiertos por los solicitantes y que luego pidieron conocer las sanciones administrativas que había recibido el encargado de entregar esa información.²⁹ Este caso constituye un ejemplo paradigmático de cómo se puede utilizar el acceso a la información para controlar un programa, y los costos de tiempo y las capacidades necesarias por parte de los ciudadanos para poder activar este sistema, puesto que muchas de las respuestas entregadas eran copias certificadas que tenían un costo y que no estaban disponibles en Internet. En nuestra muestra –con representatividad estadística- encontramos 66 solicitudes de información al respecto, de las cuales 43 se turnaron a ASERCA y que van desde información sobre las acciones que tomó ASERCA para resolver el error hasta solicitudes sobre las responsabilidades administrativas en las que incurrió el personal a cargo del sistema de pagos.

²⁹ El tipo de muestra no permite hacer el seguimiento específico del caso, sin embargo se recomienda para futuras investigaciones hacer íntegra esa reconstrucción.

Tabla 7. Solicitudes de información a ASERCA.

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Sistema de pago bancario	43	21,3	21,3
Información específica de funcionarios	27	13,4	34,7
Contratos con particulares	26	12,9	47,5
Transparencia	23	11,4	58,9
Presupuesto	18	8,9	67,8
Funciones/atribuciones	17	8,4	76,2
Temas laborales	14	6,9	83,2
Listado beneficiarios	10	5	88,1
Directorio funcionarios	8	4	92,1
Información municipio/estado	7	3,5	95,5
Titular ASERCA	5	2,5	98
Datos personales	2	1	99
Otras	2	1	100
Total	202	100	
Fuente: elaboración propia			

Además del sistema de pago, las demás preguntas incluyen solicitudes sobre información específica de funcionarios –el responsable de cierto funcionario, su currículum vitae, etc.- contratos que firmó ASERCA con empresas y organizaciones, solicitudes de información sobre la respuesta que dio ASERCA a otras solicitudes de información (que clasificamos como Transparencia), el presupuesto de la institución, etcétera. Llama la atención el interés en el primer año que tuvo el titular de ASERCA –se preguntaba cuánto gastaba en celular, o sus gastos de viáticos- en comparación con los años posteriores, donde se dejó de preguntar al respecto.

A los programas y modalidades de apoyos compensatorios preguntan cuatro tipo de cosas: las funciones/atribuciones de los programas –cómo funcionan, cómo poder acceder a los apoyos, etcétera- el listado de beneficiarios, información técnica sobre productos específicos –el número de organizaciones cafetaleras en una región, por ejemplo- y el precio de los productos –sobre todo para calcular los beneficios del programa “ingreso objetivo”. Como puede verse, las diferencias con ASERCA son evidentes, aquí se pregunta más sobre el tipo de apoyos y de programas –y sus beneficiarios- que sobre decisiones de administración interna de la dependencia. La enorme variedad y complejidad de estos programas y modalidades puede ser un elemento que explique el interés de conocer cómo funcionan estos programas.

Tabla 8. Solicitudes de información a APOYOS COMPENSATORIOS

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Funciones/atribuciones	28	22,2	22,2
Listado beneficiarios	26	20,6	42,9
Información técnica de productos	22	17,5	60,3
Precios productos	17	13,5	73,8
Información municipio/estado	11	8,7	82,5
Presupuesto	7	5,6	88,1
Datos personales	5	4	92,1
Transparencia	4	3,2	95,2
Contratos con particulares	4	3,2	98,4
Otras	1	0,8	99,2
Obligaciones productores	1	0,8	100
Total	126	100	
Fuente: elaboración propia			

Por último, al revisar las solicitudes de información sobre PROCAMPO, nos encontramos que casi la mitad de las preguntas tienen que ver con los beneficiarios, ya sea preguntando sobre los homónimos en los listados públicos o solicitando información sobre los productores que reciben estos programas. Sobre los homónimos, estas solicitudes también se integran a un ejercicio de contraloría social hecho por organizaciones. En 2008, FUNDAR AC y otras organizaciones civiles, como la Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras de Productores del Campo (ANEC), desarrollaron un proyecto de contraloría social denominado “subsidios al campo”,³⁰ donde analizan los padrones de este programa buscando descifrar en los homónimos a los productores que reciben más apoyos por municipio, estado y región.

³⁰ <http://subsidiosalcampo.org.mx/map.php>

Tabla 9. Qué le preguntan a PROCAMPO

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Homónimos	33	25,8	25,8
Beneficiarios	25	19,5	45,3
Medios de pago bancarios	23	18	63,3
Información municipio/estado	15	11,7	75
Funciones/atribuciones	8	6,3	81,3
Inscripción a PROCAMPO	7	5,5	86,7
Entrega de apoyos PROCAMPO	5	3,9	90,6
Satélite	4	3,1	93,8
Presupuesto	3	2,3	96,1
Transparencia	2	1,6	97,7
Contratos	1	0,8	98,4
Datos personales	1	0,8	99,2
Información técnica para productores	1	0,8	100
Total	128	100	
Fuente: elaboración propia			

Este proyecto utilizó como herramienta las solicitudes de información, de ahí que en nuestra muestra correspondan al 25,8% del total de solicitudes hechas a este programa entre 2003 y 2008 y ha recibido más de 300 mil visitas desde su creación en 2008.

Llama la atención, la baja frecuencia de solicitudes de información sobre los procesos de inscripción al programa, así como de la entrega de los apoyos. Esto puede significar que entre los productores se conoce las dificultades para integrarse al padrón y la inutilidad de preguntar al respecto.

Sobre qué estados preguntan.

El 39,64% de la muestra pregunta sobre la situación en estados de la República. Si bien en la muestra hay solicitudes sobre los 32 estados de la República –incluyendo al DF- ocho estados concentran más del 50% de las solicitudes de información (tabla 10).

Tabla 10. Solicitudes de información por entidad federativa.

Estado	Solicitudes Infomex	% respecto del total	% acumulado
Veracruz	20	9,95%	9,95%
Chiapas	15	7,46%	17,41%
Hidalgo	14	6,97%	24,38%
San Luis Potosí	14	6,97%	31,34%
Sinaloa	12	5,97%	37,31%
Tamaulipas	11	5,47%	42,79%
México	10	4,98%	47,76%
Puebla	10	4,98%	52,74%
Guanajuato	9	4,48%	57,21%
Chihuahua	8	3,98%	61,19%
Oaxaca	8	3,98%	65,17%
Zacatecas	8	3,98%	69,15%
Jalisco	7	3,48%	72,64%
Campeche	5	2,49%	75,12%
Michoacán	5	2,49%	77,61%
Nuevo León	5	2,49%	80,10%
Querétaro	5	2,49%	82,59%
Durango	4	1,99%	84,58%
Yucatán	4	1,99%	86,57%
Coahuila	3	1,49%	88,06%
Morelos	3	1,49%	89,55%
Sonora	3	1,49%	91,04%
Tabasco	3	1,49%	92,54%
Aguascalientes	2	1,00%	93,53%
Baja California	2	1,00%	94,53%
DF	2	1,00%	95,52%
Guerrero	2	1,00%	96,52%
Nayarit	2	1,00%	97,51%
Quintana Roo	2	1,00%	98,51%
Baja California Sur	1	0,50%	99,00%
Colima	1	0,50%	99,50%
Tlaxcala	1	0,50%	100,00%
TOTAL	201	100,00%	

Fuente: elaboración propia.

¿Qué responden? Análisis de las respuestas de ASERCA

¿Qué tipo de respuesta obtuvieron estas 507 solicitudes de información? Analizando cada una de ellas, la tabla 11 resume el tipo de respuesta que recibieron las solicitudes. El 48,5% recibió una respuesta positiva, seguida de la afirmación que no era competencia de la unidad, y de que la

información era pública y estaba en Internet –envío a un sitio de Internet. Por último, llama la atención que un 11% no recibió respuesta -no se dio la información, o esta no se encontraba en el sitio de ASERCA al momento de construir la base de datos (abril-mayo de 2009).

Tabla 11. Tipo de respuesta a solicitudes de información.

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Positiva	246	48,5	48,5
No es competencia unidad	71	14	62,5
Envío sitio Internet	67	13,2	75,7
Negativa/sin respuesta	56	11	86,8
Desechada por falta de respuesta	27	5,3	92,1
Inexistencia información solicitada	23	4,5	96,6
Requerimiento de información adicional	10	2	98,6
Información confidencial	5	1	99,6
Solicitud no corresponde al marco de la ley	2	0,4	100
Total	507	100	

Fuente: elaboración propia

Tipo de preguntas y tipo de respuestas.

Cuando comparamos el tipo de respuesta con el tipo de solicitud, puede apreciarse diferencias importantes sobre la actuación de la institución (tabla 12). Sobre el sistema de pago, sólo el 39% de las respuestas fue positiva –se entregó la información solicitada- mientras que el 29% de las solicitudes se consideró esa información como inexistente y en tres oportunidades no se dio respuesta. Esto contrasta con la entrega de los beneficiados de los programas, donde en el 57% se da una respuesta positiva y en el 15% se envía a Internet, aunque un 14% queda sin respuesta, o con los homónimos dónde sólo una solicitud quedó sin respuesta por falta de interés del solicitante. En otras respuestas como el presupuesto, la información sobre funcionarios, o información sobre el titular de ASERCA predominan las solicitudes positivas. Pero en solicitudes de información sobre productos pecuarios (como solicitar información sobre apoyo a porcicultores, por ejemplo), la enorme mayoría de información no se entrega por considerar que no es competencia de la unidad.

Tabla 12. Tipo de respuesta por tipo de solicitud de información

	Positiva	Envío sitio Internet	Desechada por falta de respuesta	No es competencia a unidad	Información confidencial	Requerimiento de información adicional	Negativa	Inexistencia información solicitada	Solicitud no corresponde al marco de la ley	TOTAL
Sistema de pago bancario	26	9	3	0	2	2	3	19	2	66
	39%	14%	5%	0%	3%	3%	5%	29%	3%	100%
Listado beneficiarios	37	10	1	7	0	0	9	0	0	64
	58%	16%	2%	11%	0%	0%	14%	0%	0%	100%
Funciones/atribuciones	17	13	6	12	0	1	9	0	0	58
	29%	22%	10%	21%	0%	2%	16%	0%	0%	100%
Homónimos Procampo	32	0	1	0	0	0	0	0	0	33
	97%	0%	3%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	100%
Información municipio/estado	17	9	0	3	0	4	0	0	0	33
	52%	27%	0%	9%	0%	12%	0%	0%	0%	100%
Contratos con particulares	11	4	1	5	0	0	7	3	0	31
	35%	13%	3%	16%	0%	0%	23%	10%	0%	100%
Presupuesto	18	2	2	1	0	1	5	0	0	29
	62%	7%	7%	3%	0%	3%	17%	0%	0%	100%
Transparencia	16	2	1	5	1	0	3	1	0	29
	55%	7%	3%	17%	3%	0%	10%	3%	0%	100%
Info. Específica funcionarios	18	2	1	0	1	0	5	0	0	27
	67%	7%	4%	0%	4%	0%	19%	0%	0%	100%
Información técnica de productos	6	4	0	10	0	0	3	0	0	23
	26%	17%	0%	43%	0%	0%	13%	0%	0%	100%
Info. Productos pecuarios	5	0	1	15	0	0	1	0	0	22
	23%	0%	5%	68%	0%	0%	5%	0%	0%	100%
Otras	2	2	4	7	0	2	3	0	0	20
	10%	10%	20%	35%	0%	10%	15%	0%	0%	100%

Precios productos	6	4	2	5	0	0	0	0	0	17
	35%	24%	12%	29%	0%	0%	0%	0%	0%	100%
Relaciones laborales	5	2	2	0	0	0	5	0	0	14
	36%	14%	14%	0%	0%	0%	36%	0%	0%	100%
Datos personales	10	0	0	0	0	0	0	0	0	10
	100%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	100%
Directorio funcionarios	5	1	0	0	1	0	1	0	0	8
	63%	13%	0%	0%	13%	0%	13%	0%	0%	100%
Inscripción Procampo	4	2	1	0	0	0	0	0	0	7
	57%	29%	14%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	100%
Entrega apoyos Procampo	4	1	0	0	0	0	0	0	0	5
	80%	20%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	100%
Titular aserca	4	0	0	0	0	0	1	0	0	5
	80%	0%	0%	0%	0%	0%	20%	0%	0%	100%
Info. Satélite	3	0	1	0	0	0	0	0	0	4
	75%	0%	25%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	100%
Obligaciones productores	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
	0%	0%	0%	0%	0%	0%	100%	0%	0%	100%
Temas ecología	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1
	0%	0%	0%	100%	0%	0%	0%	0%	0%	100%
Total	246	67	27	71	5	10	56	23	2	507
	49%	13%	5%	14%	1%	2%	11%	5%	0%	100%
Fuente: elaboración propia										

Para facilitar el análisis de esta información, en la tabla 13 se agrupan las respuestas en positivas, negativas y otras respuestas. Si creamos 3 grupos con un número similar de solicitudes, en el primero puede advertirse que menos del 50% son respuestas positivas, el segundo entre 50-75% y el tercero más de 75% de respuestas positivas. En el primer grupo –con menor proporción de respuestas positivas- sobresalen las atribuciones de los programas y los contratos con particulares, es decir, sobre estos puntos cerca de la mitad de las respuestas no se entregan. En el segundo grupo –entre 50% y 75% de respuestas positivas- sobresale el sistema de pago bancario y el listado de beneficiarios, mientras que en el tercer grupo, donde la mayoría de las respuestas son positivas, se incluye la información específica por municipios/estados y la resolución de los homónimos de PROCAMPO.

Tabla13. Tipo de respuesta por solicitud (agrupadas).

	Positiva	Negativa	Otras respuestas	TOTAL	Positiva	Negativa	Otras respuestas
Obligaciones productores	0	1	0	1	0,0%	100,0%	0,0%
Temas ecología	0	0	1	1	0,0%	0,0%	100,0%
Otras	4	3	13	20	20,0%	15,0%	65,0%
Info. productos pecuarios	5	1	16	22	22,7%	4,5%	72,7%
Información técnica de productos	10	3	10	23	43,5%	13,0%	43,5%
Contratos con particulares	15	10	6	31	48,4%	32,3%	19,4%
Relaciones laborales	7	5	2	14	50,0%	35,7%	14,3%
Funciones/atribuciones	30	9	19	58	51,7%	15,5%	32,8%
Sistema de pago bancario	35	24	7	66	53,0%	36,4%	10,6%
Precios productos	10	0	7	17	58,8%	0,0%	41,2%
Transparencia	18	4	7	29	62,1%	13,8%	24,1%
Presupuesto	20	5	4	29	69,0%	17,2%	13,8%
Listado beneficiarios	47	9	8	64	73,4%	14,1%	12,5%
Info. específica funcionarios	20	5	2	27	74,1%	18,5%	7,4%
Info. Satélite	3	0	1	4	75,0%	0,0%	25,0%
Directorio funcionarios	6	1	1	8	75,0%	12,5%	12,5%
Información municipio/estado	26	0	7	33	78,8%	0,0%	21,2%
Titular ASERCA	4	1	0	5	80,0%	20,0%	0,0%
Inscripción PROCAMPO	6	0	1	7	85,7%	0,0%	14,3%
Homónimos PROCAMPO	32	0	1	33	97,0%	0,0%	3,0%
Entrega apoyos PROCAMPO	5	0	0	5	100,0%	0,0%	0,0%
Datos personales	10	0	0	10	100,0%	0,0%	0,0%
TOTAL	313	81	113	507	61,7%	16,0%	22,3%
Fuente: elaboración propia							

Tipo de respuesta por dimensión.¹

¿Hay diferencias en cómo responde ASERCA a las solicitudes de información dependiendo del tipo de programa al que preguntan? Para responder esta pregunta, la tabla 14 muestra las frecuencias de respuesta, según las dimensiones de ASERCA. En esta tabla se consideraron como positivas las repuestas positivas y la orientación hacia un sitio Internet; negativas las solicitudes que no tienen respuesta, y las declaratorias de inexistencia de información, y las “otras respuestas” el amplio rango que va desde el desecho de la solicitud por desinterés del peticionario, hasta confidencialidad de la información.

Tabla 14. Tipo de respuesta según dimensión de ASERCA

	ASERCA	AP. COMP.	PRO CAMPO	PROMO AGRO	DIESEL	OTROS	TOTAL
positiva	117	73	104	2	8	9	313
%	57,92	57,94	81,25	100,00	88,89	22,50	61,74
otras respuestas	41	39	6			27	113
%	20,30	30,95	4,69			67,50	22,29
negativa	44	14	18		1	4	81
%	21,78	11,11	14,06		11,11	10,00	15,98
TOTAL	202	126	128	2	9	40	507
%	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: elaboración propia.

Como se puede observar, el porcentaje de respuestas positivas de PROCAMPO alcanza el 81,25% en oposición al 57,92% de ASERCA y al 57,94% de APOYOS COMPENSATORIOS.

Para saber si estas diferencias son estadísticamente significativas, se aplicó la prueba “U de Mann-Whitney” entre Procampo, Apoyos Compensatorios y ASERCA. Los resultados son los siguientes: no se encontraron diferencias significativas entre las respuestas otorgadas a ASERCA y a Apoyos Compensatorios. Sin embargo, sí se encontraron diferencias significativas entre las respuestas otorgadas a ASERCA y a Procampo (U de Mann-Whitney = 10149, $p < 0.001$), y se encontraron diferencias significativas entre las respuestas otorgadas a Apoyos compensatorios y a Procampo (U de Mann-Whitney = 6493, $p < 0.001$), siendo más positivas las otorgadas a Procampo, tal y como muestran las medias de respuesta, en la siguiente tabla.

Tabla 15. Media de respuestas según dimensión ASERCA

	N	Media de respuestas	Desviación Estandar
Respuestas ASERCA	202	1,36	,818
Respuestas APOYOS COMPENSATORIOS	126	1,47	,689
Respuestas PROCAMPO	128	1,67	,711

Fuente: elaboración propia.

¹ Agradezco a Samana Vergara Lope por los análisis estadísticos e interpretaciones contenidas en este apartado.

Esto significa que Procampo tiende a entregar más respuestas positivas que los demás programas de ASERCA, y que las oficinas centrales de ASERCA son quienes entregan menos respuestas positivas a las solicitudes de información.

Variación de respuestas en el tiempo

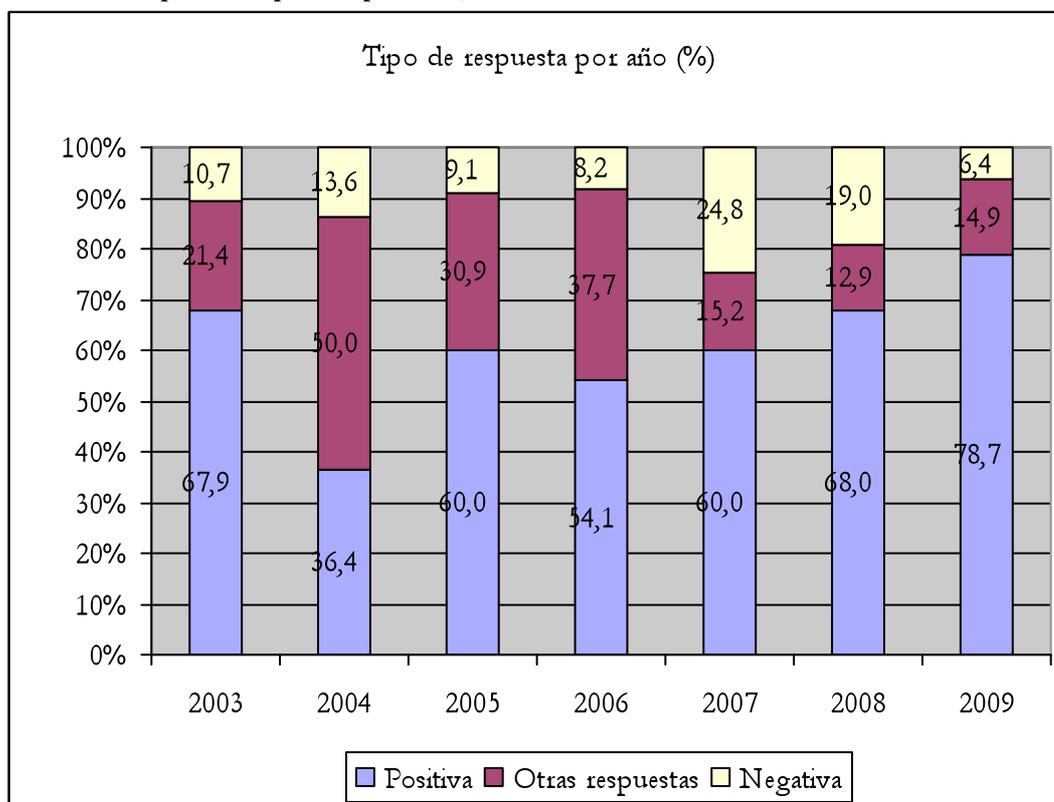
Para terminar el análisis sobre las respuestas, en la siguiente tabla se encuentra la variación temporal de las mismas. Como se puede apreciar, en 2004 fueron las menores proporciones de respuestas positivas, en comparación con 2009 que es donde más respuestas positivas hay; mientras que en 2007 ocurrió la mayor cantidad de respuestas negativas, seguido de 2008. Las otras respuestas fueron más frecuentes en 2004 y en 2006.

Tabla 16. Tipo de respuesta por año, todo ASERCA

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Total
Positiva	19	16	33	33	75	100	37	313
%	67,86	36,36	60,00	54,10	60,00	68,03	78,72	61,7%
Otras respuestas	6	22	17	23	19	19	7	113
%	21,43	50,00	30,91	37,70	15,20	12,93	14,89	22,3%
Negativa	3	6	5	5	31	28	3	81
%	10,71	13,64	9,09	8,20	24,80	19,05	6,38	16%
Total	28	44	55	61	125	147	47	507
Fuente: elaboración propia.								

Es posible que en 2004, año donde termina la “curva de aprendizaje” tanto para funcionarios como para ciudadanos sobre las solicitudes de información hayan incrementado las “otras respuestas”, y un dato positivo es que 2009 sea el año que hasta el momento más respuestas positivas ha logrado entregar.

Gráfico 5. Tipo de respuesta por año, todo ASERCA



Como se insinuó al comienzo del apartado, las solicitudes de información han resultado ser principal instrumento de vigilancia y monitroero a los programas de ASERCA, con más potencial de control que los subcomités de contraloría social y que el sistema interno de información y quejas. Por medio del análisis presentado fue posible conocer dos casos concretos de vigilancia ciudadana –el seguimiento al proceso de sistema de pago bancario y la presencia de homónimos en la información pública de los padrones de beneficiarios. Al no conocer la identidad de los solicitantes, no podemos saber quiénes son los que tienen déficit de información sobre las atribuciones de los programas o sobre sus beneficiarios. Lo que sí se pudo establecer es que PROCAMPO entrega más información que los demás programas de ASERCA, y que las solicitudes, que han ido aumentando año con año, sólo se responden de forma positiva menos del 62% de las veces, siendo la falta de respuesta en la página de Internet una causa principal de esto. Como desarrollamos en las conclusiones, una limpieza al sitio de solicitudes de información “subiendo” las solicitudes faltantes modificará de forma considerable este panorama. Por último, la información pública tiene que ser entregada a los solicitantes, caso contrario se está violando la ley y quien lo haga debiera tener sanciones administrativas, civiles y hasta penales.

Conclusiones y recomendaciones.

Los subsidios al campo representan millones de pesos que se asignan y manejan en procesos poco transparentes, donde los productores, los ciudadanos y sus organizaciones tienen muy limitados espacios de participación. A pesar que las reglas de operación de 2009 obliga a los programas de ASERCA a implementar mecanismos de contraloría social –por medio de la creación de comités de control y vigilancia de beneficiarios, creación de espacios de concertación entre las autoridades y los beneficiarios; y a establecer alianzas con organizaciones civiles para la vigilancia y monitoreo- esta investigación muestra que, a mediados de 2009, estas instancias no se han implementado en los programas de ASERCA, donde el único mecanismo de control y vigilancia que poseen (y utilizan) los ciudadanos es el

acceso a la información, ya sea accediendo al listado de beneficiarios publicado en Internet por la dependencia, o por medio de las crecientes solicitudes de información.

Revisando cada uno de los puntos que señalan las reglas de operación de ASERCA para establecer instancias de contraloría social, nos encontramos con déficit importantes.

En primer lugar, si bien todos los programas publican sus padrones de beneficiarios, para el caso de PROCAMPO, estos son listados de beneficiarios en formatos con “tecnología poco amigable” y sin usar una homoclave. Registrar por productor la información ha sido el gran acierto del sitio de Internet www.subsidiosalcampo.org y ha permitido establecer una vigilancia más efectiva sobre los beneficiarios directos del programa. Pero también se documentaron procesos centrales que no cuentan con la difusión necesaria, especialmente los procesos de apertura y cierre de ventanillas para los programas de APOYOS COMPENSATORIOS e información en general sobre PROMOAGRO. Acceder a esta información resulta esencial para los productores interesados en estos programas y la información de los beneficiarios de los mismos muestra serias desigualdades entre personas físicas y morales y entre estados del norte y del sur.

En segundo lugar, en lo que se refiere a la existencia de sistemas de atención ciudadana, además de los sistemas comunes a toda la administración pública federal, como SACTEL de la SFP, ASERCA desarrolló un sistema interno de información y quejas que ha resultado más como un mecanismo de apoyo e información que como un sistema que activa mecanismos horizontales de control. Que exista un sistema telefónico que oriente a los productores es de por sí bueno, sin embargo, como otros mecanismos de recepción telefónica, tiene limitaciones legales para poder hacerse cargo de las quejas y denuncias que lleguen por este medio, lo que se ve reflejado en la caída de quejas por este medio entre 2007 y 2008..

En tercer lugar, se constató que sólo PROCAMPO cuenta con órganos colegiados con participación de los beneficiarios que posee funciones explícitas de vigilancia y control: los subcomités de control y vigilancia, los que se analizaron en términos de sus capacidades de autonomía y sus recursos de poder. En el documento se analizó la debilidad en términos de autonomía y de recursos de poder que tienen los subcomités de control y vigilancia del programa PROCAMPO, únicos mecanismos de “contraloría social” reconocidos en ASERCA. La conclusión central es que en estos subcomités están subrepresentados los productores en desmedro de las autoridades estatales y que sus funciones son más bien administrativas que de control y vigilancia. Al tener que elegir cientos de núcleos agrarios a un solo representante para el subcomité del CADER, estos mecanismos de representación dificultan la creación de liderazgos independientes y favorecen más bien a las centrales campesinas, que a su vez son las que participaron en la creación del padrón de beneficiarios original de PROCAMPO. Esta falta de autonomía se expresa también en limitaciones sobre la operación de estos subcomités, como la selección de su presidente, los criterios para elegir a los integrantes del mismo, o la posibilidad de que los propios subcomités puedan realizar cambios internos en su operación. En términos de recursos de poder, a pesar que poseen poder de veto por medio de las “recomendaciones” que son vitales para acceder a los recursos, por la desigual representación de los productores frente al programa, en la práctica tampoco los productores usan estos mecanismos para vigilar y controlar a PROCAMPO. Por último, la baja autonomía y pocos recursos de poder favorecen la orientación que tienen estos subcomités de vigilar más a los mismos productores que a los funcionarios del programa. Así, como en otros programas de transferencia condicionada, estos comités no poseen los niveles de autonomía y recursos de poder mínimos para convertirse en contrapartes ciudadanas de control. Informar a las autoridades, por medio de sistemas internos de quejas y/o por el órgano interno de control, sigue siendo el único medio para controlar las áreas opacas de los procesos en los programas de ASERCA.

En cuarto lugar, se pudo constatar que en ninguno de los programas de ASERCA se reportan espacios de vinculación con organizaciones civiles para el control y vigilancia (con la excepción de monitoreo ciudadano de las cartas compromiso ciudadano del subprograma de Ingreso Objetivo) ni tampoco se reportan espacios de comunicación y concertación entre el programa y los beneficiarios, a pesar que es obligatorio a partir de 2009.

La ausencia de estos mecanismos de contraloría social, en este sentido, no sólo implica que no se están cumpliendo las normas legales que rigen la operación de los programas, sino también que no existen instrumentos mínimos para fortalecer la participación de los productores y de los ciudadanos en general en la vigilancia de una política que cuesta millones de pesos al país, que tiene una serie de áreas de oportunidad para la corrupción, el clientelismo y patrimonialismo y que no ha logrado entregar los resultados esperados.

En todo caso, los déficits de diseño institucional descritos no son inherentes a los programas destinados a la población rural. Programas de transferencias de renta condicionadas con una parte de la población objetivo similar han logrado diseñar mecanismos de contraloría social y de transparencia más eficientes que los producidos por ASERCA. Es el caso del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, el que ha logrado diseñar instrumentos en cada dimensión analizada instancias para mitigar la opacidad en la operación de este programa. Así, la selección de beneficiarios se realiza sobre la aplicación de una encuesta, los padrones de beneficiarios se publica por municipio con el folio de Oportunidades (lo que corresponde a una homoclave). En segundo lugar, los sistemas de atención ciudadana han logrado establecer procedimientos y estándares de atención que les permiten atender miles de solicitudes de información y quejas relacionadas con la operación del programa, a pesar que comparte la limitación para solucionar las quejas, en especial las relacionadas con abusos de poder (Hevia, 2009a). Oportunidades también ha invertido en la creación de estándares de operación de sus órganos colegiados de control: los Comités de Promoción Comunitaria. Estos procedimientos entregan herramientas útiles para asegurar ciertos niveles mínimos de autonomía y recursos de poder, sin embargo también adolecen de déficits importantes al respecto, tal como muestra una investigación comparativa reciente (Hevia, Ocejo y Viveros, 2008). El programa Oportunidades, también integró un plan de trabajo para el fomento de organizaciones civiles con ejercicios de monitoreo ciudadano y generó espacios locales de concertación, como son las mesas de atención, donde las beneficiarias pueden interactuar regularmente con los responsables del programa (Oportunidades, 2008). Si bien no es el objetivo de esta investigación hacer una comparación sistemática entre estos programas, su contraste resulta útil para saber sus diferencias y límites para el diseño y operación de las instancias de contraloría social.

Por las limitaciones de los procesos de controlaría social descritas para los programas de ASERCA, sobresale el uso de las solicitudes de información como el único mecanismo potencial para vigilar la operación de estos programas. Por medio de un análisis intensivo de este dispositivo, sobre una muestra estadísticamente representativa, se concluyó que sólo el 25% de las solicitudes de información se relacionan con PROCAMPO, siendo que el 40% preguntan en general por las oficinas centrales de ASERCA y un 25% por los programas de APOYOS COMPENSATORIOS; que sólo el 61.7% de las respuestas pueden considerarse “positivas”; que la dimensión que más tiende a responder de manera positiva es PROCAMPO y que han aumentado en los últimos años el porcentaje de respuestas positivas. También se mostró cómo por medio de solicitudes de información se hicieron seguimientos específicos a problemas de operación en el sistema de pagos y a la identificación más exacta de los nombres de los beneficiarios de los subsidios. Ambos ejemplos muestran las potencialidades de la acceso a la información para el control social, pero también los costos y los recursos necesarios que representa este tipo de acciones para vigilar y controlar al campo.

Al momento de terminar esta investigación, a fines de julio de 2009, una serie de notas del diario *El Universal* que se basaron en la investigación de Merino (2009) desató un debate público que duró varias semanas sobre los magros resultados de estos programas en términos de

sus objetivos, así como sus problemas de corrupción, clientelismo y patrimonialismo que trascienden ya cuatro administraciones federales de dos partidos políticos diferentes. Varios legisladores llamaron a revisar y cambiar todos estos programas, el secretario del ramo y el Presidente de la República los defendieron, diversos articulistas denunciaron sus fallas y hasta la iglesia católica se pronunció sobre la urgencia de eliminar la corrupción de estos programas.

Este episodio muestra, por último, la importancia que sigue teniendo los mecanismos “clásicos” de rendición de cuentas social tal y como las definieron Peruzzotti y Smulovitz (2002), las organizaciones civiles y el rol de la prensa para vigilar la acción gubernamental. En efecto, estos actores son centrales para ejercer control social en contextos con sistemas debilitados de control horizontal.

Lamentablemente, los mecanismos de contraloría social tal y como se delimitaron en la Ley General de Desarrollo Social y en los Lineamientos de Contraloría Social de la SFP se orientan únicamente a los beneficiarios y muestran pocas articulaciones con organizaciones civiles y con medios de comunicación. De ahí que sea necesario pensar cómo desde las organizaciones y desde los medios de comunicación se pueden mejorar los mecanismos de transparencia y acceso a la información para los productores, mejorar las capacidades de los sistemas de atención ciudadana, potenciar los mecanismos de autonomía y recursos de poder de los comités de contraloría social, y establecer alianzas entre estos actores para seguir vigilando estas políticas, tema que se hace prioritario en el contexto de crisis estructural donde México parece que no podrá salir en el corto plazo.

Recomendaciones

Sobre estos hallazgos, se establecen las siguientes recomendaciones a ASERCA para mejorar sus sistemas de contraloría social:

1. Para implementar sistemas y mecanismos de contraloría social en ASERCA se recomienda coordinar las acciones de Contraloría social de ASERCA con la Dirección General Adjunta de Contraloría Social de la Secretaría de la Función Pública. Esto permitiría acceder a capacitación, mejores prácticas, un sistema integrado de información y coordinación que facilitaría la implementación de comités en localidades rurales, y coordinación con los programas Municipios por la Transparencia y los órganos estatales de control.
2. Implementar Comités de Contraloría Social especificando las funciones contenidas en el Art. 20 de los Lineamientos de contraloría social (SFP, 2008). Esto implica que posean recursos de poder directos, además de los sistemas de atención ciudadana, y se asegure la autonomía en la integración y funcionamiento de estos comités, expedir manuales de operación y capacitación para los vocales y establecer procedimientos claros de selección, recambio, funciones y atribuciones de los comités.
3. Establecer programas de fomento a las Organizaciones de la Sociedad Civil orientadas al monitoreo ciudadano. Para fomentar el control y la vigilancia de las organizaciones de la sociedad civil en los programas de ASERCA. Puede ser de manera directa, por medio del programa de coinversión social INDESOL (en la creación de vertientes específicas), y/o del programa de fomento al asociativismo de SAGARPA. Se recomienda que estos programas de fomento –obligatorios por la LFF- sean llevados a cabo en concursos públicos, con calificación mixta –sociedad estado- y con reglas claras de funcionamiento.
4. Implementar comités mixtos de calificación de las solicitudes de apoyo. Como ya existe en varios programas de SEDESOL y SAGARPA, que los consejos técnicos con representación no gubernamental puedan participar en los procesos de calificación para transparentar la asignación de recursos.
5. Modificar la presentación de los listados de beneficiarios tomando como referencia el trabajo de FUNDAR. Con el objeto de entregar información confiable sobre los padrones de beneficiarios por municipio y estado, se recomienda utilizar la metodología

del proyecto “subsidios al campo” para entregar la información por productor, con el objeto de transparentar la información y actualizar el padrón de beneficiarios.

6. Utilizar una única clave por productor para todos los programas de ASERCA y SAGARPA, con el fin de conocer información agregada sobre los subsidios federales que cada productor recibe.
7. Actualizar el registro de PROCAMPO de tal forma que se permita la actualización en tiempo real y la inscripción abierta y permanente al programa. Tal y como se hace en otros programas de transferencia de renta, como el caso del Cadastro Único de Brasil, o del SIBSEN de Colombia, donde la actualización del padrón es automática y se puede actualizar el padrón sin necesidad de procesos limitados de apertura. Los censos agrarios u otros mecanismos podrían servir para verificar la información y establecer sistemas de contrapesos.
- 8.

Para organizaciones civiles locales y núcleos agrarios interesados en la vigilancia y control de los programas de ASERCA se recomienda:

1. Incentivar la articulación horizontal de vocales de control y vigilancia entre los núcleos agrarios de un mismo CADER y la articulación vertical entre los vocales de los CADER y los DDR, con el objetivo de controlar las cadenas de decisión de la política de subsidios al campo que genera ASERCA.
2. Realizar seguimientos específicos al desempeño de los subcomités de control y vigilancia, sobretodo en los procesos de “recomendación”, solicitando la publicidad de estos procesos, participando como observadores en las reuniones y haciendo seguimiento a las inconformidades expresadas en estas instancias.
3. Difundir por medio de radios comunitarias y otros medios locales la información sobre apertura y cierre de las ventanillas y requisitos para la inscripción a los programas de APOYOS COMPENSATORIOS.
4. Participar en los procesos de generación y capacitación de los comités de contraloría social de los programas de ASERCA.
5. Participar en procesos de monitoreo ciudadano en los procesos de operación de los programas de ASERCA.
6. Realizar seguimientos sobre las quejas y denuncias presentadas al órgano interno de control y/o al sistema interno de información y quejas.

Referencias bibliográficas.

AGUAYO, Sergio

2009 “Culto a la razón” *Diario Reforma*, 5 agosto 2009, México.

ASERCA, APOYOS Y SERVICIOS A LA COMERCIALIZACIÓN AGROPECUARIA

1994 *Manual de capacitación del Sub Comité de Control y Vigilancia*. ASERCA, México.

2005 *Procedimiento operativo simplificado integral del PROCAMPO capitaliza (POSIK) de los ciclos agrícolas primavera-verano 2005 al otoño invierno 2008-2009*. ASERCA, México.

2007a *Procedimiento General Operativo de las Reglas de Operación a partir de los ciclos agrícolas primavera-verano 2007 y otoño-invierno 2007/2008*. ASERCA, México.

2007b *Programa de Apoyos Directos al Campo PROCAMPO. Resultados principales del 4to trimestre año fiscal 2007*. ASERCA, México.

2007c “Monitoreo ciudadano a las cartas compromiso al ciudadano suscritas por ASERCA, de los trámites del subprograma de apoyos directos al ingreso objetivo” En: *Revista Claridades Agropecuarias* Núm. 170 Octubre de 2007. pp. 53-55.

2008 *Programa de Apoyos Directos al Campo PROCAMPO. Resultados principales del 4to trimestre año fiscal 2008*. ASERCA, México.

2009a Sitio Internet. <http://www.aserca.gob.mx/> última revisión 20 abril 2009.

2009b Respuesta a la solicitud de información No. 0810000018409. Infomex, México.

CEPEDA, Álvaro

2008 “De Fernández a Tatto, la corrupción panista” En: *Revista contralínea*. Año 7 No. 111.
<http://contralinea.com.mx/archivo/2008/octubre/htm/fernandez-tatto-corrupcion-panista.html>

CITCC-Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal.

2001 *Porcentaje en que cada causa o circunstancia (conforme al cuestionario) está presente en el total de conductas irregulares. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. Secretaría de la Función Pública, México.*

2006 *Reporte a la sociedad, 2006.* Secretaría de la Función Pública, México.
http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/logros_2006.html#SAGARPA

CUNILL, Nuria

2009 “Contraloría social y derechos sociales. El desafío de la integralidad”. *Gestión y política pública*. Vol.XVIII Núm.1 I Semestre 2009. pp.3-37.

DRESSER, Denisse

2009 “Procampo igual a proclientelismo” En: *Revista Proceso*.
http://www.proceso.com.mx/opinion_articulo.php?articulo=71155

FOX, Jonathan

1992 *The politics of food in Mexico.State power and Social Mobilization.* Cornell Univ. Press, Ithaca.

2007 *Accountability Politics. Power and Voice in Rural Mexico.* Oxford Univ. Press, Oxford.

2008 “Transparencia y rendición de cuentas”. En: John Ackerman (coord.) *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho.* Siglo XXI, México. Pp.174-198.

GARZÓN, Ernesto

2003 “Acerca del concepto de corrupción”. En: Miguel Carbonell y Rodolfo Vázquez (coord.) *Poder, derecho y corrupción.* ITAM/Siglo XXI/IFE, México. Pp. 19-44.

GEA. GRUPO DE ECONOMISTAS Y ASOCIADOS

2005 *Estudio sobre la evaluación del desempeño del Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO): ciclos agrícolas OI 2004/2005 y PV 2005.* GEA, México.

GOBIERNO DE MÉXICO

1991 *Decreto por el que se crea Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA) como órgano administrativo desconcentrado de la secretaría de agricultura y recursos hidráulicos, el que tendrá por objeto apoyar la comercialización de productos agropecuarios.* DOF. 16 junio 1991.

1994 *Decreto que regula el programa de apoyos directos al campo denominado PROCAMPO.* DOF 25 julio, 1994.

2001 *Ley de capitalización de PROCAMPO.* DOF, 15 diciembre de 2001.

2004a *Ley General de Desarrollo Social.* DOF

2004b *Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil.* DOF

2009 *Informe Anual de las Acciones de Fomento y de los Apoyos y Estímulos Otorgados por Dependencias y Entidades de la APF a favor de Organizaciones de la Sociedad Civil Correspondiente a 2008.* Cuenta de la Hacienda Pública Federal, México.

HEVIA, Felipe

- 2006 *La contraloría social mexicana: participación ciudadana para la rendición de cuentas. Diagnóstico actualizado a 2004.* Cuadernos para la Democratización. CIESAS/Universidad Veracruzana, México.
- 2007 *El programa Oportunidades y la construcción de ciudadanía.* Tesis doctorado. CIESAS, México.
- 2008 “¿Beneficiarios o ciudadanos? Participación ciudadana y control social en el programa Progresa-Oportunidades” En: Diego Juárez y Raúl López (coord.) *Combate a la pobreza en México: balance y perspectivas del Programa Oportunidades.* Universidad Autónoma de Nuevo León, México. Pp. 267-296.
- 2009a “Contraloría social y protección de Programas sociales” En: David Gómez Álvarez (coord.) *Candados y contrapesos. La protección de programas, políticas y derechos sociales en México y América Latina.* ITESO/PNUD, México.
- 2009b “Mecanismos de participación ciudadana y control social en los programas de transferencia condicionada de renta en México y Brasil, un análisis comparado”. En: *Revista Nómadas.* 22 (2009).

HEVIA, Felipe, Almudena OCEJO y Ana VIVEROS

- 2008 “Recomendaciones a la normatividad federal en materia de contraloría social. Un análisis de los esquemas, programas anuales de trabajo y guías operativas de contraloría social de programas sociales”. Informe final de investigación. Instituto Nacional de Administración Pública/Secretaría de la Función Pública. México.

HEWITT, Cynthia

- 2007 “Ensayo sobre los obstáculos al desarrollo rural en México”. En: *Revista Desacatos.* Núm. 25 septiembre-diciembre 2007, pp. 79-100

MERINO, Mauricio.

- 2009 “Los programas de subsidios al campo: las razones y sinrazones de una política mal diseñada” Mimeo, México.

PARDINAS, Juan E.

- 2008 “¿Procampo o pronarco?” *Diario Reforma.* 23 de noviembre 2009, México.

PERUZZOTTI, Enrique y Catalina SMULOVITZ

- 2002 Accountability social: la otra cara del control En: Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz (ed.) *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas.* Ed. Temas, Buenos Aires.

QUIÑONEZ, Efraín.

- 2009 Entrevista dada al autor. 23 de junio de 2009.

SAGARPA, SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN

- 2008 *Acuerdo por el que se dan a conocer las Reglas de Operación de los programas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, que se indican.* DOF 31 diciembre, 2008.

SERPRO, SERVICIOS PROFESIONALES PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO S.C.

- 2008 *Evaluación de consistencia y resultados del Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO) para el ejercicio fiscal 2007.* SERPRO, México.

SHCP, SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

- 2009a *Presupuesto de Egresos de la Federación. Análisis administrativo-económico.* http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2009/temas/tomos/08/r08_aae.pdf

- 2009b *Presupuesto de Egresos de la Federación. Programas presupuestarios en clasificación económica (resumen).*
http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2009/temas/tomos/08/r08_ppcer.pdf

SFP, SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

- 2003 *Lineamientos y criterios técnicos y operativos del proceso de atención ciudadana 2003.* Secretaría de la Función Pública, México.
- 2005 *Guía para el monitoreo ciudadano.* Secretaría de la Función Pública, México.
- 2006 *Informe de rendición de cuentas de la administración 2000-2006.* Secretaría de la Función Pública, México.
- 2008 *ACUERDO por el que se establecen los Lineamientos para la promoción y operación de la Contraloría Social en los programas federales de desarrollo social.* DOF. 11 abril, 2008.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHIAPAS. FACULTAD DE CONTADURÍA PÚBLICA

- 2007 *Monitoreo ciudadano a las cartas compromiso al ciudadano del subprograma de apoyos directos al ingreso objetivo.*

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE TAMAULIPAS. UNIDAD ACADÉMICA MULTIDISCIPLINARIA MANTES.

- s/f *Monitoreo ciudadano a las a las cartas compromiso al ciudadano del subprograma de apoyos directos al ingreso objetivo.*

VELÁZQUEZ, Emilia

- 2009 *Entrevista dada al autor. 18 de mayo, 2009.*