

Subsidios al campo en México: Contraloría social, nuevas tecnologías e incidencia en políticas públicas

1ero de Septiembre de 2010

Facultad de Economía/UNAM

Kristina Pirker¹

Fundar Centro de Análisis e Investigación

Fundar, Centro de Análisis e Investigación es una organización civil que desde 1999 busca incidir, por medio del monitoreo de instituciones públicas y el análisis del gasto público, en el debate político sobre la democracia, la participación ciudadana y la orientación del gasto público, especialmente del gasto social. En este sentido, la garantía del derecho a la información y la transparencia gubernamental son aspectos clave en nuestro trabajo que se nutre de la sistematización, el análisis y la interpretación de datos y documentos oficiales.

En este trabajo hay que reconocer que la transparencia, la contraloría social y la rendición de cuentas se han convertido, hasta cierto punto, en discursos de moda. Esto implica que los términos se vuelvan ambiguos y difusos porque muchos actores con proyectos políticos muy distintos los utilizan aunque no necesariamente comparten los mismos significados ni objetivos.²

En el caso de la transparencia, la superposición de principios, programas y connotaciones ha contribuido a una confusión discursiva y a veces contradictoria sobre sus objetivos principales, en donde agentes, que en el campo político pueden estar en posiciones opuestas, sin embargo, usan el mismo lenguaje para referirse a la importancia de la supervisión ciudadana del accionar gubernamental. Así, las políticas de transparencia promovidas por agencias internacionales (BM y BID) y elites tecnócratas nacionales, tienen

¹ Doctora en Estudios Latinoamericanos por parte de la Universidad Nacional Autónoma de México e investigadora del Área de Transparencia y Rendición de Cuentas en Fundar, Centro de Análisis e Investigación. Correo electrónico: kristina@fundar.org.mx

² Sobre la superposición de significados y proyectos en los discursos y prácticas políticas actuales, véase, Alberto J. Olvera, "Los discursos de la participación y de la rendición de cuentas en el contexto internacional de finales del siglo XX", Ernesto Isunza Vera y Alberto J. Olvera (coords.), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, CIESAS/Ed. Porrúa, México, 2006.

como objetivo principal hacer más eficiente la gestión pública e incrementar la confianza ciudadana en el gobierno y el Estado, anulando el poder institucional de las viejas burocracias en el aparato estatal y las empresas paraestatales a través de la identificación de prácticas corruptas y acciones ineficientes. Esta concepción más bien instrumental de la transparencia se complementa con una noción de la contraloría social como un mecanismo de corresponsabilidad para que los ciudadanos –concebidos como usuarios de los servicios que proporciona la administración pública- vigilen el desempeño de la burocracia y denuncian malas prácticas de las cuales son testigo.³

A estas visiones instrumentales se opone una segunda definición de la transparencia y contraloría social, como una de las condiciones esenciales para la realización de una democracia participativa e incluyente que presupone un papel más activo de la sociedad en la formulación de las políticas públicas. Desde la década de los ochenta, grupos cívicos y movimientos sociales han exigido una mayor rendición de cuentas de agentes gubernamentales electos y no electos, partiendo de una concepción de la transparencia donde el acceso a la información es concebido, no como un servicio del Estado, sino como un derecho democrático y una condición básica para la participación ciudadana en la toma de decisiones.⁴

Señalo esto porque hay que tomar en cuenta estas diferencias en el momento de establecer los parámetros que permiten evaluar el acceso a la información gubernamental porque la utilidad de los datos y documentos obtenidos se determina en función de los objetivos que se persiguen con el ejercicio ciudadano de contraloría social. Mientras algunos objetivos –por ejemplo la vigilancia del desempeño de operadores locales de programas sociales, de personal de salud, etc. en su contacto cotidiano y directo con la población o la denuncia de casos de corrupción- pueden realizarse sin abandonar la

³ La conceptualización de las agencias internacionales puede verse, por ejemplo, en Agustín Carstens, *The Role of Transparency and Accountability for Economic Development in Resource-rich Countries*, Address at the Regional Workshop on Transparency and Accountability in Resource Management in CEMAC Countries, Malabo, Guinea Ecuatorial, 27 de Enero de 2005, disponible en línea www.imf.org/external/np/speeches/2005/012705.htm (consultado en junio 2007).

⁴ Véase, Enrique Peruzzotti, “La política de *accountability social* en América Latina”, E. Isunza y A. J. Olvera, *op.cit.*, 2006, pp. 245-291.

perspectiva instrumental de la transparencia, otros –como la participación en la definición de políticas públicas- cuestionan, al menos potencialmente, el carácter formal de la democracia representativa y el “ahuecamiento” de las instituciones democráticas a raíz de la exclusión y desigualdad social.

Lo atractivo de la iniciativa *Subsidios al Campo en México* es, a mi juicio, que toca las dos dimensiones de la contraloría social: por una parte, la dimensión sustantiva porque el objetivo central es poner en el centro del debate público el destino de los subsidios directos (por lo menos hasta ahora), que el gobierno federal otorga al sector agrícola, evidenciando la desigualdad territorial (los productores en el norte reciben más subsidios) y al interior del sector (la distribución de los subsidios perjudica a los pequeños y medianos productores) y la promoción de un determinado modelo de desarrollo rural centrado en la exportación. En este sentido, la página electrónica pretende ser una herramienta para incidir en la evaluación de las políticas de desarrollo rural, promover un cambio de enfoque de las políticas públicas y articular voluntades y esfuerzos colectivos para incidir en las políticas públicas orientadas a mejorar el bienestar de los pequeños y medianos productores.

Por otra parte, también está presente la dimensión *instrumental* que mencionamos: la plataforma tecnológica de la página electrónica permite, por medio de un buscador de personas físicas y morales, identificar *quiénes reciben cuánto y dónde*. Esto es una herramienta muy útil para visualizar la concentración de recursos públicos en ciertos individuos y empresas, evidenciar la violación de Reglas de Operación (porque rebasan sistemáticamente topes máximos) y mostrar usos –si no indebidos por lo menos ilegítimos y cuestionables- de los recursos públicos (como el caso de funcionarios públicos o de personas buscadas o condenadas por actividades ilícitas que reciben el programa de subsidios Procampo).

La iniciativa *Subsidios al Campo en México* surgió a partir de una pregunta concreta: si el gasto público rural agrupado en el PEC se había incrementado constantemente, de 120 mil millones de pesos en el 2004 a 176 mil millones de pesos en el 2007 (cuando surgió la idea de hacer este proyecto), por qué tenía

tan poco impacto para disminuir las enormes brechas sociales que existían en el agro mexicano. Las organizaciones de productores independientes, como por ejemplo ANEC (Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras de Productores del Campo), tenían sus explicaciones al respecto –como, por ejemplo que el modelo de subsidios agrícolas del gobierno federal castigaba a los pequeños y medianos productores- pero les faltaba la evidencia empírica para sustentar sus críticas.

En este contexto, ANEC –por medio de investigadores de la Universidad de California que desde hace años estaban trabajando el tema de las políticas agropecuarias y la participación de organizaciones campesinas en México- se acercó a Fundar para proponer la realización de un proyecto colectivo: transparentar el PEC para evidenciar las limitaciones de la estrategia gubernamental para desarrollar al campo.

Esta propuesta se aterrizó en un objetivo más concreto –que seguía siendo muy ambicioso- de solicitar por medio de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental los padrones de beneficiarios de los programas de subsidios que están incluidos en el PEC, y subirlos a una página electrónica que permitiría sumar los montos individuales y evidenciar la distribución desigual de los recursos entre municipios, regiones, personas y empresas. El ejemplo a seguir era la base de datos del ***Environmental Working Group*** en EEUU, quienes pusieron su servidor y su asesoría técnica a disposición del proyecto para “traducir” la información entregada por las dependencias gubernamentales en tablas de concentración.

En octubre de 2008 la página www.subsidiosalcampo.org.mx fue presentada al público con datos provenientes de dos grandes programas de subsidios directos: Procampo e Ingreso Objetivo, los cuales –en conjunto- conforman aproximadamente el 89 por ciento de los recursos ejercidos a través de la dependencia gubernamental Apoyos y Servicios a la Comercialización Agrícola (ASERCA). El lanzamiento de la nueva versión de la página –programada para el 2 de septiembre- incluirá cuatro nuevos programas de subsidios directos: Los programas energéticos Diesel Marino, Diesel Agropecuario y Gasolina

Ribereña, así como el Programa Fomento Productivo y Mejoramiento del Café en México. Adicionalmente se podrá ver Ingreso Objetivo y los distintos componentes de Procampo por separado (Procampo tradicional, Procampo capitaliza y Procampo Registro Alternativo).

Si me preguntaran por un balance de estos primeros dos años yo resumiría los hallazgos y lecciones de la siguiente manera:

- 1.) La importancia de hacer accesible la evidencia empírica para ampliar el debate público a grupos sociales tradicionalmente excluidos de los procesos de toma de decisión. La página electrónica www.subsidiosalcampo.org.mx permite, sin que se requiera de grandes conocimientos en el manejo de bases de datos, identificar información relevante que ejemplifica el problema de la distribución desigual de los subsidios, como por ejemplo
 - a. De 1994-2008 los **5 estados** que más recursos recibieron en pagos realizados a productores (personas físicas y morales) entre Procampo e Ingreso Objetivo fueron **Sinaloa, Tamaulipas, Zacatecas, Jalisco y Chiapas**. Estos 5 estados **suman entre sí \$68 mil millones de pesos** en pagos realizados (**40% del total de pagos**), concentrando el **1,447,758 beneficiari@s** o el **27%** del total de beneficiarios (claves de productor).
 - b. Sin embargo, la concentración territorial de los subsidios puede tener su explicación en qué pocos productores reciben mucho o muchos productores reciben poco: por ejemplo, **Tamaulipas** (2º lugar en cuanto al monto total) recibió \$15 mil millones de pesos entre 1994 y 2008 para solamente 159,500 beneficiarios, mientras que **Chiapas** (5º lugar en cuanto a monto total) recibió \$11 mil millones de pesos para 459,803 beneficiarios.
 - c. De 1994 a 2008 tan sólo **el primer 10%** de beneficiari@s (en términos de pagos) **recibió el 57% del total** de los pagos realizados, **el primer 20% recibió el 73% de los recursos**

d. El primer 10% de beneficiari@s recibe más de \$16,000 pesos en promedio por año. El último 80% recibe \$964 pesos en promedio por año.

Esta evidencia empírica plantea el problema de la heterogeneidad del sector y expresa la captura del Estado por un grupo reducido de productores que se llevan “casi” todo.

2.) Información no es igual a información:

Cuando iniciamos con las solicitudes de información para obtener los padrones de beneficiarios de Procampo e Ingreso Objetivo en el 2007/2008, la única forma para consultar las bases de datos en la página electrónica de ASERCA fue ingresando por estado, municipio y nombre de la persona, lo cual hacía imposible cruzar los datos para identificar cuántos pagos recibía efectivamente una persona o una empresa. Para obtener las bases de datos en una versión que permitía procesar la información había que hacer una solicitud de información al amparo de la Ley de Transparencia.

Si bien, hoy en día, los padrones de beneficiarios de estos programas ya pueden ser bajados de la página electrónica de ASERCA o SAGARPA en Excel; en la preparación de la nueva versión de la página nuevamente nos encontramos con el hecho que la dependencia nos entregó los padrones solicitados en formato electrónico PDF y con una clave, lo cual hizo de la conversión en bases de datos manejables para la sistematización y el análisis en un proceso largo y tedioso que requería el trabajo de dos programadores especializados.

Por otra parte, el hecho que desde la inauguración de la página nos han llegado correos electrónicos de personas pidiendo información sobre requisitos para obtener Procampo o denunciando supuestas irregularidades (vecinos que reciben Procampo pero no cultivan, etc.) apuntan a que pese a las obligaciones de transparencia por parte de las dependencias, hace falta una **mayor precisión y divulgación** sobre los mecanismos de la **presentación de quejas o denuncias**, y los **procedimientos** internos de seguimiento a las quejas.

Estos hechos significan que, si bien, la puesta en vigencia de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental ha sido un paso central para las políticas de rendición de cuentas en México, todavía falta mucho para aumentar su efectividad como herramienta para que diversos actores de la sociedad civil (organizaciones civiles, medios de comunicación, movimientos sociales) puedan monitorear y controlar el accionar gubernamental y el uso de los recursos públicos. El acceso a la información gubernamental solamente facilita la contraloría social en la medida que las fuentes sean confiables y completas, los datos sean comprensibles y manejables y den cuenta de los funcionarios responsables, las acciones realizadas y resultados obtenidos. Si, en cambio, los datos y documentos son incompletos, incomprensibles, y por tanto poco confiables, si las bases de datos, si bien públicas y disponible por Internet, son tan complicadas de manejar que en la práctica sólo aquellos con recursos suficientes (de tiempo, computadoras, acceso a servidores, personal especializado etcétera), pueden dar seguimiento o evaluar a un determinado programa gubernamental la transparencia gubernamental se vuelve “opaca”, como diría Jonathan Fox, un espejismo que cumple formalmente con el derecho a la información pero no contribuye a la ampliación de condiciones para la participación democrática en los procesos de toma de decisión.⁵

3.) El impacto en medios: un cuchillo de dos filos

La página electrónica www.subsidiosalcampo.org.mx, gracias a la información contenida y la presentación de las bases de datos y un acercamiento muy exitoso en los medios de comunicación, contribuyó a poner el tema del destino de los subsidios agrícolas en el debate mediático al ocupar algunas primeras planas de periódicos nacionales, como El Universal.

El espacio mediático permitió exponer públicamente las irregularidades que identificamos en el padrón de beneficiarios, como funcionarios públicos que recibían el subsidio de Procampo o familiares de narcotraficantes que

⁵ Jonathan Fox, “Transparencia y rendición de cuentas”, J. Ackerman (coords.), *Más allá del Acceso a la Información. Transparencia, Rendición de Cuentas y Estado de Derecho*, Siglo XXI, México, 2008, pp. 174-198.

aparecían en el padrón como beneficiarios, así como inconsistencias técnicas como, por ejemplo, que no existe una clave única de productor. Pero al mismo tiempo tendió a centrar el debate en las irregularidades de los casos escandalosos –la “nota roja” y la anécdota- sin permitir la profundización en el mensaje clave de la página electrónica que es la desigual distribución de los subsidios agrícolas, en particular, y la falta de orientación de las políticas de desarrollo rural, en general.

Por lo pronto, esta tensión seguirá existiendo porque un trabajo exitoso de medios –sobre todo para organizaciones civiles como Fundar- es fundamental para incidir en la opinión pública y, eventualmente, en los procesos de toma de decisión. Sin embargo, esto no nos debe hacer perder de vista que el reto real de esta iniciativa –el “horizonte utópico”- es hacer llegar esta información a los grupos sociales directamente afectados por las políticas públicas estudiadas, es decir a los pequeños y medianos productores, así como a los consumidores de los productos agrícolas.

Reflexiones finales:

Los retos en cuanto a tecnología y competencias de programación que ha requerido la puesta en marcha de Subsidios al campo en México para traducir datos gubernamentales en información útil y accesible para un público no especializado podrían llevar a un cierto “fetichismo tecnológico”, de visualizar la iniciativa exclusivamente como una novedosa plataforma tecnológica posibilitada gracias al Internet y el desarrollo del Software.

Pero para finalizar, quisiera llamar la atención sobre el hecho que este proyecto fue posible gracias a que actores con lógicas de acción e intereses distintos juntaron esfuerzos. La ANEC, a partir de su interés por defender los intereses de pequeños y medianos productores excluidos del acceso a los subsidios agrícolas, los investigadores de la Universidad de California orientados a analizar las lógicas de las políticas de subsidios de ASERCA y conocer su impacto y Fundar con su agenda de transparencia y rendición de cuentas coincidieron en este proyecto a partir del reconocimiento de que el acceso a la

información pública gubernamental es una herramienta estratégica para incidir en las políticas públicas.

En la actualidad la política se considera cada vez más una actividad especializada y técnica sobre la cual solamente deben opinar los especialistas. Esta iniciativa –sin minimizar las dificultades que significa el hacer coincidir agendas de trabajo y agendas políticas muy distintas entre sí- puede mostrar una posible estrategia para enfrentar estas nuevas formas de exclusión política a partir de la construcción de redes de acción colectiva que comparten sus habilidades y competencias en función de objetivos comunes.

Muchas gracias.