

Centro de Contraloría Social (CCS)  
CIESAS

**Propuesta 2007**

1. Nombre de la organización: ASOCIACIÓN NACIONAL DE EMPRESAS  
COMERCIALIZADORAS DE PRODUCTORES DEL  
CAMPO, A.C.

2. Información de contacto: Iván Polanco  
MIGUEL ÁNGEL DE QUEVEDO No.50-403  
CHIMALISTAC  
ÁLVARO OBREGÓN  
01050 DISTRITO FEDERAL

3. Misión

Somos una Organización nacional integrada por Empresas Campesinas de pequeños y medianos productores rurales, que representa, defiende y promueve los intereses de nuestros socios para mejorar sus condiciones de vida y la de su familia, mediante el desarrollo de una agricultura eficiente, económicamente viable, socialmente responsable y ambientalmente sustentable; a través del fomento organizativo, la prestación de servicios productivos, comerciales y financieros a sus asociados y la promoción de políticas públicas que privilegien el desarrollo rural.

4. Principales OBJETIVOS de la organización

- ✓ Formación y fortalecimiento de la Organización de los productores a través de Empresas Comercializadoras Campesinas.
- ✓ Apropiación del proceso de comercialización de sus cosechas.
- ✓ Capacitación y profesionalización de sus estructuras directivas y gerenciales.
- ✓ Formación de Organizaciones de segundo, tercer y cuarto nivel como estrategia de incidencia en los mercados (economías de escala).
- ✓ Formulación y planteamiento de acciones de política pública a nivel regional, estatal y nacional.

5. Nombre del proyecto

Transparencia en los Apoyos para la Comercialización Agrícola: Hacia el Control Social sobre el Gasto Agropecuario en México

6. Tipo de proyecto

Piloto

7. Descripción breve del proyecto

El proyecto propone la realización de un monitoreo presupuestario e institucional del gasto público en materia de subsidios para la comercialización agrícola, a través del programa de Apoyos Directos a la Comercialización, operado por ASERCA. Se propone invertir en la

capacitación de los miembros del equipo de ANEC para que cuenten con los elementos técnicos que permitan el control social, en este caso por parte de una organización especializada en el tema, para que, desde la sociedad civil, se monitoree la actual operación del programa, y se levanten propuestas para mejorar su desempeño, incluyendo la incorporación de mecanismos activos de participación ciudadana y contraloría social en las reglas de operación. El proyecto contempla dos principales vertientes: 1) compilación, análisis y publicación (para su disposición a consulta pública) de bases de datos sobre los actuales beneficiarios del programa, para transparentar el destino de los recursos públicos destinados a subsidiar la comercialización de los productos básicos del campo; y 2) levantar propuestas de acción para la ANEC y la red de organizaciones campesinas en la cual participa, el Consejo Nacional de Organizaciones Campesinas (CONOC), en base de los resultados del análisis, para fortalecer sus trabajos de incidencia en materia de las negociaciones presupuestarias para 2009, y las propuestas al Legislativo y Ejecutivo sobre como mejorar el desempeño del programa, y la respuesta institucional de ASERCA a las demandas sociales que se presentan en torno a ellos.

#### 8. Problemática que se intenta solucionar.

La distribución actual de los subsidios a la comercialización de los productos del campo, a través del programa Apoyos Directos por Excedente de Comercialización, operado por el Órgano Desconcentrado de Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA) sectorizado en la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), se hace de manera discrecional y sin el estricto apego a la normatividad que rige la operación del programa. A pesar de que las reglas de operación establecen que el programa buscará privilegiar en su distribución a, "... los productores de bajos ingresos en las regiones con producción comercializable excedentaria y/o problemas de comercialización," la gran mayoría de los apoyos se van destinados a los grandes productores en regiones del norte.<sup>1</sup>

La evaluación externa del programa para 2006 señala que 58.8% de los recursos para el programa fueron destinados a solamente 51,169 productores en solo tres estados de la República (Sinaloa, Sonora y Tamaulipas), y solo 144,210 productores benefician del programa en su totalidad.<sup>2</sup> Un estudio sobre la pobreza rural en México, hecho por el Banco Mundial en 2005, señala que, "Habían unos 67,000 beneficiarios [del programa] en 2002 quienes recibieron en promedio un apoyo de alrededor de \$5,200 USD cada uno, es decir, aproximadamente cuatro veces la línea de pobreza moderada. Eso sugiere que el subsidio va los grandes y medianos productores."<sup>3</sup> Pero, las investigaciones y evaluaciones del programa ya existentes no han analizado hasta el nivel de localidades, nombres y apellidos, los actuales beneficiarios del programa, ya que muchos quedan al nivel estatal en su análisis de la distribución de los apoyos.

El programa de Apoyos Directos por Excedente de Comercialización se creó a medianos de los años noventa, principalmente como parte de un paquete de reformas que se

---

<sup>1</sup> Reglas de Operación 2003, disponibles en

[http://www.aserca.gob.mx/artman/uploads/17\\_junio\\_2003\\_\\_primeras\\_reglas\\_.doc](http://www.aserca.gob.mx/artman/uploads/17_junio_2003__primeras_reglas_.doc)

<sup>2</sup> "Programa de Apoyos Directos al Productor por Excedentes de Comercialización para Reconversión Productiva, Cadenas Agroalimentarias y Atención a Factores Críticos. Evaluación de los Resultados del Ejercicio Fiscal 2006," Ciudad de México, 2006, pp. 21, 26.

<sup>3</sup> Income Generation and Social Protection for the Poor, Ciudad de México: Banco Mundial, 2005, p. 97 (traducción por los autores de la presente propuesta).

implementaron en el marco de la entrada de México al Tratado de Libre Comercio de América del Norte, y ante la eliminación de Conasupo y de los precios de garantía. Se pretendía con ello un programa compensatorio para los productores y grupos que comercializaban, sobre todo en términos de subsidiar la diferencia entre los precios internacionales que por lo regular eran mayores a los nacionales. El programa es el segundo programa agropecuario compensatorio (en términos de asignación presupuestal) más grande en México (después del Procampo), que en 2005 recibió más de 600 mil millones de pesos, lo que representa alrededor de 14% del total del gasto agropecuario del gobierno.

La operación del programa hasta la fecha se ha caracterizado por la opacidad en el manejo de los recursos, y sobre todo la falta de información clara y oportuna sobre la toma de decisiones de la institución operadora en la distribución de los recursos hacía ciertos productores con mejores condiciones económicas, dejando fuera del programa los productores que más necesitan del apoyo, es decir, aquellos que producen más cerca de los lugares de consumo, como es el caso de productores de Puebla y Tlaxcala por solo citar dos estados. Al mismo tiempo, ASERCA no cuenta con mecanismos activos que permitan que la población beneficiaria y/o sus representantes en la sociedad civil puedan realmente participar en la toma de decisiones, o presentar demandas, denuncias o sugerencias que sean escuchados.

Por el tamaño del programa, su importancia para los productores, y los problemas que han manifestado en su actual operación, es de suma importancia que el destino de los recursos se transparenten, y que la institución tome en cuenta las demandas ciudadanas y de las organizaciones campesinas autónomas en su toma de decisiones. Por lo tanto, el proyecto propone invertir en la capacidad de las organizaciones en monitorear el gasto del programa, y así también fortalecer su trabajo de incidencia en la negociación presupuestaria para 2009 y la formulación de las reglas de operación.

9. ¿Cuál es el perfil de la población que se verá beneficiada con este proyecto específico?

En primera instancia pretendemos que esta información pueda ser un elemento que se pueda usar por nuestros socios (pequeños y medianos campesinos de granos básicos), pero el objetivo es que pueda en el mediano plazo pueda ser información pública de consulta abierta, pero en una forma ágil, fácil y amigable.

10. ¿Cuál es la relevancia del proyecto?

La teoría de cambio explícito en el proyecto es que la falta de transparencia en el manejo de los recursos para subsidiar la comercialización de los productos del campo, contribuye a la mal distribución de los beneficios hacía productores que menos necesitan del apoyo y la distorsión de las políticas públicas orientadas a apoyar al campo, sobre todo a cara de la apertura total en agricultura por parte del TLCAN. Al mismo tiempo, los mismos productores y sus representantes en las organizaciones campesinas autónomas son los mejores informados sobre problemas con la operación del programa, ineficiencias, o hasta manipulaciones que se dan a través de ello, dado que son los que más contacto tienen con el programa. Por lo tanto, el proyecto quiere enfrentar estos dos elementos directamente—en primer lugar, a través de transparentar el padrón de beneficiarios y la manera en que la institución toma sus decisiones sobre la distribución de los recursos, para que con ello haya un mejor conocimiento por parte de los funcionarios públicos, beneficiarios, organizaciones campesinas y académicos interesados sobre el destino de los recursos del programa. En el segundo lugar, se busca crear, impulsar y aprovechar de los espacios para la participación y denuncia ciudadana en la presentación de demandas y quejas a la institución operadora del programa.

Como la información es base en la toma de decisiones y la elaboración de propuestas, y ante el hecho que nosotros tenemos como una parte de nuestra misión la promoción de políticas públicas que privilegien el desarrollo rural, es necesario contar con los elementos que nos permitan transparentar las acciones que se deben de desarrollar.

#### 11. Objetivos o metas del proyecto

- Transparentar el actual destino de los subsidios a comercialización agrícola de los productos básicos del campo, a través del Programa de Apoyos Directos al Campo, operado por ASERCA;
- Cambiar las reglas de operación del programa para que cuente con mecanismos activos de denuncia ciudadana y contraloría social;
- Incrementar la capacidad de ANEC para el monitoreo civil del programa, y su trabajo de incidencia en las reglas de operación y negociación presupuestaria para 2009.

#### 12. Principales actividades a realizar (correlacionadas por objetivo).

##### **Objetivo 1**

**Transparentar el actual destino de los subsidios a comercialización agrícola de los productos básicos del campo, a través del Programa de Apoyos Directos al Campo, operado por ASERCA**

1.1. Solicitar, a través de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, los padrones de beneficiarios del programa Apoyos a la Comercialización

1.2 Analizar el padrón de beneficiarios, la normatividad del programa, y el presupuesto del programa con el fin de conocer el actual destino de los recursos del programa

1.3 Publicar la base de datos en Internet para que sea disponible al público en general

##### **Objetivo 2**

**Cambiar las reglas de operación del programa para que cuenten con mecanismos activos de denuncia ciudadana y contraloría social**

2.1 Desarrollar propuestas concretas, en base del análisis presupuestario e institucional, sobre como mejorar la respuesta institucional de ASERCA a las demandas ciudadanas

2.2 Difundir los resultados y desarrollar propuestas en red con el Consejo Nacional de Organizaciones Campesinas, a través de seminarios, talleres y reuniones

2.3 Incidir en la formulación de las reglas de operación para 2009

##### **Objetivo 3**

**Incrementar la capacidad de ANEC para el monitoreo civil del programa, y su trabajo de incidencia en las reglas de operación y negociación presupuestaria para 2009**

3.1 Talleres de capacitación entre ANEC, Fundar y la Universidad de California en el monitoreo presupuestario, análisis institucional, y trabajo de incidencia en las políticas públicas para el campo

3.2 Talleres de capacitación en contraloría social

13. ¿El proyecto forma parte (o es la continuación) de un programa más amplio de la organización?

El proyecto forma parte de procesos sistemáticos que la ANEC en conjunción con una serie de organizaciones campesinas ha venido desarrollando durante los últimos 9 años. Es decir, el seguimiento al paquete fiscal y presupuestario.

14. Metodología para llevar a cabo el proyecto.

El primer paso metodológico sería la solicitud de los padrones de beneficiarios para todos los sub-programas de Apoyos a la Comercialización, a través de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y el Sistema de Solicitudes de Información (SISI). En caso de que dicha información sea negada por ASERCA, se involucraría al IFAI a través de recursos de revisión, para exigirle a la dependencia que proporcione la información solicitada.

Una vez obtenidas los padrones, se los analizaría al nivel de nombres, apellidos, y localidades, para tener un mayor nivel de detalle sobre el destino y distribución de los subsidios a la comercialización agrícola. Al mismo tiempo, una vez conociendo el padrón de beneficiarios a este nivel de detalle, se compararía los resultados con la normatividad del programa para poder detectar el grado a lo cual la dependencia está cumpliendo o no con las reglas de operación.

Junto con el análisis de los padrones de beneficiarios, se implementaría un análisis institucional de la toma de decisiones dentro de la dependencia. Se le solicitaría los documentos normativos y operacionales, también a través del SISI, para conocer los criterios que aplican para determinar la distribución de recursos del programa. Es posible que este componente también incluya entrevistas con funcionarios de la dependencia.

Al mismo tiempo, se aplicaría un análisis presupuestario al gasto 2008 del programa. Ello involucraría el análisis del Presupuesto de Egresos de la Federación, los Informes Trimestrales de la dependencia, y la Cuenta Pública, para conocer como se está gastando los recursos destinados al programa.

Los resultados de estos 3 análisis (del padrón de beneficiarios, de la toma de decisiones de la institución, y del presupuesto), se buscará detectar si existen o no irregularidades en la actual operación del programa. Los resultados se difundirán con los miembros de la ANEC, y las organizaciones participantes en el Consejo Nacional de Organizaciones Campesinas (CONOC). En talleres y seminarios, se buscará consensar, en base de los resultados, planes de acción para incidir en la mejora de las reglas de operación, y las asignaciones presupuestarias para 2009.

15. ¿Qué otros actores estarán involucrados en la implementación del proyecto? y ¿De qué manera se piensa involucrarlos?

En un primer nivel, estarán involucrados Fundar, Centro de Análisis e Investigación, AC y la Universidad de California, Santa Cruz, en la capacitación e la implementación del análisis presupuestario e institucional.

En un segundo nivel, se involucrará a las organizaciones participantes en el Consejo Nacional de Organizaciones Campesinas, para difundir los resultados y trabajar en red para buscar propuestas en base de ello para el trabajo de incidencia en la formulación de las políticas públicas para el sector en 2009.

16. Resultados esperados.

- ✓ Transparencia en el manejo de los recursos del programa Apoyos a la Comercialización
- ✓ Cambio en las reglas de operación para incluir mecanismos de contraloría social y demanda ciudadana en la operación del programa
- ✓ Cambio en la distribución de los subsidios más equitativa

17. Mecanismos de evaluación contemplados para los siguientes aspectos:

- a. Actividades realizadas (proceso)

La evaluación de las actividades tomará la forma de: que la publicación de la base de datos de manera clara y ágil del padrón de beneficiarios sea consultado por actores fuera del proyecto; que los talleres de capacitación fortalezcan las capacidades de los actores involucrados en realizar el análisis propuesto; y la disseminación de los resultados del análisis

- b. Impacto del proyecto (resultados)

Se evaluará en base de si existe o no un cambio en las reglas de operación para 2009, si hay una mejor distribución de los subsidios para la comercialización en el futuro, y el grado a lo cual el proyecto genere resonancia entre organizaciones campesinas, beneficiarios del programa, medios de comunicación y funcionarios públicos.

18. ¿Cuáles son los indicadores que medirán el logro de los resultados descritos?

- a. Cuantitativos

- 1) Publicación de la base de datos del padrón de beneficiarios del programa
- 2) Realización de 2 talleres de capacitación al personal involucrado
- 3) Realización de 1 seminario y 1 taller de difusión de resultados con CONOC

- b. Cualitativos

- 1) Fortalecimiento de capacidades en ANEC y CONOC de control social sobre programas de subsidio al campo
- 2) Inclusión de mecanismos de contraloría social y denuncia ciudadana a las reglas de operación 2009
- 3) Mejor distribución (más equitativa) de subsidios para la comercialización 2009

19. Riesgos que pueden obstaculizar la implementación del proyecto y soluciones para cada uno de ellos.

El primer riesgo a enfrentar sería si ASERCA se resiste a proporcionar la información necesaria para el análisis propuesto y se niega a transparentar sus operaciones. Este riesgo se enfrentaría con el respaldo de Fundar y su amplia experiencia y éxito litigando casos de acceso a la información pública.

Otro riesgo que se considera relevante sería enfrentar intereses poderosos que benefician del actual esquema de distribución de los subsidios a la comercialización agrícola, y que no querrán ni mayor transparencia en el gasto ni una participación activa de organizaciones autónomas o beneficiarios en la operación del programa. Este riesgo se enfrentará con la calidad del análisis, su diseminación, y publicación para acceso al público en general.

20. ¿Cómo piensa difundir los resultados del proyecto?

Para empezar, la base de datos del padrón de beneficiarios se publicará en Internet para que este disponible al público en general. Después, se realizará talleres y seminarios con las organizaciones participantes en el Consejo Nacional de Organizaciones Campesinas para que conozcan los resultados del análisis. Finalmente, se espera la difusión de los resultados en los medios de comunicación masivos.