

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

Felipe Hevia¹

Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social

¹ Este informe resume un estudio mucho más detallado, del mismo nombre y basado en trabajo de campo, editado como Mexican Rural Development Research Report, por el Woodrow Wilson International Center for Scholars, Mexico Institute, 2010, www.wilsoncenter.org/DesarrolloRuralMexicano, por aparecer.



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 limitados espacios de participación. Las reglas de operación de 2009 obligan 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; 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, hasta mediados de 2009, estas instancias no se han implementado en los programas de ASERCA.

La contraloría social se define como los mecanismos de participación ciudadana institucionalizada orientados hacia la rendición de cuentas. A diferencia de otros mecanismos de 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 en órganos colegiados de decisión gubernamental. Los efectos de los diseños y desempeños institucionales de estos dispositivos podrán generar sistemas débiles o fuertes de contraloría social (Hevia, 2009). 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).

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. El estudio más amplio revisa cada uno de estos instrumentos en mayor detalle.



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	+	+	-	-	-
PROMO-AGRO	PROMOAGRO	+	+	-	-	-

NOTAS: 1/Sistema de Atención Ciudadana se refiere al Organismo interno de control de ASERCA según sus reglas de operación (SAGARPA, 2008). /2 La única mención sobre contraloría social en CAPITALIZA está en el procedimiento simplificado de Capitaliza donde se limita la función de los comités al 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.

Hasta 2008, sólo Procampo –y su programa derivado Capitaliza– incluían esquemas de contraloría social en su diseño y operación. 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, generaran esquemas de contraloría social.

Para el caso de Procampo, se operó un esquema de contraloría social desde sus inicios. El Artículo 9 de su Decreto de creación 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 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).

Los subcomités de Control y Vigilancia 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; proporcionar recomendación de estas solicitudes al Distrito de Desarrollo Rural y remitir 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).

Al analizar a estos comités sobre su autonomía y recursos de poder se encontró que los productores están subrepresentados en desmedro de las autoridades estatales, y sus funciones son más administrativas que de control social. 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. La falta de autonomía se expresa 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 seleccionar 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 de 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. 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 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 esencial sobre los procesos para solicitar apoyos de los programas de Apoyos Compensatorios, en especial sobre 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 instrumentos de recepción telefónica, este sistema de atención tiene limitaciones legales para poder hacerse cargo de las quejas y denuncias que lleguen por este medio.

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 es 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 una 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 61.7% de las respuestas pueden considerarse “positivas”; que la dimensión que más tiende a responder con información es Procampo (quien posee mayores porcentajes de respuestas positivas); y que en general han aumentado en los últimos años el porcentaje de respuestas positivas. También se muestra que 25% de las solicitudes de información se relacionan con Procampo, siendo que 40% preguntan por las oficinas centrales de ASERCA y 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 en México” de Fundar, 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 (www.subsidiosalcampo.org.mx).

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.² 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. 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 Ley Federal de Fomento a las OSC, 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 “subsidijs 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 su renovación 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 Catastro Único de Brasil, o del SIBSEN de Colombia, donde la actualización del padrón es automática y se puede actualizar sin necesidad de procesos limitados de apertura. Los censos agrarios u otros mecanismos podrían servir para verificar la información y establecer sistemas de contrapesos.

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, sobretudo 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.

² Véase: Secretaría de la Función Pública, “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.

- 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 dentro de 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.

BIBLIOGRAFÍA

- ASERCA (2005) *Procedimiento operativo simplificado integral del PROCAMPO capitaliza (POSIK) de los ciclos agrícolas primavera-verano 2005 al otoño invierno 2008-2009*. ASERCA, México.
- (2009a) Sitio Internet. <http://www.aserca.gob.mx/> última revisión 20 abril.
- (2009b) Respuesta a la solicitud de información No. 0810000018409. Infomex, México.
- CITCC (2006) *Reporte a la sociedad, 2006*. México: Secretaría de la Función Pública, Comisión Intersecretaral para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal 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*. 18(1) I Semestre 2009. pp.3-37.
- HEVIA DE LA JARA, Felipe (2009) “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*. Guadalajara: ITESO/PNUD.
- GOBIERNO DE MÉXICO (1994) *Decreto que regula el programa de apoyos directos al campo denominado PROCAMPO*. DOF 25 julio.
- Pérez, Matilde (2001) “Mantendrá Procampo subsidios a funcionarios”. *La Jornada*, 7 de diciembre.
- SAGARPA, (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 de diciembre.
- SFP (2006) *Informe de rendición de cuentas de la administración 2000-2006*. Mexico: Secretaría de la Función Pública.

RECUADRO 10

LA VIGILANCIA DE LOS PRODUCTORES “DESDE ARRIBA”

Felipe Hevia de la Jara

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, un área crítica de corrupción es la diferencia entre lo que se dice se va a sembrar y lo que se siembra en realidad. 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 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 la superficie efectivamente sembrada y si el producto es lícito o no. Por ejemplo, según Juan Antonio Fernández Solís, director de Procampo, “durante 2001 se dieron de baja 300 mil hectáreas, la mayoría porque la superficie se había destinado al cultivo de estupefacientes; la supervisión ahora será más estricta, ya que se utilizarán las imágenes de satélite con las que cuentan la Defensa Nacional, Marina, Gobernación y Medio Ambiente, entre otras 26 dependencias”(Perez 2001).

Este procedimiento de control horizontal de imágenes satelitales se complementa con revisiones de los expedientes y con visitas al campo de los CADER con el fin de inhibir esta práctica. Sin embargo, las visitas al campo han ido disminuyendo en el tiempo. Según nuestros informantes, en la actualidad sólo se pueden realizar inspecciones físicas a los predios 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 por denuncias ciudadanas canalizadas en el Subcomité de Control y Vigilancia y/o en el Órgano Interno de Control. Las visitas físicas a los predios dependen de la capacidad operativa y los recursos humanos disponibles en cada CADER.