

Programa de fertilizante subsidiado en guerrero Transparencia y Rendición de Cuentas



**Subsidios al
Campo en México**
SubsidiosalCampo.org.mx

Marcos Méndez Lara



Programa de fertilizante subsidiado en guerrero Transparencia y Rendición de Cuentas

Marcos Méndez Lara

México, primera edición, septiembre de 2013

PROGRAMA DE FERTILIZANTE SUBSIDIADO EN GUERRERO TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Autor

Marcos Méndez Lara

Derechos Reservados:

Página Subsidios al Campo

Coordinación de la publicación

Héctor M. Robles Berlanga

Consejo Página Subsidios al campo

Miguel Pulido, Fundar

Jonathan Fox, UCSC

Víctor Suárez, ANEC

Gabriela Rangel, investigadora

Héctor Robles, Coordinador Página

ISBN: 978-607-7631-19-4

Subsidios al Campo es el primer sitio en Latinoamérica que tiene como objetivo dar a conocer y difundir el destino de los apoyos financieros dirigidos al sector agropecuario en México. Es financiado gracias a donativos otorgados a Fundar, Centro de Análisis e Investigación, por diversas fundaciones internacionales. Colaboran la Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras de Productores del Campo, AC (ANEC) e investigadores de la Universidad de California, Santa Cruz (UCSC).

Las opiniones y conclusiones en cada uno de los ensayos son responsabilidad exclusiva del autor y no necesariamente coinciden con las de la Página Subsidios al Campo en México.

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	6
-------------------	---

PRIMERA PARTE 18 AÑOS DE SUBSIDIO AL FERTILIZANTE

1. CARACTERÍSTICAS DEL PROGRAMA DE FERTILIZANTE SUBSIDIADO.....	9
2. EL PROGRAMA DE FERTILIZANTE Y SUS ACTORES.....	15
3. LA INVERSIÓN DESTINADA A ¿LA IMPRODUCTIVIDAD?.....	20
3.1 Aportación Estatal	21
3.2 Aportaciones municipales.....	22
3.2.1 Obras o fertilizante. El Fondo de Infraestructura Social Municipal.....	23
3.3 Aportación de los beneficiarios.....	27
4. LOS ASEGUNES DEL PROGRAMA.....	27
4.1 Nulo incremento de la producción.....	27
4.2 La cultura del fertilizante químico.....	28
4.3 Uso político del programa.....	31
4.4 Fertilizante adulterado.....	33
4.5 La reventa y “productores” que no siembran.....	34
4.6 El uso para cultivos ilícitos.....	35

SEGUNDA PARTE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN LA SDR Y EL PROGRAMA DE FERTILIZANTE

1. Opacidad de la SDR y los ayuntamientos.....	36
1.1 Transparencia.....	36
1.2 Acceso a la información.....	40
2. Control y vigilancia.....	41
2.1. Asignación de recursos de la aportación estatal a los municipios.....	43
2.2 Padrón de beneficiarios.	44
2.3. Licitación para la adquisición del fertilizante.	47
2.4. Comprobación.....	49
3. Rendición de cuentas.....	52
3.1 RdC intragubernamental.....	52
3.2 RdC intergubernamental.....	53
3.3 RdeC social.....	55
CONCLUSIONES	56

TERCERA PARTE BALANCE DE LA TRANSPARENCIA EN GUERRERO. HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA CONTRALORÍA SOCIAL DE LOS PROGRAMAS DEL CAMPO

FUENTES.....	65
ANEXOS.....	67

PROGRAMA DE FERTILIZANTE SUBSIDIADO EN GUERRERO

INTRODUCCIÓN

En el gobierno de Rubén Figueroa Alcocer (1994) se puso en marcha un programa de subsidio al fertilizante, nombrado en aquel entonces Programa de Apoyo a la Producción Primaria, con el que se buscaba apoyar la producción del campo otorgando a los productores de granos básicos de bajos recursos, en especial de maíz y frijol, un precio mucho más accesible del insumo en relación con el que se adquiría en el mercado. Desde entonces, el subsidio al fertilizante es un componente de la política agrícola en el estado al que se le destinan cuantiosos recursos financieros que en algunos momentos han alcanzado hasta 65% del presupuesto de la Secretaría de Desarrollo Rural (SDR) del gobierno del estado de Guerrero; y en efecto, ha sido un programa de amplia cobertura que beneficia cada año a cerca de 300 mil productores de los 81 municipios del estado, pero también hoy día es un programa muy cuestionado por el daño que el producto provoca en el suelo por su uso inadecuado, porque no ha contribuido a incrementar la producción no obstante los miles de millones de pesos que se han invertido, porque ha propiciado una fuerte dependencia de los campesinos hacia el insumo, y por el uso político y electoral que se ha dado al programa.

El programa de fertilizante es el mejor ejemplo de la manera poco transparente y discrecional con que operan los programas y se ejercen los recursos financieros en la SDR. De hecho, la falta de transparencia y de rendición de cuentas son la punta de lanza de un programa que carece de controles y vigilancia efectivos para contener la corrupción y la manipulación clientelar de parte de políticos, funcionarios y dirigentes campesinos, pues aunque existen dependencias con facultades para vigilar y fiscalizar al programa, hasta hoy no han podido detener o disminuir las irregularidades que se denuncian frecuentemente.

No obstante que la normatividad sobre la transparencia y la rendición de cuentas se ha robustecido en los últimos seis años, esto no ha sido suficiente para lograr que las instituciones públicas tengan niveles mínimos de transparencia. Tampoco las reglas de operación ni ninguna otra norma posibilitan la habilitación de mecanismos de control y vigilancia ciudadanos, como la formación de contralorías sociales con capacidades que rebasen la mera denuncia, para evitar la “manga ancha” y la discrecionalidad en la operación del programa.

En otra vertiente, la participación de los productores en la toma de decisiones y en la vigilancia de los programas de la SDR, en especial del de fertilizante, no existe o es simulada, no obstante que éstos aportan del orden de 25% del costo del insumo. Los espacios privilegiados para hacer patente esa participación, los Consejos Estatal y Municipales de Desarrollo Rural Sustentable, a la fecha no han funcionado para el diseño, planeación,

seguimiento y evaluación de políticas, sino que han tenido una función instrumental para ratificar decisiones ya tomadas en el sector gubernamental.

Este trabajo se integra por tres grandes apartados: el primero es un recuento de los principales rasgos de la operación, de los participantes y sus aportaciones monetarias, del monto de los recursos que se invierten, así como de los cuestionamientos, con el que se busca dar un panorama general sobre el programa de fertilizante en sus 18 años de funcionamiento.

El segundo apartado incluye una reflexión sobre la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas de la SDR y especialmente en el programa de fertilizante. De entrada se intuye que si el programa sigue utilizándose discrecionalmente, estos mecanismos para el control institucional no han funcionado. En este documento la transparencia se define en su acepción más sencilla: como una característica que abre la información al escrutinio público, es decir, como la práctica de colocar la información en una “vitrina pública” para que cualquier persona la revise, analice y use como mecanismo para actuar y tratar de sancionar en caso de que encuentre anomalías (Alianza Cívica-IFAI, 2009). La reflexión que se presenta parte de una revisión, en un momento determinado, del cumplimiento del catálogo de datos e información de oficio que ordena la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero No. 374.

El acceso a la información es un derecho ciudadano que permite acceder a la información en manos del gobierno y los órganos del Estado (Gómez-Hermosillo 2008). A través de él, los ciudadanos pueden conocer el trabajo de sus representantes y ejercer su derecho a participar en los asuntos públicos. En este documento se revisan los instrumentos y procedimientos con que cuenta el gobierno del estado y los ayuntamientos para facilitar el acceso a la información, que como indica el artículo sexto de la Constitución, deben ser gratuitos y expeditos.

La rendición de cuentas se define como una obligación de los actores gubernamentales no sólo de informar, sino de explicar y justificar sus actos ante la ciudadanía, que sean capaces asimismo de recibir sus opiniones en mecanismos de interacción, así como la posibilidad de que quienes infrinjan las leyes sean sancionados. En este documento se retomará la diferenciación clásica entre rendición de cuentas horizontal y vertical (Guillermo O'Donnell); refiriéndose la primera a aquellos mecanismos de control y vigilancia dentro del propio aparato estatal; incluso, siguiendo a Cejudo, dos modalidades de la rendición de cuentas horizontal son la *intragubernamental*, que en nuestro caso son los mecanismos establecidos en el interior de la SDR y los ayuntamientos (contralorías internas y cabildo); y la *intergubernamental* para la rendición de cuentas de la SDR y los gobiernos municipales ante los órganos estatales y federales como la Contraloría y la Auditoría General del Estado, entre otros.

La rendición de cuentas vertical tiene una modalidad social, que se define como “un mecanismo de control vertical, no electoral, de las autoridades políticas basado en las acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos, así como también

en operaciones mediáticas. Las iniciativas de estos actores tienen por objeto monitorear el comportamiento de los funcionarios públicos, exponer y denunciar actos ilegales de éstos y activar la operación de agencias horizontales de control” (Peruzzotti y Smulovitz, 2002). Propiamente ni en la SDR ni en los ayuntamientos existe una rendición de cuentas social, aun cuando sí se cuentan con los espacios formales para ejercerla, como son los Consejos Estatal y Municipales de Desarrollo Rural Sustentable.

La tercera parte de este documento incluye una propuesta que establece pautas generales para la vigilancia del programa por medio de controles ciudadanos -aprovechando un impulso de articulación que desde más de un año están llevando a cabo algunas de las organizaciones campesinas del estado en el denominado Foro Permanente de Organizaciones Sociales-, pero no sólo para eso, sino también para incidir en otras etapas de las políticas hacia el campo como en su diseño y ejecución del programa de fertilizante y de otros programas de desarrollo rural.

Para realizar este trabajo, se consultaron diversos documentos, leyes y reglamentos relativos al programa de fertilizante, y se revisaron los portales electrónicos de la SDR y de los ayuntamientos. Gran parte de la información fue conseguida a partir de la presentación de solicitudes de información ante la SDR, Contraloría General del Estado, Auditoría General del Estado y Secretaría de Finanzas y Administración. Particularmente con la SDR, que genera el grueso de la información sobre el programa de fertilizante, se presentaron muchos problemas para la entrega de información, desde la negación de datos hasta negligencia y mala fe de parte de los funcionarios responsables. Ante la falta de respuestas satisfactorias, se interpusieron ante el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información de Guerrero (ITAIG) recursos de revisión (quejas) y denuncias en contra de funcionarios. Como respuesta, se logró conseguir gran parte de la información solicitada en poder de la SDR y sendos apercibimientos al responsable de la Unidad de Transparencia y Acceso a la Información de esta dependencia conminándolo para que en lo sucesivo no obstaculice el libre ejercicio del derecho de acceso a la información; también como reacción a los recursos de revisión, se logró que la SDR subiera a su portal electrónico documentos clave como el padrón de beneficiarios y la mecánica operativa de 2012.

Este trabajo fue posible también a la información que proporcionaron mediante entrevistas varios dirigentes de organizaciones campesinas y funcionarios públicos del ámbito estatal y municipal.

PRIMERA PARTE

18 AÑOS DE SUBSIDIO AL FERTILIZANTE

1. CARACTERÍSTICAS DEL PROGRAMA DE FERTILIZANTE SUBSIDIADO

El cultivo de granos básicos en Guerrero, en particular el maíz, es relevante no por su aportación a los indicadores económicos y de producción estatales o nacionales, sino porque socialmente contribuye a la sobrevivencia de miles de familias. Esta importancia se debe a que entre 275 y 300 mil productores se dedican a este cultivo en una superficie de 471 mil hectáreas, que representan 90% de la superficie cosechada de granos básicos.

El programa de subsidio al fertilizante está dirigido principalmente a atender a los productores de granos básicos y de bajos recursos económicos; se calcula que se atiende a más de 90% de los campesinos de granos básicos de los 81 municipios del estado.¹

El programa ha tenido variaciones en sus 18 años de funcionamiento, y las reglas de operación son un documento útil para seguirle la pista a los cambios que ha tenido. Hasta 2005, no se contaba con reglas de operación –no se encontró ningún documento al respecto–, por lo que no se hay certeza sobre la manera en que operaba, y de 2005 a 2007 la Mecánica Operativa del Programa de Subsidio al Fertilizante en la práctica funcionó con este instrumento.

Durante el periodo 2007-2011 se emitieron tres versiones diferentes de reglas de operación del programa, coincidentemente firmadas por los tres secretarios de desarrollo rural que ocuparon la dependencia en la administración del gobernador Zeferino Torreblanca Galindo: las primeras se publicaron el 8 de junio de 2007, y fueron firmadas por Armando Ríos Pítter, primer titular de la SDR; las segundas datan del 2 de abril de 2010, avaladas por Ramón Cárdenas Villarreal; y finalmente, Gloria Sierra López firma las reglas de operación publicadas el 25 de marzo de 2011, a unos días de que asumiera la gubernatura Ángel Aguirre Rivero.

Aunque el programa de fertilizante subsidiado ha tenido varios cambios en sus mecanismos y formas de operación, una característica que subsiste es la intención de apoyar a los productores de granos básicos de menores recursos, persistiendo también la cantidad de hectáreas a apoyar contempladas al inicio del programa: dos. Sin embargo, las reglas de operación de 2010 establecieron una diferencia fundamental respecto del tipo de productores que históricamente se habían apoyado. En éstas se incluyó como beneficiarios elegibles a los productores de mediana y alta productividad,² que hasta entonces no se consideraban en la

¹ Ríos Pítter Armando, Carlos Toledo Manzur, Armando Bartra (coords.), 2009. Construyendo el Desarrollo Rural Integral y Sustentable en Guerrero, Vol. II La conversión del programa de subsidio al fertilizante, Gobierno del Estado de Guerrero, Secretaría de Desarrollo Rural, FAO.

² Las reglas de operación de 2010 establecían la siguiente clasificación: *De baja productividad*, las tierras que tengan serias limitaciones para la producción de granos básicos, derivadas de sus condiciones ecológicas, es decir, suelos con capacidad para producir hasta dos toneladas por hectárea, con productores de bajos ingresos y economía campesina (autoconsumo). *De mediana productividad*, aquellas que tengan limitaciones moderadas para la producción de granos básicos, es decir, suelos para producir más de dos y hasta cuatro ton de maíz por ha, con

mecánica operativa, aunque informalmente ya se beneficiaban con el subsidio. De esta manera se estableció que los productores con tierras de bajo y mediano potencial productivo recibirían hasta 75% del costo del paquete de fertilizante y el apoyo sería hasta por dos hectáreas, mientras que los productores con tierras de alto potencial productivo recibirán 25% del costo del paquete de fertilizante, hasta por cuatro hectáreas.

En 2011, las reglas de operación modificaron nuevamente este punto para quedar como sigue: “El programa está destinado para apoyar a productores de granos básicos y de bajos recursos económicos”, y “se apoyará a los productores hasta por dos hectáreas por cultivar”.

La operación del programa ha recaído en el gobierno del estado y los ayuntamientos. Con la municipalización del programa en 2001, en los municipios se ha concentrado la mayor parte de las actividades operativas, y aunque la SDR redujo desde entonces su participación operativa, sigue siendo la entidad normativa del programa. Desde esa fecha, los ayuntamientos se hacen cargo de los procesos de licitación, acopio, distribución y comprobación del fertilizante, así como del manejo del padrón de beneficiarios.

En las reglas de operación también describen las aportaciones monetarias de quienes participan en el programa, es decir, el gobierno del estado, ayuntamientos y productores. Sin embargo, sobre todo en los últimos años, los porcentajes definidos al inicio de la municipalización (25, 50 y 25%, respectivamente) son sólo un referente que puede cambiar en función de varios factores como la disponibilidad presupuestal del gobierno del estado (cuya aportación es fija por 169 millones de pesos), la ampliación del padrón de beneficiarios (en cuyo caso el ayuntamiento tendrá que responsabilizarse de éstos con sus propios recursos, pero al hacerlo el porcentaje de la aportación global del municipio se incrementa), y la decisión de algunos ayuntamientos de entregar el fertilizante sin ninguna aportación monetaria del productor (y en tales casos, el porcentaje de aportación del ayuntamiento también se incrementa).

De hecho, en las reglas de operación de 2011 el único porcentaje que se menciona es el de los productores, pues en el caso del gobierno del estado se indica que “el subsidio a otorgar por el gobierno del estado (...) será el autorizado por la Cámara de Diputados (...) Con base en ello, los ayuntamientos aportarán la parte complementaria para dar atención a los productores beneficiados con el programa.”

Otro de los componentes constantes en el programa es el que se refiere al paquete tecnológico que se distribuye entre los campesinos y que en las reglas de operación se alude como el “recomendado por el Instituto Nacional de Investigación Forestal, Agrícola y Pecuaria (INIFAP)”.

productores de ingresos intermedios y de transición. *De alta productividad*, aquellas que tengan mínimas limitaciones y que presenten condiciones ecológicas adecuadas y propicias para la producción de granos básicos, es decir, suelos para producir más de cuatro ton por ha, con productores de altos ingresos (productores comerciales).



Sin embargo, las recomendaciones del INIFAP son aplicables sólo si se realizan estudios a los diferentes tipos de suelo que existen en Guerrero a efecto de aplicar en cada uno las combinaciones adecuadas de abonos químicos nitrogenados, fosfatados y potásicos, pero esos estudios a la fecha no se han realizado, por lo que durante varios años el programa ha operado con una receta única en la que se privilegia el uso excesivo de nitrógeno.

Al parecer la constitución de comités locales ha sido una constante desde que surgió el programa, pero la reglamentación de sus actividades se dio a partir de la publicación de reglas de operación. Estos comités, aunque podrían desempeñar funciones de vigilancia y validación del padrón de beneficiarios, han limitado su actividad a recabar documentación de los beneficiarios, el acopio de la aportación de los productores para entregarla al ayuntamiento y a recibir y distribuir el fertilizante en sus comunidades.

En los siguientes cuadros se describen cómo han sido abordados algunos aspectos clave del programa en las diferentes versiones de las reglas de operación, así como una ruta crítica de las etapas más relevantes.

Cuadro 1
Comparativo de las reglas de operación del programa de fertilizante

	1994	2001	2007	2010	2011
Objetivos			<p>"Cumplir con lo establecido en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable federal y del estado de Guerrero, así como lo enmarcado en el Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011; consistiendo en encontrar procesos de desarrollo agrícola sostenibles propiciando las condiciones de incremento a la producción, disponiendo de fertilizante en tiempo y forma, favoreciendo con ello la demanda del insumo en el estado.</p> <p>-Apoyar a los productores de bajos ingresos subsidiando de manera tripartita: gobierno del estado, ayuntamiento y productores, el precio del fertilizante para cultivos de granos básicos, con superficies de hasta dos hectáreas.</p> <p>-Adecuar la utilización de nuevas fórmulas de fertilizante, tomando en cuenta el tipo de suelo".</p>	<p>Impulsar una estrategia mediante políticas públicas que den una atención integral, pero diferenciada, a productores de acuerdo a su capacidad socioeconómica y el potencial productivo de sus tierras de labor.</p>	<p>Impulsar una estrategia mediante políticas públicas que den una atención integral, procurando que sea diferenciada, a productores de acuerdo a su capacidad socioeconómica y el potencial productivo de sus tierras de labor.</p>
Beneficiarios	<p>Campeños de escasos recursos productores de granos básicos – específicamente maíz y frijol–, y ubicados en áreas de alta siniestralidad o de baja productividad". (Ríos Pfler, 2009, 5).</p>	<p>Campeños de escasos recursos productores de granos básicos (Tercer informe de gobierno de René Juárez Cisneros)</p>	<p>El programa es exclusivo para productores de menores ingresos y de granos básicos.</p>	<p>Se procurará que los productores que posean tierras de bajo potencial productivo y en condiciones de pobreza, obtengan un subsidio mayor. Los productores de media y alta productividad recibirán un subsidio menor.</p>	<p>Productores de granos básicos y de bajos recursos económicos. ("Se dará preferencia a productores de temporal de escasos recursos económicos")</p>
Superficie apoyada	Hasta por dos hectáreas	Hasta dos hectáreas	Hasta por dos hectáreas	Hasta 2 has en los casos de mediano y bajo potencial productivo, y hasta 4 has en los casos de alto potencial productivo.	Hasta por dos hectáreas por cultivar
Aportaciones económicas	<p>Federación: 90 por ciento Estado: 10 por ciento Ayuntamientos: no</p>	<p>Estado: 50% Ayuntamientos: 25% Beneficiarios: 25%</p>	<p>Estado: sujeto a lo que autorice el Congreso local. Ayuntamiento. No especifica</p>	<p>Estado: el que resulte de un análisis casuístico en cada Ayuntamiento de las condiciones socioeconómicas y</p>	<p>Beneficiarios: 25% Estado: El monto que autorice el Congreso del estado.</p>

	cuantificado (acopio y distribución)		Beneficiarios: de acuerdo al paquete que le corresponda al municipio, según pH del suelo.	al potencial productivo de los suelos, incluyendo las unidades de producción y la superficie promedio por productor, y podrá llegar hasta el 50% del monto con que se cubra los porcentajes de subsidio comprometidos para cada tipo de productor. Con base en ello, el monto del subsidio a otorgar por los Ayuntamientos corresponderá al monto restante para cubrir de manera total los porcentajes comprometidos con los productores de granos básicos.	Municipios: Los recursos complementarios para dar atención a los productores beneficiarios
Paquete tecnológico	Cada productor puede obtener hasta 900 kg (18 bultos) de sulfato de amonio	"Se promueve que en lugar de siete bultos de sulfato de amonio, el paquete sea de cuatro de sulfato y tres de 18-46 (...) más apegado a la recomendación del INIFAP. En 2004, cerca del 80% del fertilizante distribuido por el programa corresponde a sulfato de amonio, y 20% a 18-46 con algunas variaciones regionales importantes". (Ríos Piter et al. 2009, p. 16)	Con base en la clasificación y tipo de suelo que le corresponda a cada municipio de acuerdo con la clasificación del INIFAP.	Fertilizante químico, biofertilizante y orgánico (los ayuntamientos deciden la proporción). Recomiendan también el uso de semillas criollas, variedades mejoradas y los híbridos que hayan demostrado mejores rendimientos	El paquete incluye fertilizante químico y biofertilizantes o naturales (cada ayuntamiento decide la proporción).
Comités locales			Integra, actualiza y depura el padrón en coordinación con ayuntamientos. Recaba documentación de beneficiarios. Recibe y distribuye fertilizante en la comunidad. Los padrones se validan en asamblea de productores con presencia de ayuntamientos y la SDR. Hay un artículo que señala que el ayuntamiento es el único facultado para llevar a cabo la depuración de beneficiarios.	Integra, actualiza y depura el padrón en coordinación con ayuntamientos. Recaba documentación de beneficiarios. Recibe y distribuye fertilizante en la comunidad. Los padrones se validan en asamblea de productores con presencia de ayuntamientos y la SDR.	Integra, actualiza y depura el padrón en coordinación con ayuntamientos. Recaba documentación de beneficiarios. Recibe y distribuye fertilizante en la comunidad. Los padrones se validan en asamblea de productores con presencia de ayuntamientos y la SDR. Se agrega que el Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable también validará el padrón)

Fuentes: Reglas de operación 2007, 2010, 2011, Ríos Piter, et al, 2009 y Tercer Informe de Gobierno de René Juárez Cisneros 2001.

Cuadro 2
Fases de la operación del programa de fertilizante

	Noviembre	Diciembre	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septiembre	octubre
Gobierno del estado	Congreso aprueba presupuesto de egresos del estado			Firma de Convenios Estado-municipios			Transferencia de recursos a los ayuntamientos			Seder recibe de los ayuntamientos copia certificada del expediente operativo		
				SEDER emite constancia de liberación a los ayuntamientos								
				SEDER evalúa el programa								
				Contraloría revisa actas de comités locales y padrón de beneficiarios			Contraloría revisa volúmenes recepcionados y entregados a los comités locales, y calidades del fertilizante			Contraloría y Auditoría reciben documentación comprobatoria		
Ayuntamientos												
Comités locales												

Las etapas que aparecen en cuadros rojos son susceptibles de una gran discrecionalidad o no se realizan conforme a las reglas de operación u otras normas aplicables, por lo que ahí se ubican muchas de las irregularidades que se denuncian.

2. EL PROGRAMA DE FERTILIZANTE Y SUS ACTORES

Por la dimensión de su operación logística, por el número de productores que reciben el insumo y la superficie que se cubre, y sobre todo, por la cantidad de los recursos que anualmente se deben invertir, en 18 años diferentes actores han estado involucrados en el programa de fertilizante, sea en el diseño de la política, la aportación del presupuesto, la ejecución, el control y la evaluación del programa, además de su fiscalización.

Gobierno federal. Tuvo una participación importante en la primera etapa, cuando se creó el programa en 1994, ya que de la Federación provenía 90% de los recursos para financiar la adquisición del insumo. Más recientemente, desde 2007 y hasta principios de 2011, de manera indirecta el gobierno federal se vio involucrado, pues con recursos de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa) -por medio del programa Soporte, y luego con el programa de Desarrollo de Capacidades, Extensionismo e Innovación Tecnológica- el gobierno del estado financió la asesoría técnica y la capacitación de los productores relativa al uso del biofertilizante y otras técnicas de producción, como parte del paquete tecnológico promovido en ese periodo. Sin embargo, la injerencia del gobierno federal en la definición y diseño del programa del fertilizante ha sido más bien relativa, dejando al gobierno local el diseño y la ejecución de la política sobre el insumo.

Gobierno del estado. Si bien la mayor parte de los recursos destinados al campo provienen del ámbito federal, canalizados a través de la Sagarpa, secretaría con la que el estado acuerda y firma convenios de coordinación anuales para la ejecución de acciones y programas sujetos a las reglas de operación federales,³ el gobierno del estado por medio de la Secretaría de Desarrollo Rural, es el rector de la política de desarrollo rural en la entidad.⁴

El gobierno del estado de manera permanente aporta un porcentaje importante de recursos para la adquisición del fertilizante, programados en el presupuesto de egresos del estado como Inversión Estatal Directa; pero también diseña y aprueba la mecánica operativa y/o las reglas de operación del programa de fertilizante, sin la participación ni de ayuntamientos ni de productores.

Según la Ley de Desarrollo Rural Sustentable del estado, en el diseño de la política estatal hacia el campo l(que incluye la definición de las reglas del programa de fertilizante), el

³ Según el anexo técnico del convenio de coordinación para el desarrollo rural sustentable del ejercicio 2011 firmado por los Ejecutivos federal y estatal de Guerrero, se convinieron recursos por 402.5 millones de pesos (75% provenientes de la Federación y 25% del estado) para el financiamiento de los siguientes programas: Programa de apoyo a la inversión en equipamiento e infraestructura (316.6 millones); Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural (81.8 millones); y Programa de Sustentabilidad de los recursos naturales (3.9 millones).

Adicionalmente se establecen 400 millones de pesos destinados al Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria (100% federales) que serán ejecutados por el gobierno del estado.

⁴ “El Gobierno del Estado en coordinación con los Gobiernos Federal y Municipales, impulsará políticas, programas y acciones en el medio rural, que serán considerados prioritarios para el desarrollo del Estado (...)”. Artículo 5 de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable del estado de Guerrero No. 587.

gobierno del estado debe considerar la opinión del Consejo Guerrerense para el Desarrollo Rural Sustentable (como un órgano consultivo), sin embargo, no parece que en las decisiones se haya tomado en cuenta la opinión de los productores, por lo que en los hechos todas las decisiones relativas al programa se toman en la SDR de manera unilateral.

Gobiernos municipales. Han jugado diferentes roles; cuando surgió el programa, en 1994, se encargaban fundamentalmente de la logística, ya que recibían el insumo de parte del gobierno estatal, a través de la empresa estatal Distribuidora de Insumos Campesinos (DICA), y los ayuntamientos lo almacenaban y/o distribuían a los comités de validación y seguimiento de cada comunidad. Las cuotas de recuperación correspondía recibirlas también a los ayuntamientos a través de las tesorerías municipales.

En el 2001 comenzó la municipalización del programa que dio más atribuciones a los ayuntamientos, e incluyó la transferencia de recursos financieros del gobierno del estado a los municipales para la compra del insumo, su distribución y también la validación de los padrones de beneficiarios; a cambio, los gobiernos municipales tuvieron que aportar recursos financieros al programa. Este esquema municipalizado sigue vigente hasta la fecha, con algunas variaciones.

El titular de la SDR en el gobierno de René Juárez Cisneros, Héctor Popoca Boone, justificó así la municipalización:

Ya no era posible que el gobierno del estado centralizara el programa de fertilizantes, era tal el universo de beneficiarios y abarcaba todo el estado, que la Seder no tenía el suficiente personal para llevar a cabo el programa. Era una logística muy centralizada, las compras de fertilizante las hacía el gobierno del estado, y tenía que ver la distribución, de tal manera que no podía hacerlo de manera eficiente y eficaz. La segunda premisa es que teníamos que dar mayores atribuciones al ayuntamiento, como el promover el desarrollo agrícola de sus propios municipios, fue así como se decidió que debíamos municipalizar el programa de fertilizante, que la aportación del gobierno del estado le fuera entregada a los municipios para que pudieran realizar directamente las compras, levantar los padrones de beneficiarios, porque era el gobierno más cercano a la población campesina, ya que los municipios sabían quiénes sí eran campesinos. El gobierno daba una aportación de 70% por ciento, 15% la ponía el municipio y 15% los productores.

La municipalización fue una determinación ejecutiva del gobierno del estado, no hay un respaldo jurídico. No fue problemático porque se les estaba dando un aliciente [a los ayuntamientos] en cuanto a su legitimación, con la que podían justificar que estaban sirviendo a los campesinos del municipio, y cuando vieron la composición financiera del programa, donde ellos solo aportarían un 15 o 20% y además se les dejarían la operación, era muy atractivo políticamente para ellos.⁵

Sin embargo, la municipalización fue un proceso cuestionado, ya que la decisión de transferir las responsabilidades del programa del estado hacia los municipios implicó también pasar la estafeta sobre los problemas sociales y políticos que implica la operación del programa. En el Congreso del Estado se manifestaban este tipo de expresiones.

⁵ Entrevista con Héctor Manuel Popoca Boone, 6 de diciembre de 2011.

Le pregunto también por qué se obliga a los municipios, vía convenio, a destinar parte de los recursos del ramo XXXIII para cubrir el 50 por ciento el costo total del programa de fertilizante, eso fue un compromiso de la campaña del gobernador a mantener ese programa y no de los presidentes municipales.⁶

Pero ni la municipalización que inició el gobernador René Juárez Cisneros, ni la reorientación del programa que promovió el gobierno de Zeferino Torreblanca, lograron modificar a fondo los vicios con que nació el programa, ya que no se incrementó la producción, ni dejó de utilizarse políticamente ni hubo más transparencia; hoy, cada ayuntamiento, una vez que recibe las aportaciones del gobierno estatal y de los beneficiarios, se convierte en una entidad cerrada que ejerce los recursos con mucha discrecionalidad, sin considerar la opinión de otros sectores dentro de las pocas instancias de consulta y participación ciudadanas que existen en el municipio.

Productores beneficiarios. Los productores de maíz y frijol de bajos recursos son los que más se han beneficiado con el programa, pues el subsidio les permite pagar menos por el insumo en relación con los precios del mercado. Sin embargo, ellos no tienen participación en las decisiones del programa, y su actividad se reduce a integrar los comités locales para acopiar documentos comprobatorios de los beneficiarios, recibir y distribuir el insumo dentro de la comunidad y acopiar las recuperaciones.

Las reglas de operación facultan a los comités locales para integrar, revisar y actualizar los padrones junto con los gobiernos municipales, pero en estas revisiones su actividad ha sido más bien pasiva, ya que generalmente son los funcionarios de los ayuntamientos quienes deciden a los campesinos que entran o salen del padrón.

Frente a esta discrecionalidad, las organizaciones y grupos de productores locales inconformes cada año protestan con plantones y movilizaciones ante los ayuntamientos en demanda de fertilizante. Generalmente consiguen parte o todo el insumo que solicitan, pero estas acciones no se enmarcan dentro de los espacios institucionales de toma de decisiones y se limitan a reaccionar de manera aislada ante la falta del insumo.

Organizaciones campesinas. También han tenido participación en el programa, incluso desde antes de que naciera éste, ya que en esa etapa previa varias agrupaciones le apostaron a acopiar y distribuir el insumo con sus propios medios y a prestar capacitación y asesoría técnica a los productores. La puesta en marcha del programa de fertilizante por el gobierno del estado en 1994, terminó quebrando a estas organizaciones, que no pudieron competir contra el insumo subsidiado. (Ríos Pítter et al, 2009).

⁶ Intervención del entonces diputado Ángel Pasta Muñúzuri durante la comparecencia del ex Secretario de Desarrollo Rural, Héctor Manuel Popoca Boone. Diario de Debates No. 8, 26 de abril de 2001, p. 36.

En 1996, las organizaciones comenzaron a recibir fertilizante del gobierno del estado para ser distribuido entre sus agremiados, por lo que se convirtieron también en beneficiarias del programa. En 2004 participaban en el programa 37 organizaciones campesinas que agrupaban a 23,260 productores con 35,990 hectáreas, lo que representaba 9% del padrón de beneficiarios.⁷

Con los cambios promovidos en 2005, se descentralizó la atención de las organizaciones hacia los ayuntamientos, de tal manera que con recursos etiquetados y provenientes del gobierno estatal, los gobiernos municipales adquirían y distribuían el fertilizante a las agrupaciones. La transferencia de los padrones tanto de productores individuales como los de las organizaciones hacia los ayuntamientos, acarreó al nivel municipal todos los potenciales conflictos derivados de la demanda del insumo.

En las reglas de operación de 2007 todavía se prevenía que los “ayuntamientos atenderán a los productores afiliados a organizaciones sociales de acuerdo a las transferencias que para el efecto realice el gobierno del estado de manera adicional”. Pero se desconoce en qué momento dejó de funcionar este mecanismo, ya que actualmente los ayuntamientos no hacen distinciones entre beneficiarios afiliados a organizaciones y beneficiarios individuales, de acuerdo con la información proporcionada por la Seder.⁸

Consejos Estatal y Municipales de Desarrollo Rural Sustentable. La intervención de los productores y sus organizaciones en las diferentes etapas de los programas dirigidos al campo ha sido casi inexistente, sobre todo en el diseño, ejecución, control y vigilancia del programa de fertilizante. La Ley de Desarrollo Rural Sustentable del estado (LDRSEG) propone las figuras de los Consejos Estatal, Distrital y Municipales del Desarrollo Rural Sustentable, como mecanismos para incorporar la participación de los productores y otros actores sociales a la planeación y seguimiento de las políticas agropecuarias y de pesca. Del Consejo Estatal establecía que “será un órgano consultivo de participación, análisis, deliberación, promoción de consensos, acuerdos, seguimiento y evaluación, que coadyuven a favorecer, definir y

⁷ La información de 2004 se localiza en Armando Ríos Pítter, Carlos Toledo Manzur y Armando Bartra (coords).

⁸ En su mecánica operativa del programa para 2012, la SDR propone varios formatos a los ayuntamientos para el acopio de información que después será entregada a la Secretaría. En el “Instructivo de llenado de Padrón 2012” incluye el siguiente rubro: “Afiliación: Municipio u Organización (en caso de que la SDR haya descentralizado alguna organización (en los ciclos P.V. 2005 y 2006) se especificará el nombre de la organización a la que pertenece el productor, en caso contrario especificar el nombre del municipio)”. Y en seguida añade la siguiente Nota: “El padrón a entregar debe ser único, es decir, debe incluir a los productores del Ayuntamiento y a los de las organizaciones sociales con influencia en el Municipio que hayan sido descentralizadas por la SDR”.

Esto viene a colación porque se solicitó a la SDR a través del sistema Info Gro información de las “Organizaciones que son beneficiarias del programa de fertilizante a través del subsidio que aporta el gobierno del estado”. La respuesta de la Secretaría fue que “Esta dependencia actualmente no atiende a organizaciones sociales, toda vez que en la Administración anterior el programa en mención fue descentralizado a los H. Ayuntamientos.” Por lo que se presentó un recurso de revisión ante el ITAIG porque no era satisfactoria la respuesta, ya que la propia mecánica operativa del programa menciona la información que deben contener los formatos: Municipio, localidad, **afiliación**, paterno, materno, nombre, sexo, edad, CURP, superficie, y los tipos de fertilizante que recibe el productor: SAM (sulfato de amonio), DAP (fosfato diamónico), FOSFO (fosfonitrato) y BIO (Biofertilizante).

Por cierto, luego de presentado el recurso de revisión, la SDR subió a su portal electrónico el padrón de fertilizante de 2010 y un avance del de 2011. Curiosamente aparece la información de todos los campos anteriormente descritos, excepto el de afiliación.

orientar una mejor política, programas y acciones públicas que impulsen el desarrollo rural sustentable en Guerrero”.

Sin embargo, hasta noviembre de 2011, cuando entró en vigor una nueva versión de la LDRSEG, la participación de los productores en estos espacios fue muy reducida, como lo comentaban desde hace 10 años legisladores del Congreso del Estado.

Asimismo, encuentro en su expresión de que: ‘los consejos de desarrollo sustentable de las zonas rurales marginadas, constituyen la base de la planeación y afinación de presupuesto’, cito textualmente, termino la cita y continúo comentando, ¿esto es una aspiración o una realidad? Algunos servidores públicos -y nos consta- que están vinculados al sector rural, ni siquiera conocen de su existencia, sabemos que la inercia del paternalismo y la concepción del estado tutelar hacia los campesinos y campesinas, en particular de Guerrero, subsisten en la mentalidad de muchos funcionarios”.⁹

Efectivamente, todavía hay una, hay un cerco muy importante para que la asignación de los recursos sea tomada fundamentalmente por lo servidores públicos y no tanto por los beneficiarios, los grupos de campesinos, yo creo que debe de haber un término medio, ni es correcto que nada más los servidores públicos sean los que determinen hacia donde se van los recursos, como tampoco es correcto que a través de un espontaneismo de masas, sean los beneficiarios los que determinen, porque obviamente su determinación es “vénganos a tu reino todo”, entonces tenemos que buscar un término medio, que radica en la autogestión, la autogestión comunitaria con presencia institucional, tenemos que avanzar en ello, porque, obviamente, para nosotros los servidores públicos, es más cómodo y fácil desde nuestra oficina, ya sea en Chilpancingo o en el municipio, en la región, poder determinar a quien beneficiamos y a quién no beneficiamos.¹⁰

Órganos de vigilancia y fiscalización. La Contraloría General del Estado y la Auditoría General del Estado aparecen también como actores para la vigilancia y fiscalización del programa; la primera, como órgano de control estatal y de acuerdo con convenios que se firman con la Federación y los municipios guerrerenses, realiza auditorías a los ayuntamientos (al ejercicio de los ingresos estatales y federales), y en ese sentido revisan en específico el programa de fertilizante, sobre todo porque es una mezcla de recursos. De abril a diciembre de 2011 se efectuaron auditorías a 53 ayuntamientos, según información de la Contraloría General del Estado.

Sin embargo, como se observará más adelante, su participación no ha sido decisiva para frenar el cúmulo de irregularidades que cada año se presentan en el programa, y además los resultados de las auditorías no se hacen públicos, como tampoco las sanciones que en su caso se hayan aplicado a funcionarios estatales y municipales.

El Congreso del Estado de Guerrero tiene tres facultades esenciales en relación con el programa de fertilizante: se encarga de definir y aprobar el presupuesto de egresos del

⁹ Intervención de la diputada Rosaura Rodríguez Carrillo, durante la comparecencia del Secretario de Desarrollo Rural, Héctor Manuel Popoca Boone. Diario de Debates No. 8, 26 de abril de 2001, p. 22.

¹⁰ Respuesta de Héctor Manuel Popoca Boone, op cit., p. 26.

estado, dentro del que se localiza la aportación del gobierno estatal al programa de fertilizante; en momentos coyunturales emite exhortos y recomendaciones para agilizar y “despolitizar” el programa; y aprueba las cuentas públicas tanto de la SDR como de los ayuntamientos que le son presentados a consideración por su órgano técnico (Auditoría General del Estado).

En suma, son el gobierno estatal y los municipales quienes toman las decisiones relevantes de la operación del programa, dadas las facultades que les otorga la normatividad para definir y operar programas hacia el campo, respectivamente. Y son también los actores que más son acusados del uso político y clientelar del programa y de numerosos actos de corrupción.

En este esquema se requiere una participación activa de los productores y las organizaciones en los espacios de toma de decisiones, y en el caso del programa de fertilizante, en aquellos procesos que son más fuertemente impugnados, como la revisión y actualización del padrón de beneficiarios, la licitación para la adquisición del insumo y en la evaluación del programa, entre otros.

3. LA INVERSIÓN DESTINADA A ¿LA IMPRODUCTIVIDAD?

En sus 18 años, el programa de fertilizante se ha financiado con recursos públicos de los tres órdenes de gobierno y con las aportaciones de los beneficiarios. En 1994, por ejemplo, el programa era financiado en 90 por ciento por el gobierno federal, a través del Programa Nacional de Solidaridad en su vertiente de Crédito a la Palabra, y en 10 por ciento por el gobierno del estado. Siete años después, en 2001, los gobiernos municipales también fueron incluidos como parte de las aportaciones al programa.

En este lapso se han invertido recursos financieros crecientes en el programa de fertilizante. En 1994, fueron del orden de 60 millones de pesos, de los que 54 millones provenían de la Federación y el resto del gobierno del estado. Después de este año, no se tiene información sino hasta 1999, fecha en que el gobierno del estado invirtió 97.3 millones de pesos.

Cuadro 3
Aportaciones al Programa de Fertilizante

Año	Estatad		Municipal		Productores		Total
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	
1999	97,300,000	100	-----	---	-----		97,300,000
2000	115,549,749	100	-----	---	-----		115,549,749
2001	102,498,672	43	76,533,306	32	58,981,779	25	238,013,758
2002	103,740,513	39	94,790,269	35	70,129,551	26	268,660,333
2003	127,350,402	36	145,005,825	41	78,579,118	22	350,935,345
2004	163,500,000	43	139,305,003	37	78,108,493	21	380,913,495
2005	169,000,000	43	150,170,805	38	78,326,194	19	397,497,000
2006	169,000,000	39	196,026,360	45	72,839,545	16	437,865,906
2007	169,000,000	33	281,578,513	53	81,523,113	16	532,101,627
2008	169,036,752	25	356,237,551	52	159,645,135	23	684,919,439
2009	169,000,000	24	360,758,476	52	158,543,547	23	688,302,024
2010	169,000,000	22	446,205,477	57	164,119,096	21	779,324,573

Fuente: Informe de rendición de cuentas 2005-2011. Libro Blanco. Secretaría de Desarrollo Rural.

Como puede observarse en el cuadro, en 2010 se invirtieron del orden de 779.3 millones de pesos con una aportación cada vez mayor de los ayuntamientos (57%) que cada año incluyen a más productores en el padrón. El monto de los recursos del programa de fertilizante es ya muy similar a la suma de los presupuestos 2011 de los programas de la Sagarpa (en concurrencia con el gobierno del estado) y del Programa Especial de Seguridad Alimentaria (PESA), que sumaron 802 millones de pesos.

3.1 Aportación Estatal

El financiamiento aportado por el gobierno del estado está condicionado al monto que apruebe el H. Congreso del Estado en el decreto de presupuesto de egresos de cada año; éste se canaliza a través de la Secretaría de Desarrollo Rural, correspondiendo al programa de fertilizante, desde 2005, un monto fijo de 169 millones de pesos, todos provenientes del rubro Inversión Estatal Directa.

Este presupuesto representó en 2011, el 61.2% del total asignado a la SDR; en el gobierno de Zeferino Torreblanca Galindo, el gasto destinado al programa de fertilizante estuvo entre 55 y 65% del presupuesto total de la Secretaría, y ese ha sido uno de los principales cuestionamientos: el financiamiento de un programa como el del fertilizante, con resultados productivos cuestionables, en detrimento de otros programas importantes de la SDR.

Sabemos que en el año de 1995 se destinaron entre 90 y 100 mil toneladas de fertilizante y en ese entonces se obtuvo una cifra record de producción de 1 millón 250 mil toneladas de maíz, en el año 2000 aquí repartieron 200 mil toneladas de fertilizante y se obtuvo una cifra de 1 millón 115 mil toneladas de maíz. Como puede apreciarse, se metió lo doble de fertilizante y al menos en el reglón de maíz la producción no refleja lo mismo en

incrementos, ¿quiero saber si tienen ustedes [funcionarios de la Secretaría de Desarrollo Rural] estudios de los efectos contaminantes que está creando este problema del fertilizante en el suelo?, ¿cree usted, señor secretario, qué logremos un desarrollo óptimo de la actividad agropecuaria destinando tan pocos recursos a actividades productivas tan importantes y prioritarias para el estado como la copra, el café, la pesca, la reforestación, la ganadería, la apicultura, la fruticultura y otras?, a las que se le han destinado recursos más por las presiones de tipo social y por la toma de carreteras, que por la voluntad y la visión de un desarrollo agropecuario integral, que les destinen menos recursos al programa de fertilizante y más recursos a las demás actividades productivas.¹¹

Como se observa en el Cuadro 3, la participación relativa del gobierno estatal en el programa cada vez es menor, y esto se debe –aun cuando la inversión estatal se ha mantenido constante en los últimos años- a que los ayuntamientos cada vez aportan una cantidad mayor debido al crecimiento de los padrones. La mayoría de los ayuntamientos inscribe cada año a más beneficiarios, casi siempre por presiones de productores que también quieren beneficiarse o por la incorporación de productores que simpatizan con el partido político del presidente municipal en turno. En todos los casos, el incremento de los padrones lo absorbe el ayuntamiento.

De acuerdo con datos de la SDR, en 2010 el municipio que recibió mayor cantidad de recursos aportados por el gobierno del estado fue General Heliodoro Castillo (7,596,158 pesos), le siguieron Chilapa de Álvarez (6,841,485), Teloloapan (5,520,196), Quechultenango (4,996,153), Tecoaapa (4,736,744), Atlixac (4,217,522), Leonardo Bravo (4,192,045), Chilpancingo (4,060,696) y San Miguel Totolapan (4,036,427).

En contraste, los municipios que recibieron menos recursos fueron Copala (151,406 pesos), Benito Juárez (182,229), Juchitán (211,181), Marquelia (314,155), Pungarabato (329,993) e Iliatenco (383,009).

Para determinar el monto de los recursos que se asignan a cada municipio, las reglas de operación mencionan que el cálculo se efectuará con “base al presupuesto asignado por el Congreso; considerando la superficie que resulte una vez que se haya revisado y en su caso, depurado el padrón correspondiente” (artículo 9).

3.2 Aportaciones municipales

Como parte de la composición del presupuesto del programa de fertilizante, las reglas de operación mencionan que los municipios tendrán una aportación 50%; sin embargo, actualmente este porcentaje es sólo un referente, pues la aportación relativa de los ayuntamientos varía de un municipio a otro.

De manera global, en 2010 los municipios aportaron 58% de los recursos totales del programa equivalentes a 446.2 millones de pesos. Por regiones, los recursos que invirtieron

¹¹ Intervención del diputado Humberto Rafael Zapata Añorve, durante la comparecencia del ex Secretario de Desarrollo Rural, Héctor Manuel Popoca Boone. Diario de Debates No. 8, 26 de abril de 2001, p. 8.

los ayuntamientos de la zona Costa Chica fueron 65% del total, Tierra Caliente 60%, región Centro 58%, Montaña, 56%, Norte 54%, % y Costa Grande 50%.

Los ayuntamientos que aportaron un mayor porcentaje de recursos con respecto al total municipal fueron: Ayutla de los Libres con 87%, Coahuayutla 80%, Arcelia 77%, Tixtla 75%, Xochistlahuaca 74%, Ajuchitlán 74%, Zapotitlán 73%, Taxco 68%, Ometepec 68%, Zitlala 68%.

Hay una tendencia en estos municipios, que aportaron altos porcentajes, a reducir el monto de la aportación de los beneficiarios. Así, por ejemplo, el ayuntamiento de Ayutla absorbió totalmente la aportación de los beneficiarios, y en los demás casos los porcentajes de recursos de los productores para la compra del fertilizante estuvieron entre 12 y 19%.

En cuanto a los montos absolutos invertidos por los ayuntamientos en 2010, destaca Chilapa de Álvarez con 25.4 millones de pesos, Teloloapan con 22 millones, Ayutla 21.6, Coyuca de Catalán 20, Quechultenango 18.9, Ajuchitlán 15, Tecoaapa 13.3, San Miguel Totolapan 12.2, Atlixac 12 y Arcelia 12 millones.

3.2.1 Obras o fertilizante. El Fondo de Infraestructura Social Municipal

Desde que fueron incorporados al esquema financiero del programa en 2001, la aportación que hacen los ayuntamientos al programa de fertilizante es tomada de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal del Ramo 33 (FAISM), es decir, del dinero que proviene de la Federación y que está etiquetado para el financiamiento de obra pública y acciones sociales básicas.

En 2010, los 81 ayuntamientos de Guerrero aportaron globalmente 473.9 millones de pesos al programa de fertilizante, que comprados con los recursos totales del FAISM en el estado por 2,788.9 millones, representan un porcentaje de 17%.

Sin embargo, la cantidad de recursos tomados de este fondo para la adquisición de fertilizante varía de manera drástica de un municipio a otro. Por ejemplo, el ayuntamiento de Cuajinicuilapa en 2009 sólo aportó 500 mil pesos,¹² y en relación con los recursos del FAISM por 24.5 millones, el porcentaje es de apenas 2% del total. Igualmente, el municipio de Tlacoachistlahuaca aportó 2.5 millones de pesos al programa de fertilizante en 2010, pero sus recursos del FAISM son del orden de 30.4 millones,¹³ y la relación es de 8.2%.

Esta práctica, que realizan todos los gobiernos municipales de Guerrero, toma tintes dramáticos cuando el dinero aportado supera 40% de los recursos del FAISM. En 2010, por ejemplo, el ayuntamiento de Zitlala destinó 11.7 millones de pesos a la compra de fertilizante,

¹² Primer Informe de Gobierno Municipal de Cuajinicuilapa, Gro 2009.

¹³ Ver: <http://www.tlacoachistlahuaca.gob.mx/gober.html>

y al compararse con el monto correspondiente al FAISM de ese año por 22.8 millones, significa que se invirtieron 51.5% de estos recursos al programa de fertilizante.

Marcelo Tecolapa Tixteco, presidente municipal de Zitlala, informó a la prensa que aun cuando la Auditoría General del Estado prohíbe adquirir fertilizante con recursos del FAISM, su gobierno utilizaría parte de esa partida para evitar conflictos que deriven en protestas, “como ya ha sucedido en otros años en este municipio.”¹⁴

Otro ejemplo es el municipio de Quechultenango, cuyo presidente municipal en su Primer Informe de Gobierno 2009 asentaba que

El Programa de Fertilizante tuvo una cobertura de 9,650 productores, quienes recibieron 6,125 toneladas de dicho insumo, así como 9,000 dosis de biofertilizante. Es preciso resaltar que 4,477 toneladas fueron distribuidas mediante 567 fletes con un costo de 883 mil 130 pesos, en beneficio de 7,125 campesinos de 60 comunidades.

La inversión implicó 28 millones 642 mil 500 pesos, de éstos el gobierno estatal aportó 4 millones 830 mil 200, *el Ayuntamiento 16 millones 812 mil 350 a través del Ramo XXXIII* y los productores 6 millones 999 mil 950 pesos.¹⁵

Los recursos del FAISM pagados al gobierno municipal de Quechultenango fueron por 39.9 millones de pesos, es decir, la proporción de recursos aportada al programa de fertilizante fue de 42% del total de este fondo.

De acuerdo con información de la SDR, en 2010 fueron 12 los ayuntamientos que invirtieron más de 40% de sus recursos del FAISM en el programa de fertilizante: Apaxtla (55%), Zitlala (51%), General Heliodoro Castillo (50%), Coyuca de Catalán (49%), Quechultenango (47%), Teloloapan (46%), Cuetzala (45%), Zapotitlán (44%), Ahuacutizango (41%), Arcelia (41%), Cutzamala (41%) y Tlalchapa (41%).

También con datos de 2010, 13 gobiernos municipales gastaron menos de 5% de sus recursos del FAISM en la adquisición de fertilizante: Benito Juárez (1%), Copala (1%), La Unión (1%), Acapulco (2%), Cuajinicuilapa (2%), Marquelia (2%), Iliatenco (2%), Zihuatanejo (3%), Coyuca de Benítez (3%), Juchitán (3%), Florencio Villarreal (3%), Pungarabato (4%) y Tlalixtaquilla (4%).

Si se observa por regiones, es la zona de Tierra Caliente la que más recursos del FAISM gasta para comprar fertilizante (31%), le sigue la región Centro (28%), Norte (23%), la Montaña (15%), Costa Chica (9%) y Costa Grande (7%), para un promedio estatal de 17%. (Ver datos de todos los municipios en el Anexo 1).

¹⁴ “Aunque esté prohibido, Tecolapa tomará del ramo 33 para comprar fertilizante”, nota de Margena de la O. *La Jornada Guerrero*, 15 de febrero de 2010.

¹⁵ Primer Informe de Gobierno del presidente municipal de Quechultenango, Guerrero. 2009. [Las cursivas son mías] http://quechultenango.guerrero.gob.mx/?page_id=34.

La utilización de recursos del FAISM para la adquisición de fertilizante contraviene a la Ley de Coordinación Fiscal, la cual describe claramente los rubros en los que se pueden invertir estos recursos, y entre ellos no se encuentra la compra de fertilizante, como lo previene el artículo 33, inciso a.¹⁶

La Auditoría General del Estado se ha encargado de notificar y generar las observaciones a los ayuntamientos de Guerrero por esta práctica, pero ni dichas advertencias han logrado modificar el esquema.

A la fecha, este Órgano de Fiscalización Superior no ha realizado auditorías especiales o específicas sobre el Programa de Fertilizante en los ejercicios referidos [2005 a 2010] por lo que esta institución no ha emitido Informes o Lineamientos al respecto en virtud de que a la fecha existe la Ley 251 del sistema de Coordinación Hacendaria del Estado que en forma estatal regula la utilización de los Recursos del Ramo 33 en relación a la adquisición del fertilizante; sin embargo, por ser un recurso federal y al no encuadrar dentro de los gastos incluidos por sus reglas de operación, este programa se ha incluido como parte de la muestra y alcances de auditoría revisada en la fiscalización de las Cuentas Municipales, siendo la observación más recurrente la **aplicación de recursos federales en rubros no autorizados por la Ley de Coordinación Fiscal**, emitiendo las recomendaciones que son consideradas en los Pliegos de Observaciones que se realizan.¹⁷

En alguna medida, el gobierno del estado avala esta práctica, pues el Manual Único de Operación del FAISM 2010, elaborado por el Comité de Planeación del Desarrollo en Guerrero (Copladeg), incluye de manera oficial al fertilizante como uno de los conceptos que se pueden apoyar con el FAISM, y a la SDR como la entidad normativa para este rubro, y la maneja como si no se tratara de una irregularidad señalada por la Auditoría General del Estado y la Auditoría Superior de la Federación.

La decisión de comprar fertilizante o construir obra pública coloca en un dilema a los ayuntamientos, pues sobre todo en aquellos municipios que gastan grandes proporciones del FAISM, la decisión de adquirir el insumo agrícola le resta recursos a la construcción de obras de infraestructura en comunidades rurales, colonias y barrios marginados, pues los montos se desvían a conceptos diferentes de los señalados por la ley, tornándose en una polémica que a la fecha no tiene fin. Una ex alcaldesa del municipio de Tlalchapa opinó drásticamente sobre este asunto:

¹⁶ Ley de Coordinación Fiscal, artículo 33. Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social reciban los Estados y los Municipios, se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema en los siguientes rubros:

a) Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales, e infraestructura productiva rural (...)

¹⁷ Respuesta de la Auditoría General del Estado a una solicitud de información sobre los “informes emitidos por la AGE sobre la ejecución del programa de fertilizante, ejercicios 2005-2011, y Lineamientos, recomendaciones o resoluciones de la AGE respecto al ejercicio de recursos del FISM del Ramo 33, por los ayuntamientos, para la adquisición de fertilizante”. La AGE sin embargo no hace públicas estas observaciones ni los municipios donde se detectaron. Negritas en el original.

La ex alcaldesa de Tlalchapa, Guadalupe Eguiluz Bautista se pronunció a favor de que el gobierno municipal aplique en su totalidad el recurso del Ramo 33 en fertilizante y no en obra pública. (...)

Añadió que como campesina, lo que más le importa es recibir el fertilizante para hacer producir la tierra a que las calles estén pavimentadas, estas (calles) no le quita el hambre a la gente. (...)

Puntualizó que cuando ella fue presidenta municipal, recibió del ramo 33, 5 millones de pesos, de esa cantidad el 75 por ciento lo asignó para la compra del fertilizante, tomando en cuenta que la prioridad de Tlalchapa es el campo, y no el desarrollo del pueblo, como calles pavimentadas, escuelas, canchas deportivas o techados.¹⁸

Ha habido otras voces que buscan otras alternativas a la preocupante problemática, aunque no de fondo, como el coordinador del Comité de Planeación para el Desarrollo del estado de Guerrero, quien urgió a los diputados federales guerrerenses a legislar para que la Federación etiquete los recursos destinados al programa de fertilizante.

(...) destacó la importancia de que la Federación sea quien subsidie el fertilizante para los productores de Guerrero, por lo que los diputados federales, deben legislar y luchar para que haya una partida especial para la adquisición del agroquímico, es decir un recurso etiquetado específicamente para el insumo.

Con ello, agregó, los ayuntamientos no tendrían la necesidad de “meter mano al Ramo 33” para cubrir el subsidio y se evitaría que los ayuntamientos tuvieran que responder ante las observaciones que pudieran hacerles la Auditoría General de Guerrero y la Auditoría Superior de la Federación por el manejo de los recursos federales.¹⁹

El ex diputado federal Cuauhtémoc Salgado Romero, en una propuesta con punto de acuerdo que presentó ante la Cámara de Diputados, argumentó que debido a la fuerte carga que implica la aportación municipal al programa de fertilizante, las autoridades municipales dejan de hacer obra “para enfocar en algunos casos hasta el 70 por ciento el Presupuesto del Ramo 33 en el rubro del fertilizante”. Hizo alusión en su argumento a este problema se les suman “las observaciones que ya tienen por parte de la Auditoría Superior de la Federación, ya que a criterio de esa fiscalizadora no es factible que se compre este insumo con recursos del Ramo 33”.

De esta manera propuso que se exhorte a “la Auditoría Superior de la Federación a indicar la partida presupuestal y establecer los lineamientos para que los municipios de Guerrero puedan comprobar la adquisición del fertilizante que se subsidia a los campesinos; asimismo que indique el mecanismo a seguir para que queden liberados de las observaciones que ya tienen en relación a este rubro; y dé informes al gobierno de Guerrero, al Congreso local del mismo, y a la Auditoría General del estado, sobre dichos resultados para su procedimiento legal”.²⁰

¹⁸ “Que el Ramo 33 sea para fertilizante”, María Reyes Alonso, *El Debate de los Calentanos*, 10 de abril de 2011.

¹⁹ “Se debe legislar para el subsidio del fertilizante”, María Reyes Alonso, *El debate de los Calentanos*, 14 de marzo de 2011.

²⁰ Discurso del diputado Cuauhtémoc Salgado Romero, del Grupo Parlamentario del PRI, para presentar proposición con punto de acuerdo por el que se exhorta a la Auditoría Superior de la Federación indique la partida presupuestal y establezca los lineamientos para que los municipios del estado de Guerrero puedan comprobar la adquisición del fertilizante que se subsidia a los campesinos.

3.3 Aportación de los beneficiarios

La aportación monetaria de los productores al programa de fertilizante ha variado con los años; antes de 2001, participaban en el esquema de crédito a la palabra del Programa Nacional de Solidaridad, que tenía la ventaja de que las recuperaciones podían destinarse a proyectos productivos o a la construcción de obras comunitarias (Ríos Pítter et al, 2009). Sin embargo, de 2001 a la fecha su aportación es del orden de 25% del total de recursos del programa y así quedó establecido en las reglas de operación de 2007. Y aunque en el monto absoluto de lo que aportan prácticamente se duplicó de 2005 a 2010, su porcentaje con respecto del total ha ido disminuyendo, de tal forma que en 2010 aportaban 21% del total del programa.

Sin embargo, el monto de aportación que los ayuntamientos imponen o acuerdan con los beneficiarios es diferente en los 81 municipios del estado –cuando es alto, provoca conflictos fuertes en los municipios-. Por ejemplo, en Ayutla en 2010 los beneficiarios no hicieron ninguna aportación para adquirir el fertilizante, pero hay ayuntamientos como el de Pilcaya, que exigen una aportación de 43% a los productores. Cada ayuntamiento establece sus propias reglas y políticas, y las opciones son varias: incrementar la aportación municipal y disminuir la de los productores, equilibrar los montos de aportación del gobierno del estado, ayuntamientos y beneficiarios (33-33-33%); respetar la recomendación de las reglas de operación (25-50-25%); y aumentar lo que aportan los productores para disminuir la inversión de los ayuntamientos.²¹

Esta situación de mayor aportación de los productores beneficiarios -que los ayuntamientos exigen con mucho rigor en monto y fecha específica- no ha correspondido con mucha frecuencia con la entrega a tiempo del insumo. Tampoco, con una mayor participación en el diseño, ejecución y evaluación del programa de fertilizante.

4. LOS ASEGUNES DEL PROGRAMA

4.1 Nulo incremento de la producción

Cada año se invierten cuantiosos recursos económicos para la adquisición de fertilizante; en 2011, por ejemplo, se gastaron casi 800 millones de pesos para la compra del insumo. Sin embargo, el programa es cuestionado porque el dinero invertido durante 18 años no ha

²¹ Como factores que determinan el costo del fertilizante y por lo tanto la aportación de los productores, se consideran el precio de adquisición del insumo, la distancia del municipio respecto de los centros de distribución, el costo de los fletes. “Como presidente municipal recuerdo que, como no llegaba el tráiler a Tlacotepec [cabecera municipal de Gral. Heliodoro Castillo] me lo dejaban [el fertilizante] en la comunidad de Campo de Aviación y de ahí lo trasladábamos a Tlacotepec, y ya era un monto más que habría que pagar. Entonces por eso la gente dice que con este presidente se está comprando a un precio y con aquel a otro. Digo, no quitó la cuestión de que un alcalde pueda incrementar el precio por hacer negocio, pero también hay que analizar, antes de criticar, lo que está pasando, preguntarse por qué hay una diferencia de precio”. Entrevista con Severo Oryozabal Díaz, vicepresidente del Consejo Supremo de Pueblos del Filo Mayor y ex alcalde del municipio de Gral. Heliodoro Castillo, 20 de febrero de 2012.

contribuido a incrementar la producción y la productividad en el campo de Guerrero, y sí la dependencia de los productores hacia el insumo.

Los presidentes municipales hacen uso hasta del 60 por ciento del ramo 33 para el subsidio del fertilizante, que para nosotros es uno de los grandes fraudes, porque esto no despega la producción, al contrario, hace más dependientes a los más pobres. El fertilizante no es un detonador económico.²²

El gobierno de Zeferino Torreblanca a través de la SDR presentó los resultados de su estrategia de la Cadena de Maíz –que incluye el programa de fertilizante- destacando que “de 2000 a 2004 el rendimiento promedio de maíz en el estado fue de 2.2 toneladas por hectárea, mientras que de 2005 a 2009 –periodo en que se puso en marcha la reorientación del programa- alcanzó 2.6 toneladas. Estos 400 kg de incremento promedio en el rendimiento no se deben a la casualidad, sino que obedecen a varias acciones impulsadas por esta Secretaría”, argumentó la SDR.²³

Sin embargo, no hay datos contundentes para hacer una evaluación objetiva, ya que como reconoce la propia SDR, “no se han podido cuantificar de forma real los impactos de la asistencia técnica y capacitación, se desconoce también en qué medida las innovaciones están siendo adoptadas por parte de los productores.”²⁴

Efectivamente, sin una evaluación de impactos es difícil conocer los resultados obtenidos por la política de reorientación del programa de fertilizante, ya que no se puede poner en duda la vigencia de los propósitos de la iniciativa, pero se requiere conocer cuáles fueron sus alcances para tomar decisiones sobre su permanencia.

Si el programa tiene una inversión grande cada año, deberíamos tenerlo reflejado en la producción, y uno lee que tenemos que comprar grano a otros estados.²⁵

4.2 La cultura del fertilizante químico

Desde que nació el programa de fertilizante, sus operadores decidieron que el insumo a entregar fuera el sulfato de amonio, pues justificaron que “los productores de la entidad

²² Entrevista con Gerardo León Hurtado, secretario general de la Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos-Roja (CIOAC-Roja).

²³ Informe de rendición de cuentas 2005-2011, Libro blanco, Programa de Fertilizante y Transferencia de Tecnología componente de la estrategia integral a la cadena de maíz, Secretaría de Desarrollo Rural, pag. 11. Hay que tomar con mucho cuidado estas cifras. En el documento Logros y Avances 2005-2010, también emitido por la SDR, pero con datos del Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera de la Sagarpa, los comparativos que se hacen entre los dos periodos no arrojan como resultado 400 kgs de incremento, sino 210 kgs. Además, dichos incrementos pueden responder a otras acciones que realizó la SDR en el periodo, como la entrega de 534 tractores en los años de 2005 a 2010, al fortalecimiento de la capacidad de almacenamiento de granos básicos en las regiones Norte, Tierra Caliente y Costa Chica; al apoyo al esquema de compras anticipadas operado con Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA), en donde se han logrado firmar contratos por 97,500 toneladas en cuatro ciclos agrícolas (2007-2010), entre otros.

²⁴ Idem., pág. 36.

²⁵ Entrevista con Rigoberto Acosta González, dirigente del Consejo Regional de la Sierra de Guerrero (Cresig), 22 de noviembre de 2011.

aplican este agroquímico 'por costumbre o idiosincrasia'. De tal forma que, privilegiando el uso del sulfato, propusieron un tratamiento 90-00-00 omitiendo las recomendaciones del INIFAP (...).²⁶ Desde entonces se ha privilegiado el uso de este agroquímico imponiéndolo como receta única entre los productores, propiciando hoy día una enorme dependencia hacia ese tipo de fertilizante.

(la del fertilizante) es una política que aparenta ser bondadosa, pero no cubre las necesidades reales del campo, y tiene dos problemas de impacto fuertes: uno tiene que ver con la contaminación de la tierra; y dos, con una cultura que se ha ido creando en el productor, es decir, el productor quiere fertilizante químico, el argumento es que cualquier otro tipo de fertilizante no genera la misma producción. Si este fertilizante no se otorga, se convierte en un problema social, se vienen protestas fuertes de los campesinos.²⁷

Hoy, uno de los mayores problemas para una eventual modificación de la estructura del programa, es la resistencia de los productores a cambiar sus prácticas productivas que incluyen el uso del insumo de origen químico, simplemente porque en el corto plazo les da efectos productivos inmediatos.

Si pones a competir al [fertilizante] orgánico con el químico, obviamente el químico le va a ganar porque es como intravenosa cuando uno tiene calentura, pero actúa sobre la planta no sobre el suelo. La desventaja del químico es que va erosionando el suelo, disgregando el conjunto de los nutrientes y del suelo que son aprovechables para las plantas, en pocas palabras es lumbre para el suelo, para la vida. Porque el fertilizante químico sólo es como un suero pero para la planta y sí, produce resultados a los tres o cuatro días, a diferencia del abono orgánico, porque su impacto tienen otra lógica, sus resultados se determinan en términos de que se apliquen en otras prácticas, pero también en términos de que el campesino asuma otra filosofía, otra manera de hacer agricultura.²⁸

Los propósitos que expresaron los gobernadores René Juárez y Torreblanca Galindo para reconvertir el programa, el primero mediante la promoción del uso de abonos orgánicos, y el uso del biofertilizante, el segundo, se encontraron con prácticas fuertemente enraizadas en los campesinos, que se combinaron con la poca convicción y experiencia para concretar una política agrícola sustentable y/o estrategias equivocadas para el diseño y establecimiento de programas de asesoría y acompañamiento a los productores de ambos gobernadores.

Por ejemplo, de 2005 a 2010 la SDR promovió el uso de biofertilizante y de fertilizante orgánico para disminuir la cantidad del agroquímico que se venía utilizando. En el periodo, según la Secretaría, se invirtieron muchos recursos en capacitación y asistencia técnica para convencer a los productores de las bondades del nuevo paquete tecnológico, pero los resultados fueron mínimos.

En la administración anterior se dedicaron a entregar fertilizante y punto, no cambiaron las cosas. Había un programa de asistencia técnica, pero los PSP [Prestadores de Servicios Profesionales] de Tierra Caliente nos decían, nadie nos pela para hacer el [fertilizante]

²⁶ Ríos Pítter, op cit, pág. 7.

²⁷ Entrevista con Sebastián de la Rosa Peláez, diputado local y dirigente de la Coalición de Organizaciones Democráticas Urbanas y Campesinas (Coduc) en Guerrero.

²⁸ Entrevista con Carlos García.

orgánico, en el ayuntamiento les consiguen el paquetote [de fertilizante químico], y cuando llegamos, nos mandan al diablo. ¿Qué podemos hacer?²⁹

Cuando llegó [Armando] Ríos Pítter se llegó a un punto de negociación con las organizaciones para que al menos 20% del presupuesto del fertilizante químico se canalizara a la agricultura ecológica o a los insumos orgánicos; sin embargo, eso no se concretó, y lo que entiendo es que de manera piloto Ríos Pítter inició el programa de biofertilizante y de establecimiento de parcelas demostrativas para aplicar el abono orgánico, que por cierto, era insumos traídos de Puebla, Tamaulipas, empresas foráneas. No hubo claridad ni transparencia en cómo se distribuyeron esos apoyos, porque no existía visión ni experiencia en los funcionarios ejecutores de esos programas y porque no había transparencia de cómo aplicarlos ni había un estudio de con qué productores, con qué cultivos, en qué suelos, en qué terrenos se iban a aplicar, prácticamente fue un fracaso ese pilotaje. En lugar de promover los insumos, fue contraproducente, los desprestigiaron, porque de pronto a un campesino de la Montaña o de la zona Norte le daban cinco bultos de abono orgánico, pero si no lo acompañaban con la orientación técnica, era un fracaso, porque si se aplicaba inadecuadamente y no había humedad, si se aplicaba cuando la planta ya estaba grande no iba a tener ningún impacto. Pero además, si sólo aplicas abono orgánico y no lo acompañas de otras prácticas agroecológicas como el manejo de suelos, la labranza de conservación, la conservación del agua, el uso de abonos verdes, el mejoramiento de las semillas, no tiene impacto.³⁰

Pero también hay intereses que de manera indirecta contribuyen a empantanar cualquier cambio en los términos del programa, y por lo tanto, a modificar las prácticas agrícolas actuales. Con el proceso de licitación y el padrón de beneficiarios bajo su control, los ayuntamientos poco interés muestran por la reconversión hacia el uso de abonos orgánicos, ya que es menor la cantidad de recursos de inversión y también se reduce la dependencia de los productores por un insumo que no pueden elaborar.

Hay una resistencia “de buena fe” de los productores, pues siempre sucede cuando alguien quiere meter una nueva forma de hacer las cosas. En el sexenio anterior [2005-2011], pues sí hubo parcelas demostrativas y capacitación, pero también hubo mucha simulación. Efectivamente, se establecían las parcelas pero no se “irrigaban” [los conocimientos] a los demás. Pero esta resistencia también beneficia a los presidentes, de hecho la promueven porque si no, les quitan el negocio, ya que el fertilizante orgánico es más barato.³¹

Pueden señalarse que si aún persiste esta resistencia al cambio de los productores es porque no se ha promovido una política agrícola eficaz que vaya reduciendo el uso del agroquímico. Los intentos de los gobiernos de René Juárez y Zeferino Torreblanca no tuvieron resultados importantes para revertir esta cultura del fertilizante químico, que hoy para cualquier gobierno será un gran reto revertir.

²⁹ Entrevista con Martín Mora Aguirre, Director General de Desarrollo Tecnológico de la SDR, 25 de noviembre de 2011.

³⁰ Entrevista con Carlos García Jiménez.

³¹ Entrevista con Evencio Romero Sotelo, Secretario General de la Liga de Comunidades Agrarias y Sindicatos Campesinos del Estado de Guerrero, 22 de noviembre de 2011.

“(…) los activos de un programa que en 13 años de operación devino cultura, generando dependencia tecnológica y socioeconómica, pueden resultar onerosos pasivos cuando se trata de reconvertirlo”.³²

4.3 Uso político del programa

Se dice que el programa de fertilizante no se fue politizando sobre la marcha, sino que nació politizado. En el programa no sólo se expresó el interés económico del gobernador Rubén Figueroa Alcocer, sino que desde el principio cumplió una función clientelar al dar a los municipios un producto que podía ser distribuido discrecionalmente y a un costo muy bajo para los productores.

Este es uno de los cuestionamientos más frecuentes que se le hacen al programa. Nadie ha documentado el uso político o electoral, pero los señalamientos son recurrentes (denuncias públicas y ante los órganos de control del estado). La etapa de la operación donde se subraya manipulación con fines políticos es el padrón de beneficiarios y esto se genera a nivel municipal, y son los presidentes municipales los acusados de modificar el padrón de productores de manera discrecional –no obstante que en las reglas de operación se especifican claramente los casos en que puede modificarse-, casi siempre con fines político-electorales.

Es un programa noble pero mal enfocado, sobre todo por el uso clientelar que le han dado todos los partidos. Vemos con preocupación cómo se da el reparto de fertilizante, pareciera que más que el padrón de productores, el ayuntamiento tiene el padrón electoral pues cuando llega el fertilizante, a los primeros que les dan son a los simpatizantes del presidente.³³

La “actualización” del padrón de beneficiarios en los hechos se convierte en un instrumento de control y presión para orientar las simpatías partidistas de los productores o para “pagar favores” mediante la incorporación de nuevos beneficiarios.

Los presidentes municipales hacen su propia selección, “éste me apoyó, éste no me apoyó y por lo tanto sale del padrón”. Esto lo hacen lo mismo priistas que perredistas o de cualquier otro partido. Por eso año con año la gente se queja, porque se pregunta, “yo ya estaba en el padrón y me sacaron, por qué”. Pues sencillamente porque hubo cambio de gobierno.³⁴

Y la participación de los comités locales comunitarios, que en las reglas de operación les otorga la facultad de intervenir en la revisión, actualización y depuración del padrón, no se produce en la realidad.

La validación de los padrones la hace el ayuntamiento, y eso de que hay un comité por comunidad no es cierto; en Topiltepec, por ejemplo, hay hasta 25 comités, el de un partido, del otro, de un barrio, de una familia y hasta de los amigos del presidente. Jamás se ha logrado que la validación se haga en asamblea porque políticamente no le conviene al presidente en turno, pues

³² Ríos Pítter et al, op. cit, pág. 28.

³³ Entrevista con Celerino Tlacotempa Zapoteco, Coordinador Estatal en Guerrero de la Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas (UNORCA), 18 de noviembre de 2011.

³⁴ Entrevista con Sebastián de la Rosa.

saben los compromisos que asumieron en campaña, a quien se comprometieron a apoyar (“no me saques del padrón, fíjate que mi mamá y mi papá ya no viven, pero no los borres”).

Luego viene la pelea de los de nuevo ingreso. Es cierto que las familias van creciendo, pero la tierra es la misma; es cierto que hay que darle ingreso a los nuevos, pero forzosamente alguien tiene que darse de baja para que pueda entrar, porque partimos del supuesto de que la extensión territorial es única, aumenta la población, pero la tierra no, y resulta que quienes aparecen como de nuevo ingreso, son precisamente la gente que milita en el partido gobernante.³⁵

En periodos electorales, el fertilizante ocupa un lugar importante entre las promesas o compromisos de campaña: fertilizante gratuito, dar mayor cantidad por productor, ampliación del padrón. Esta demanda es retomada por los candidatos, sean aspirantes a presidentes municipales, diputados o incluso a gobernador, como fue el caso del precandidato a la gubernatura 2011-2014 del Partido Revolucionario Institucional, Héctor Vicario Castrejón, quien promovió una ley de fomento a la producción de granos básicos, con el ofrecimiento principal de entregar gratuitamente el fertilizante a los productores para generar simpatías en su propósito de ser el candidato del PRI a la gubernatura del estado.

La iniciativa del diputado Héctor Vicario provocó la reacción de las organizaciones campesinas del estado, que vieron en la propuesta la agudización de problemas como un mayor deterioro de los suelos, el aumento de la dependencia de los productores y el incremento del gasto destinado a la adquisición del insumo. De hecho, esta reacción fue el inicio de un proceso de articulación de las organizaciones que permitió no sólo frenar la iniciativa del precandidato, sino diseñar una nueva ley de desarrollo rural sustentable.

Sin embargo, de acuerdo con el testimonio de algunos dirigentes campesinos, el uso político que se le da el programa de fertilizante se observa permanentemente en los municipios, por parte de los ayuntamientos, sin importar el partido político que esté en el poder. Y es el padrón de beneficiarios el principal instrumento que se manipula para excluir o incluir a productores de acuerdo con criterios políticos y partidistas.

Es un programa que se fue pervirtiendo. Los presidentes municipales utilizan este programa para promover sus futuras aspiraciones políticas, para hacer negocios, hay una corrupción enorme, pues compran fertilizante de mala calidad.³⁶

Así, pues, “cuando menos en los municipios más rurales, conquistar una alcaldía supone comprometerse con la continuación, y hasta la ampliación, de la política de subsidios al fertilizante, de modo que incumplir la promesa puede significar una severa pérdida de legitimidad”.³⁷

³⁵ Entrevista con Celerino Tlacontempa Zapoteco.

³⁶ Entrevista con Evencio Romero Sotelo.

³⁷ Ríos Pítter et al, pág. 27

4.4.Fertilizante adulterado

Una de las irregularidades detectadas en el programa de fertilizante es alterar la composición que recomiendan las reglas de operación y también el peso que contiene cada saco. Sobre este asunto, incluso el primer Secretario de Desarrollo Rural de la actual administración reconoció “que se está engañando a los campesinos con el programa de fertilizante, pues el químico que se entrega en algunos municipios no cuenta con la fórmula correcta”.³⁸

Gerardo León Hurtado es un dirigente cuya organización se ha especializado en promover paquetes tecnológicos para el cultivo de maíz. Al respecto opinó que “si se observa el fertilizante que están dando los ayuntamientos, es fertilizante pobre, y esto porque hay acuerdos que hacen con las fábricas procesadoras, es tierra lo que están dando, y nadie cuida nada porque simplemente hay grandes complicidades. Los presidentes municipales, de todos los colores, ahí encuentran su cajita de ahorro”.³⁹

Celerino Tlacotempa explica que “tenemos conocimiento de que el fertilizante que están entregando [los ayuntamientos] está adulterado; se han realizado estudios, y donde mejor les va, les dan territa, y donde peor les va, le agregan alguna sustancia química que tiene colorante; es decir lo que dice el empaque, no lo contiene”.⁴⁰

La SDR apuntó esta irregularidad como uno de los ocho problemas que enfrenta el programa. Al respecto proporcionó los siguientes datos de un análisis realizado a las muestras recolectadas en el 2010 por la Contraloría General del Estado a los fertilizantes distribuidos por los ayuntamientos, y los resultados no dejan de sorprender. Se analizaron 32 muestras correspondientes a 16 municipios.

Los resultados indicaron que en seis muestras, el producto analizado no es fertilizante (18%), en ocho muestras se asemejan al producto (24%); y en el resto, 18 muestras, sí corresponden a fertilizante (58%). Hay diferencias importantes de una región a otra, por ejemplo, de las cuatro muestras en dos municipios de la zona Centro, una muestra no es fertilizante, otra se asemeja al producto, y las otras dos sí son el producto. En la Costa Chica se obtuvieron seis muestras en tres municipios, de las cuales tres muestras se asemejan al producto, una muestra no es fertilizante y las dos restantes si corresponden al producto.

En dos municipios de la Costa Grande se obtuvieron cuatro muestras con los siguientes resultados: una muestra no es fertilizante, otra se asemeja al producto, y dos sí son fertilizante. En el caso de la Montaña, cuatro municipios fueron elegidos para ocho muestras; de éstas, tres no son fertilizante, una se asemeja al producto y las cuatro restantes si son fertilizante.

³⁸ “Se está engañando a los campesinos con el programa de fertilizante, reconoce Sofío Ramírez”, nota de Zacarías Cervantes, *El Sur de Acapulco*, 28 de noviembre de 2011.

³⁹ Entrevista con Gerardo León Hurtado.

⁴⁰ Entrevista con Celerino Tlacontempa.

En las regiones Norte y Tierra Caliente se obtuvieron los resultados menos irregulares. En el primer caso, se tomaron cuatro muestras en dos municipios obteniéndose que una muestra se asemejaba al producto y las otras tres restantes sí correspondían al producto. En Tierra Caliente, de las seis muestras en tres municipios se obtuvo que una muestra se asemejó al producto y las otras cinco sí eran fertilizante.⁴¹

4.5 La reventa y “productores” que no siembran

Mientras que miles de productores encuentran una alternativa en el fertilizante para producir parte de los alimentos que consumen, para muchos otros también es una alternativa para obtener ingresos pero sin sembrar. Ni productores, ni funcionarios ni dirigentes niegan la práctica de revender el insumo

En Cutzamala, el presidente reconoce que 50% de los que compran fertilizante lo revenden. Los que están inscritos en el programa, no son los que siembran, sino los que ya no trabajan el campo y resulta que son el papá, la mamá, la hija, y entre todos hacen un paquete muy atractivo. Cada paquete consiste en 20 bultos, 17 de sulfato y tres de 18-46, y una tonelada en este momento, sale casi en 5,000 pesos; ellos lo compran en 1,000; hay familias que tienen hasta 12 paquetes lo que significa que lo pueden vender todo en 60 mil, y ellos solo pagan 12 mil, entonces dicen, para qué siembro si me voy a ganar alrededor de 48 mil pesos.⁴²

Incluso el ex Secretario de Desarrollo Rural del gobierno estatal, Sofío Ramírez Hernández, afirmó que más de la mitad del fertilizante subsidiado a los productores guerrerenses es revendido a campesinos de otras entidades como Oaxaca y Puebla.⁴³

Hay una cantidad significativa de fertilizante que se distribuye a “productores” que no lo emplean para la siembra y sí muy probablemente para la reventa. La SDR hizo un ejercicio de comparación entre las superficies agrícolas cultivables de granos básicos registradas por diferentes fuentes, a saber: el Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera; Procampo, INEGI, y las que reportan los ayuntamientos dentro del programa de fertilizante.

Según estas cifras, correspondientes al ciclo primavera-verano 2010, la superficie que registra el INEGI en todo el estado es de 468,154 hectáreas, que comparada con las 504,328 hectáreas que reportan los ayuntamientos, hay una diferencia de 36,174 hectáreas, que aparentemente corresponden al fertilizante adicional que se entrega a personas que no siembran. Si este comparativo se hace entre la superficie que tiene registrada el Procampo y lo que reportan los ayuntamientos, la diferencia se amplía considerablemente a 112,675 hectárea adicionales.

En el municipio de Zitlala sucede algo muy curioso, pues el número de hectáreas que están siendo subsidiadas por el gobierno, es mayor a la cantidad de tierra que tiene el municipio, contando las barrancas, las casas, todo.⁴⁴

⁴¹ Información obtenida de la presentación hecha por la SDR ante el Consejo Guerrerense de Desarrollo Rural Sustentable acerca de la problemática del fertilizante. 20 de marzo de 2012.

⁴² Entrevista con Martín Mora Aguirre, Director General de Fomento Tecnológico de la SDR.

⁴³ “La mitad del abono subsidiado es revendido en Puebla y Oaxaca: Seder”, *Novedades de Acapulco*, 4 de julio de 2011.

⁴⁴ Entrevista con Celerino Tlacotempa Zapoteco.

Hay municipios que destacan por el mayor número de hectáreas que reportan dentro del programa de fertilizante en relación con la superficie que registra el INEGI. El ayuntamiento de Chilapa es el que tiene la mayor diferencia, con 12,419 hectáreas adicionales; le siguen Teloloapan (con 12,236 hectáreas), General Heliodoro Castillo (11,196), Quechultenango (7,037), Zitlala (5,910), Ajuchitlán (4,934), Taxco (4,307), Tlalchapa (4,275), Apaxtla (4,255) y Ayutla (3,732).

(...) hay que señalar también que [el programa de fertilizante] tiene algunos por decirlo de alguna forma, algunos criterios de carácter clientelar que han impedido que efectivamente hay muchas gentes que reciben este beneficio pero que en realidad no son productores (...), resulta que se dota de fertilizante a más productores de los registrados en Procampo, se entrega fertilizante a más hectáreas de las que están registradas en el Procampo donde bueno hay productores que no tienen una o dos hectáreas, si no que tienen 20 o 30 hectáreas y que están registrados en el Procampo y entregamos más fertilizante.

Hay lugares dónde la relación es más o menos correcta, pero hay lugares donde 9 mil hectáreas se cultivan de maíz en el municipio y se entregan 29 mil en paquetes de fertilizante, (...) yo no estoy en contra en que mucha gente que tiene necesidad a través del fertilizante pues a veces lo usan para vender y tener un ingreso, pero yo digo mejor busquemos un esquema donde estos compañeros reciban un beneficio a través de lo que sí se dedican, busquemos organizarlos a que tengan proyectos productivos, busquemos también atender a los productores como debe.⁴⁵

4.6 El uso para cultivos ilícitos

Sobre todo en las regiones serranas, se ha denunciado que el fertilizante se utiliza para cultivos ilícitos. Dirigentes de organizaciones campesinas de esas zonas y funcionarios del gobierno del estado han reconocido que el problema es real.

Hemos cuestionado como Consejo Regional de la Sierra de Guerrero la veracidad del padrón de beneficiarios, pero también es necesario revisar a quién se le da. Conocemos que se le da fertilizante a quien nunca siembra una mata de maíz o de frijol, y no se le da fertilizante a quien sí siembra. Buena parte del fertilizante que va a la Sierra no es para la siembra de cultivos lícitos, es a veces para otro tipo de cultivos.⁴⁶

El ex secretario de la Secretaría de Desarrollo Rural (SDR), Armando Ríos Pitter reconoció que parte del fertilizante que se entrega a los campesinos ha sido usado para la siembra de cultivos ilícitos. El funcionario estatal mencionó que la función de las autoridades municipales es vigilar que los insumos agrícolas sean usados para la siembra de temporal, como es el caso del maíz.⁴⁷

El titular de la Secretaría de Desarrollo Rural (SDR), Sofío Ramírez Hernández, reconoció el riesgo de que el programa de fertilizante pueda ser usado para el cultivo de enervantes en la entidad.⁴⁸

⁴⁵ Comparecencia de Ramón Cárdenas Villarreal, Secretario de Desarrollo Rural. Diario de Debates No. 8, del 24 de abril al 25 de mayo del 2009, p. 397.

⁴⁶ Entrevista con Rigoberto Acosta Hernández.

⁴⁷ "Reconoce Ríos Piter que parte del fertilizante se usa en cultivos ilícitos", nota de Edgar de Jesús Espinoza, *La Jornada Guerrero*, 5 de julio de 2007.

⁴⁸ "Hay riesgo de que el fertilizante sea usado en enervantes: Seder", nota de Fernando Hernández, *La Jornada Guerrero*, 22 de mayo de 2011.

SEGUNDA PARTE

TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN LA SDR Y EL PROGRAMA DE FERTILIZANTE

La falta de transparencia y una débil rendición de cuentas en su modalidad horizontal, así como la inexistencia de una rendición de cuentas de tipo social, son factores que abren las puertas al uso político y clientelar y a las prácticas de corrupción del programa de fertilizante.

En sus primeros años, no se tiene evidencia de que el programa hubiese contado con este tipo de controles. Sin embargo, en los últimos seis años se ha robustecido la legislación que se refiere directa o indirectamente a estas políticas, como el diseño de reglas de operación para el programa, y la legislación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Estado y la Ley de Desarrollo Rural Sustentable de Guerrero, principalmente. Estos referentes normativos, sin embargo, no han sido suficientes –porque no se aplican cabal y eficazmente– para hacer transparente y lograr que se ejerzan un control y vigilancia eficaces de un programa tan expuesto a usarse con fines diferentes del incremento de la producción. Estas carencias son sólo una muestra de la manera en que se ejecutan y ejercen los recursos en la SDR, ya que públicamente se desconoce la información clave de sus diferentes programas tanto estatales como aquellos que ejecuta con recursos federales a través de la Sagarpa.

1. Opacidad de la SDR y los ayuntamientos

1.1 Transparencia. La desinformación y la falta de transparencia son rasgos distintivos del programa de fertilizante en sus 18 años, pero no exclusivos, ya que también son extensivos a todas las actividades y programas de la SDR, como ya lo evidenciaban, desde 2001, tres diputados de la LVI Legislatura del Congreso del Estado en la comparecencia del ex Secretario de Desarrollo Rural, Héctor Popoca Boone ante ese órgano legislativo.

1. Primeramente, hacerle saber que de acuerdo a la Ley Orgánica del Poder Legislativo, los diputados estamos obligados a presentar en tiempo y forma las preguntas que se les están formulando a cada uno de los secretarios; sin embargo, quisiera externar que también los diputados estamos obligados a estar informados para poderles preguntar a los secretarios, su servidor en reiteradas ocasiones ha solicitado al secretario [de Desarrollo Rural] compareciente, y aquí tengo un oficio de fecha 19 de octubre del 2000, que se nos informara sobre los programas que opera la Secretaría a su cargo, sobre los montos que se están ejerciendo, sobre los anexos técnicos de los mismos, hasta la fecha nosotros no hemos tenido información; por lo tanto, yo creo que para preguntar debidamente, también tenemos derecho los diputados a estar informados.⁴⁹

2. Señor secretario [de Desarrollo Rural], de conformidad con los artículos 132, 170, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo; 45 y 46 de la Constitución Política del Estado de Guerrero, usted tiene la obligación de informar periódicamente y cada vez que se le requiera la información necesaria, para que esta Soberanía y sus diputados conozcan de la función que realizan las diversas dependencias de la administración pública, repito, es una

⁴⁹ Intervención del ex diputado Humberto Rafael Zapata Añorve, durante la comparecencia del Secretario de Desarrollo Rural, Héctor Manuel Popoca Boone. Diario de Debates No. 8, 26 de abril de 2001, p. 7.

obligación, cuya omisión tiene consecuencias y responsabilidades delimitadas en la propia ley, no se justifica en términos de burocracia, pregunto, ciudadano secretario, ¿ha sido omisión, desacato o acaso ningunean a este Poder Legislativo?⁵⁰

3. Señor secretario, el día 30 de marzo le entregamos a usted, en su dependencia, una solicitud firmada por todos los miembros de la Comisión [de Desarrollo Agropecuario y Pesquero], en la cual le estamos solicitando a usted el programa operativo anual, con el propósito de conocerlo y con ello cumplir con lo que establece la Ley del Presupuesto de Egresos de este estado, en donde los secretarios tienen que concurrir a las respectivas comisiones de este Poder Legislativo, para analizar el programa propuesto, y como diputados que han recibido la demanda de los distintos sectores, tener una opinión al respecto de ese programa operativo anual, de tal suerte, que también de esto no hemos tenido una respuesta en lo que concierne a esta última petición.⁵¹

La legislación de la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero, que entró en vigor en junio de 2006, levantó muchas expectativas acerca de la información pública que podría ser difundida y sobre la transparencia de las dependencias públicas del estado. De esta ley destacaba la obligación de publicar, como información de oficio, un catálogo de 16 aspectos del quehacer gubernamental destinados a los 152 sujetos obligados del estado (ayuntamientos, secretarías del Ejecutivo, organismos autónomos, Congreso del estado, poder judicial) a efecto de que los publicaran por cualquier medio que tuvieran a su disposición. Algunos de esos temas informativos son los siguientes:

- I. Su estructura orgánica, funcionamiento, planes de acción y programas;
- II. Los servicios que ofrecen y la forma de acceder a los mismos;
- V. Los informes de actividades que por disposición legal rindan;
- VI. La información sobre el presupuesto asignado y los informes sobre su ejecución en los términos establecidos en el Presupuesto de Egresos del año correspondiente y la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Guerrero número 564;
- VII. Los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal de cada Sujeto Obligado que realicen, según corresponda, la Contraloría General del Estado, las Contralorías Internas o la Auditoría General del Estado y, en su caso, las observaciones y las solventaciones respectivas, en los términos de la Ley de Fiscalización Superior del Estado número 564;
- VIII. Los permisos, las concesiones, licencias o autorizaciones que otorguen, así como los contratos, licitaciones y los procesos de toda aquella adquisición de bienes o servicios;
- IX. El diseño, ejecución, montos asignados y criterios de acceso a los programas de subsidio, así como los padrones de beneficiarios de los programas sociales establecidos en el Presupuesto de Egresos del año correspondiente;
- X. Las cuentas públicas y los informes de la revisión de las cuentas;
- XI. Los decretos sobre la aprobación o rechazo de las cuentas públicas, emitidos por el Congreso del Estado; (...).

Sin embargo, mientras estuvo vigente esta ley (junio de 2006 a julio de 2010), todos los sujetos obligados –incluyendo a la SDR– fueron omisos en publicar de manera completa esta información en sus páginas electrónicas u otros medios, omitiendo sobre todos aquellos relacionados con el presupuesto y su ejercicio.

⁵⁰ Intervención del entonces diputado Demetrio Saldívar Gómez, durante la comparecencia del ex Secretario de Desarrollo Rural, op cit.

⁵¹ Intervención del ex diputado Benjamín Sandoval Melo, op cit.

Los ayuntamientos han sido aún más reacios a cumplir con sus obligaciones de transparencia; en principio, son muy pocos los que tienen página electrónica (Chilpancingo, Acapulco, Taxco, Iguala, Zihuatanejo, Chilapa, Coyuca de Benítez, Tlacoachistlahuaca), y los que cuentan con ella, no publican ninguna información sobre el programa de fertilizante; las únicas alusiones que pueden encontrarse de manera aislada en algunos casos se limitan a mencionar en los informes de gobierno de los presidentes municipales algunos datos sobre los volúmenes de fertilizante entregado y los costos globales de los insumos.⁵²

En agosto de 2010 entró en vigor la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero No. 374 (LTAIPeG), que sustituyó a la de 2006, con cambios relevantes, como la presentación de solicitudes de información y de recursos de revisión por vía electrónica (muy útil en un estado tan grande), la gratuidad del acceso a la información, la formación de las unidades de transparencia en todos los sujetos obligados, y la ampliación a 22 del número de rubros de la información de oficio que deben ser publicados, entre otros. Destaca también que la nueva ley señala a algunos sujetos obligados específicos para que publiquen información adicional a los 22 temas, entre ellos al Ejecutivo estatal (ocho rubros más), el Congreso del Estado (nueve rubros), el poder Judicial (11 rubros) y los ayuntamientos (13 rubros adicionales). (Anexo 2).

No se conocen monitoreos sobre el cumplimiento de la información de oficio por los sujetos obligados de Guerrero, excepto el estudio denominado “La transparencia en Guerrero: una revisión a la información pública de oficio”, realizado por Comunicación para el Desarrollo Comunitario AC, en el mes de enero de 2011. En esta revisión destaca que 40% de los sujetos obligados no difundían ninguno de los 22 rubros que les exigía la ley, ya sea porque no contaban con una página electrónica, o porque aunque la tuvieran, nada de lo que publicaban se relacionaba con la información de oficio.

Entre los que sí tenían página electrónica y cumplían –aunque sea parcialmente– con lo que dice la ley (60% de los sujetos obligados), se observaron diferencias muy grandes entre ellos. Por ejemplo, sólo 9.5% de las dependencias cumplían con 60% de las obligaciones de la información de oficio, otro 9.5% cumplían con la mitad, y 81% estaba por debajo de 50% en el cumplimiento de las obligaciones.

La SDR es una de las dependencias del Ejecutivo del estado con un bajo nivel de cumplimiento de su información de oficio; la revisión de su portal muestra que solamente da a conocer de manera completa cinco de los 22 rubros, en cuatro hay información parcial, en seis está muy

⁵² Hay un caso que no se ve mucho en el estado. El municipio de Chilpancingo realizó en el mes de febrero de 2012 su reunión del Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal de manera abierta en la explanada del ayuntamiento. Ahí, el presidente municipal dio a conocer la propuesta de inversión 2012 del municipio por 101.1 millones de pesos (recursos del FAISM) e informó el monto correspondiente a la aportación de municipio al programa de fertilizante por 8 millones de pesos. Adicionalmente, el ayuntamiento colocó en uno de los muros del edificio municipal una lona de gran tamaño con información de la propuesta de inversión, pero sólo la exhibieron cinco días.

desactualizada y en siete no existe ninguna información o los datos que publica no corresponden con los que indica la ley (Anexo 3).

Aspectos básicos como la estructura orgánica, el directorio de servidores públicos, el nombre y ubicación del responsable de la Unidad de Transparencia o incluso el plan sectorial, no aparecen en el portal. Tampoco se puede localizar información actualizada sobre los indicadores de gestión y desempeño para conocer los avances físicos y financieros de cada una de las metas, ni datos sobre el presupuesto asignado a cada uno de los programas y los informes cuatrimestrales sobre su ejecución.

No se da a conocer el calendario de las reuniones que llevan a cabo las comisiones técnicas bipartitas (SDR-Sagarpa) ni del Fideicomiso Fondo de Fomento Agropecuario de Estado de Guerrero (Fofaeg), ni tampoco se publican las actas, minutas u otros documentos que son resultado de esas reuniones.

Específicamente sobre el programa de fertilizante, el portal electrónico de la SDR publica la siguiente información: Mecánica Operativa del Programa de Fertilizante 2012, Indicadores de gestión (correspondientes al Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011 y sin registro de avances), Mecánica Operativa para el Programa de Fertilizante 2010, Reglas de operación del programa de fertilizante 2010 (no publican las vigentes), Convocatoria para Prestadores de Servicios Profesionales de Fertilizantes-PACTT 2010, y Aportación Estatal para la adquisición de insumos (fertilizante) 2010.

No obstante que existen varios referentes en las normas que se refieren a la obligación de las dependencias públicas de transparentar e informar sobre sus actividades y programas, lo cierto es que no hay información disponible al público sobre el quehacer gubernamental de las dependencias que atienden al sector ni del programa de fertilizante en particular.

La SDR es la secretaría del Ejecutivo estatal encargada de la ejecución del programa de fertilizante, y como tal, responsable de publicar información al respecto. Sin embargo, en su portal electrónico la información disponible del programa (transparencia) es insuficiente para que cualquier ciudadano pueda dar seguimiento o evalúe las acciones realizadas, pues es necesario solicitarla para conseguirla. En este sentido, la experiencia indica que las personas que podrían estar interesadas en evaluar y dar seguimiento al programa de fertilizante, como son los productores beneficiarios e integrantes de organizaciones campesinas, no hacen uso de este derecho.

En el caso de los ayuntamientos, que también son sujetos con obligaciones de transparencia e información, según la LTAIPEG, no hay evidencias de que hagan públicos datos sobre el programa de fertilizante, salvo lo que informan los presidentes municipales en sus informes de gobierno. La mayoría de los ayuntamientos no cuentan con página electrónica, y los que la tienen, no publican información distinta de la promoción del presidente municipal y algunas acciones que realiza.

Como puede observarse, la SDR no difunde información de calidad ni suficiente sobre el programa de fertilizante, por lo que no hay los elementos necesarios para dar un seguimiento pormenorizado a la operación del programa. Para hacerlo, se requeriría de la siguiente información mínima (con base en la información de oficio de la LTAIPEG):

- Padrón de beneficiarios desglosado por municipio, número de hectáreas
- Actas de las reuniones de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable para la validación del padrón de productores.
- Distribución de la aportación estatal a los municipios actualizada, con fechas de depósito
- Relación de ayuntamientos que cumplen con su comprobación de la operación del programa
- Resultados de las revisiones de la Contraloría General del Estado a la calidad del fertilizante.
- Resultados de las auditorías aplicadas a las dependencias relacionadas con el programa de fertilizante, incluyendo ayuntamientos.
- Presupuesto del programa y avances cuatrimestrales de su ejecución.
- Indicadores de gestión con el registro actualizado de los avances
- Reglas de operación vigentes
- Plan estatal y municipales de desarrollo con sus respectivos indicadores.
- Proceso de licitación (convocatoria, empresas adjudicadas, contratos, volúmenes adquiridos, actas de los comités de adquisición municipales).
- Calendario de reuniones de comisiones técnicas SDR-Sagarpa, incluyendo al Fofaeg, y de los consejos estatal y municipales de desarrollo rural sustentable, además de las actas o minutas de estas reuniones.
- Informes de gobierno estatal y municipales, e informes específicos del programa de fertilizante.

1.2 Acceso a la información. Los productores agropecuarios y sus organizaciones se caracterizan por ser uno de los sectores no sensibilizados acerca de la importancia de la presentación de solicitudes de información formales ante las dependencias del sector; la ciudadanía en general tampoco se interesa por estos temas. Esto se refleja, por ejemplo, en que la SDR se encuentra entre las dependencias del Ejecutivo estatal con menos solicitudes de información recibidas, ya que de junio de 2006 a diciembre de 2010, se recibieron en esta dependencia solo 18 peticiones, lo que equivale a recibir una solicitud cada tres meses.

El número absoluto de peticiones se incrementó en el periodo de enero a diciembre de 2011, tal vez como resultado de la entrada en vigor de la nueva ley de transparencia y de la puesta en marcha del sistema automatizado de recepción de solicitudes a distancia (Info Guerrero), que comenzó a funcionar en el estado a principios de febrero de 2011. Aun así, la SDR siguió entre las dependencias con menor número relativo de solicitudes. Por ejemplo, según datos del sistema Info Guerrero, las entidades públicas que tuvieron más solicitudes en 2011 fueron: Secretaría de Salud (216 solicitudes), Secretaría de Finanzas y Administración (97), Secretaría de Seguridad Pública y Protección Civil (91), Secretaría de Educación (56), Procuraduría General de Justicia del Estado (51) y Secretaría General de Gobierno (49).

En el periodo, la SDR registró sólo 23 solicitudes de información, que representan 2.3% del total de peticiones presentadas ante el Ejecutivo del estado. A excepción de las que se presentaron ante la SDR para realizar este trabajo, ninguna otra se refiere al programa de fertilizante.

Hay dos elementos para evaluar la calidad de la atención y en general la disposición de la Secretaría en materia de acceso a la información. Por un lado, se revisaron las respuestas emitidas a las 23 solicitudes de 2011 y lo que se observó fueron evasivas para no responder lo que se pide, contestaciones que no corresponden a las peticiones, recomendaciones erróneas para presentar las solicitudes ante otras dependencias, indicaciones de que la información está en el portal de la Secretaría, sin estarlo, entre otras. (Ver anexo 4).

Por el otro, la experiencia poco afortunada que se tuvo al solicitar información a la SDR sobre el programa de fertilizante. No se encontró una buena disposición en la dependencia, ya que fueron constantes las negativas de proporcionar los datos, y los intentos de ocultarlos. En la mayoría de los casos, la Secretaría no respondió en tiempo y forma, y fue necesario recurrir a los recursos de revisión ante el ITAIG para hacer cumplir este derecho de acceso a la información. Cabe mencionar que como reacción a las quejas interpuestas ante el órgano garante, la SDR entregó la mayoría de la información que se solicitó y además aplicó apercibimientos al titular de la Unidad de Transparencia de la SDR por el ocultamiento de la información (amonestaciones que realmente correspondían a otros funcionarios). Adicionalmente subió a su página electrónica el padrón de beneficiarios, así como la mecánica operativa del programa de fertilizante correspondiente a 2012. Asimismo publicó el orden del día y los contenidos de las reuniones del Consejo Guerrerense de Desarrollo Rural Sustentable del 6 y 20 de marzo de 2012.

2. Control y vigilancia

Las reglas de operación es uno de los documentos donde se describen instrumentos para el control y seguimiento del programa de fertilizante. A diferencia de las reglas de 2007, que sólo consideraban a la SDR y a los ayuntamientos como “autoridades competentes para interpretar y aplicar las reglas”, en las versiones de 2010 y 2011 se incorporó a la Contraloría General del Estado para realizar acciones de control y vigilancia del programa. Asimismo, las reglas de operación vigentes señalan que “la Auditoría [General del Estado] y la Contraloría (...) vigilarán que “la ejecución de la estrategia operada por la Secretaría [de Desarrollo Rural], vaya encaminada exclusivamente a elevar la producción de granos básicos sugiriendo la aplicación estricta de la Ley, en los casos de desvío por parte de servidores públicos estatales o municipales”.

En particular, la SDR tiene las siguientes facultades para el control y seguimiento del programa:

- a. Emitir “las recomendaciones técnicas de calidad y efectividad que deberán incorporarse en las bases de la licitación, en observancia a lo establecido en la Ley de Administración de Recursos Materiales del Estado y las recomendaciones que dicte la Contraloría”. La SDR publica estas recomendaciones técnicas en su documento de Mecánica Operativa del programa.
- b. Recibir la comprobación de los ayuntamientos. Esta Información le permite llevar un control del cumplimiento de los ayuntamientos, ya que si no se hace llegar esta comprobación a la Secretaría, no se podrá depositar la aportación estatal en el siguiente ejercicio.
- c. Recibir el padrón de beneficiarios. La SDR emite los formatos para sistematizar la información que le envían los ayuntamientos acerca de los beneficiarios del programa; esta información deberá publicarla en su página web.

En los casos de la Contraloría y la Auditoría, éstas tienen facultades para realizar visitas periódicas a los ayuntamientos para revisar: I. Volúmenes recibidos y entregados a los comités locales; II. Actas de comités locales y padrón de beneficiarios; III. La documentación comprobatoria será entregada a la Contraloría y la Auditoría (...); IV. Calidad de fertilizante a entregar” (artículo 32).

Según la Subcontraloría de Auditoría del gobierno del estado, en 2011 se realizaron 53 auditorías a igual número de ayuntamientos del estado donde se revisó que los recursos se ejercieran de acuerdo con las normas; entre los programas revisados está el de subsidio al fertilizante. Estas auditorías son anuales, sin embargo, el pliego de observaciones no se hace público, como tampoco las conclusiones de las mismas ni el nombre de los ayuntamientos que fueron acreedores de alguna sanción.⁵³

Tal es el caso de la solicitud de información en que se pidieron los “Resultados de los análisis realizados a las muestras recolectadas en 2010 y 2011 a los fertilizantes distribuidos por los ayuntamientos en el estado de Guerrero”. Al respecto, la Contraloría General del Estado respondió que

⁵³ La Unidad de Transparencia de la Contraloría General del Estado de Guerrero dio una versión diferente, ya que en respuesta a una solicitud de información sobre “Los informes sobre la ejecución del programa de fertilizante de la SDR de 2005 a 2011, realizados por la Contraloría General del Estado”, afirmó que en esa dependencia “no audita el Programa de Fertilizantes (...) debido a que estos recursos son entregados en forma directa por la Secretaría (de Desarrollo Rural) a los Ayuntamientos como parte de la aportación Estatal y éstos últimos son los responsables de los procesos de licitación, ejecución del gasto y entrega de fertilizante a los beneficiarios.”

Se solicitó también las “recomendaciones o lineamientos emitidos por la Contraloría General para la licitación de fertilizante por parte de los ayuntamientos, según el artículo 10 del Acuerdo por el que se emiten las reglas de operación del Programa de Fertilizante y Transferencia de Tecnología” de las reglas de operación 2010”. Sobre el tema, la respuesta de la Contraloría fue ambigua, ya que mencionaron que “en esta administración han realizado recomendaciones administrativas a los Titulares de las Dependencias y Organismos Públicos Descentralizados de la Administración Pública del Estado y de las Administraciones Públicas Municipales (...) con el propósito de exhortarlos a cumplir con su obligación de aplicar la normatividad en materia de licitaciones públicas que se celebren con recursos de los transferidos en el marco de la Federación, Crédito Externo y/o Inversión Estatal Directa, para la adquisición y enajenación de bienes, arrendamientos, prestación de servicios, contratación de obra pública y servicios relacionados con las mismas, también se les comunicó que en caso de inobservancia a la normatividad y a los procedimientos de contratación quedará bajo su más estricta responsabilidad”. Oficio de respuesta a una solicitud de información presentada el 26 de octubre de 2011.

Los resultados obtenidos en los análisis realizados a los fertilizantes que fueron distribuidos por los ayuntamientos, se encuentran clasificados como reservados, debido a que contienen información que forma parte de un proceso de verificación y su publicación pudiera afectar la adecuada toma de decisiones para las instituciones correspondientes.

Se insistió mediante una solicitud de información sobre aquellas empresas y ayuntamientos responsables de fabricar, vender o distribuir fertilizante adulterado, pero de casos ya concluidos (que puedan hacerse públicos), y la Contraloría respondió:

Hago referencia a su petición de fecha de 6 de abril del año en curso, mediante la cual solicitó: 1) los documentos que describen los procedimientos que siguen las empresas o ayuntamientos que han vendido o distribuido fertilizante adulterado, 2) los nombres de las empresas o ayuntamientos que han vendido o distribuido fertilizante adulterado, y 3) la normatividad en la que se basa la intervención de la Contraloría General del Estado en estos casos. Al respecto me permito informarle lo siguiente:

En lo que respecta a los dos primeros rubros, en los archivos de la Contraloría General no existe documento alguno (...)

Es decir, los resultados del trabajo de la Contraloría General del Estado parece que están vedados al público, ya que como en este ejemplo, nadie sabe si realmente se siguen procedimientos sancionatorios a las empresas y ayuntamientos que adulteran el agroquímico. Asimismo, se observa descoordinación entre la Contraloría y la SDR, pues mientras la primera dice que esa información es reservada, la segunda hizo una exposición pública ante el CGDRS, como uno de los principales problemas del programa de fertilizante, y además se encuentra publicada en la página electrónica de la SDR. (Ver “Fertilizante adulterado” en el capítulo “Los asegunes del programa”, en la primera parte de este trabajo).

Por su parte, la Auditoría General del Estado tampoco ha desempeñado una función relevante en la revisión de la operación del programa. Así, por ejemplo, a una solicitud de información preguntando sobre este aspecto, respondió que “Conforme a los antecedentes que obran en nuestro poder, a la fecha este Órgano de Fiscalización Superior no ha realizado Auditorías Especiales o Específicas sobre la ejecución del Programa de Fertilizante (...)”, aunque para el caso del ejercicio de los recursos del FAISM del Ramo 33 sí se incluye al programa de fertilizante “como parte de la muestra y alcances de auditoría revisada en la fiscalización de las Cuentas Municipales”.

Son cuatro los temas que pueden destacarse para el control del programa: la asignación de recursos de la aportación estatal a los municipios, el padrón de beneficiarios, el proceso de licitación y la comprobación.

2.1. Asignación de recursos de la aportación estatal a los municipios. Para la distribución de los recursos, las reglas de operación describen, en el artículo 9, que el gobierno del estado transferirá los recursos a los ayuntamientos “en base al presupuesto asignado por el Congreso” y “considerando la superficie que resulte una vez que se haya revisado y en su caso

depurado el padrón correspondiente por los ayuntamientos y validado por la Secretaría [de Desarrollo Rural].”

Como se ha comentado, el Congreso del Estado destina cada año una cantidad fija al programa de fertilizante, recursos que se distribuyen hoy día de acuerdo con los montos que históricamente se le han asignado a cada municipio; es decir, hay un porcentaje más o menos fijo para cada ayuntamiento, y los nuevos productores que cada gobierno municipal incorpore al padrón, correrán por cuenta del ayuntamiento.

Aunque esta fórmula no ha provocado la inconformidad abierta de los ayuntamientos -no se conocen denuncias públicas de funcionarios municipales que se hayan quejado por un trato desigual respecto de otros municipios- sí se requiere la revisión y depuración a fondo del padrón de beneficiarios para hacer una más justa distribución de los recursos estatales y cumplir realmente con el objetivo del programa que es incrementar la producción entre los campesinos de bajos recursos.

Por otro lado, en las reglas de operación no hay ninguna mención a la asignación de recursos del gobierno estatal a las organizaciones campesinas, lo cual se interpreta como que ya no se les asignan cuotas a éstas dentro de las bolsas de recursos que se destinan a los ayuntamientos. En las reglas de operación de 2007 sí existían tales cuotas: “Los ayuntamientos atenderán a productores afiliados a organizaciones sociales de acuerdo a las transferencias que la tal efecto realice el gobierno del estado de manera adicional, de acuerdo al techo presupuestal autorizado por el H. Congreso del estado y de conformidad a la mecánica operativa que emita la Secretaría de Desarrollo Rural en el ciclo agrícola respectivo” (artículo 7).

La asignación de recursos a los ayuntamientos y los criterios con que se determina es un punto del que no se publica ningún tipo de información, y que también se presta a la discrecionalidad de los funcionarios tanto de la SDR como de los ayuntamientos, al distribuirse sin reglas transparentes los recursos del gobierno del estado y permitirse el crecimiento sin ningún control del padrón de beneficiarios.

2.2 Padrón de beneficiarios. La integración, revisión y actualización del padrón de beneficiarios es señalado como uno de los puntos de mayor discrecionalidad por parte de los ayuntamientos. Es un problema que data desde los primeros años del programa y al que los diferentes gobiernos han prometido encontrarle una solución en beneficio de los verdaderos productores de bajos recursos, pero a la fecha sigue pendiente la depuración del padrón. En 2001, por ejemplo, había un reconocimiento explícito de la falta de control del padrón y se proponía una fórmula:

No tenemos el suficiente control en cuanto a la aplicación del fertilizante, originalmente y así está dentro del programa, el fertilizante debe ser fundamentalmente un programa destinado a los productores temporaleros que producen granos básicos, no se cumple del todo, hay productores en la sierra que lo utilizan para el café, hay productores en la Costa Grande que

lo utilizan para el plátano, para el mango, hay productores en la zona Norte que lo utilizan para la ocra, para el estropajo, esto deriva en un reconocimiento de que no tenemos un padrón único de beneficiarios de fertilizantes y no tenemos ese padrón porque hay que reconocer que el programa ha estado en ejercicios anteriores sumamente presionado por motivos de clientelismo, por motivos políticos y afortunadamente estamos llegando ya a un consenso con los ayuntamientos de que va a ser de mucho beneficio para todos el que podamos contar por ayuntamiento con un padrón único de beneficiarios, pero que su elaboración no sea por una sola instancia, sino en forma colegiada, entre productores, autoridades municipales y autoridades estatales.⁵⁴

Ocho años después, en 2009, otro titular de la SDR describió problemas muy similares relativos al padrón de fertilizantes, y también hacía sus propuestas para intentar solucionarlos:

Debemos de partir de la necesidad de transformar un programa que lleva trece años, que si bien ha contribuido a mantener la producción de los productores pero que no ha significado esta inversión un cambio en el campo, en la productividad, en la mejoría de las condiciones de vida de los trabajadores y que hay que señalar también que tiene algunos por decirlo de alguna forma, algunos criterios de carácter clientelar que han impedido que efectivamente hay muchas gentes que reciben este beneficio.⁵⁵

En 2011, el problema persiste. El diputado De la Rosa Peláez explica el *modus operandi* de las autoridades locales para maniobrar con el padrón.

El presidente municipal y el presidente del Consejo [Municipal de Desarrollo Rural Sustentable] van con el comisariado ejidal a sacar las firmas, y con eso ya validaron el padrón. Los presidentes municipales hacen su propia depuración, éste me apoyó en campaña, éste no me apoyó y por lo tanto sale del padrón; esto lo hacen priístas, perredistas o de cualquier partido. Por eso año con año los productores se quejan, porque dicen, ¡si yo estaba en el padrón, y me sacaron! Sí, pero es que hubo cambio de gobierno.

Si bien las reglas de operación facultan a los productores, agrupados en comités locales, para “Integrar, actualizar y depurar, según sea el caso, en coordinación con los H. Ayuntamientos, los padrones de beneficiarios”; así como para “Recabar toda la documentación oficial y personal que permita la identificación de los beneficiarios del Programa (...)”, en sentido estricto, la participación de los productores en la práctica no operan, puesto que son los funcionarios municipales quienes se encargan de revisar y actualizar los padrones e incorporar a nuevos beneficiarios de manera discrecional.

El subcontralor de Auditoría de la Contraloría General del Estado, Alfonso Damián Peralta, explicó que se realizaron 53 auditorías a gobiernos municipales en 2011 con la administración de Ángel Aguirre Rivero; su testimonio es revelador del uso que se le da al padrón de fertilizante:

Lo primero que revisamos es el padrón de beneficiarios. En abril, mayo y junio tenemos infinidad de quejas de los productores por el manejo del padrón, porque es manipulado por

54 Comparecencia del ex Secretario de Desarrollo Rural, Héctor Manuel Popoca Boone. Diario de Debates No. 8, 26 de abril de 2001, p. 38.

55 Comparecencia de Ramón Cárdenas Villarreal, ex Secretario de Desarrollo Rural, ante el pleno del Congreso del Estado, Diario de Debates No. 8, del 24 de abril al 25 de mayo de 2009.

los titulares de los ejecutivos en los ayuntamientos. Es la primera y la principal queja, “oye, yo estaba en el padrón, pero llegó otro partido y me sacaron”. Revisamos de entrada el padrón, [el cual] tiene que coincidir con los padrones que se habían manejado antes; si bien el ayuntamiento tiene la oportunidad de hacer las sustituciones correspondientes -la normativa establece que puede hacerse solo con los finados, cambio de domicilio-, en la práctica lo manipulan a su arbitrio, sobre todo cuando hay cambio de presidente municipal, cuando piden licencia, por ejemplo, vemos cambios hasta de 70% en los padrones. Cuando no hay cambio, no hay mayores alteraciones.⁵⁶

Cuando los ayuntamientos no justifican los movimientos (salidas o ingresos al padrón), la Subcontraloría de Auditoría hace la observación correspondiente y la turna al área normativa para que se inicie el procedimiento que corresponda. Sin embargo, estas observaciones no son públicas y por lo tanto nadie sabe qué ayuntamientos tienen observaciones y si éstos se encuentran en proceso de ser sancionados; tampoco se hacen públicos los gobiernos municipales que han recibido alguna sanción.

Otro motivo es que dentro de las propias localidades también existen formas de corrupción, que se expresan en que las autoridades de los comités locales, muchas veces ligados a partidos políticos u organizaciones, incorporan o quitan del padrón a los productores afines u opositores, respectivamente.

También, difícilmente se atreven a eliminar del padrón a aquellos productores que no son elegibles, de acuerdo con las reglas de operación. Al respecto, el Secretario General de la CIOAC-Roja, Gerardo León Hurtado, hace una advertencia: “Ahorita, en ciertas zonas es difícil depurar padrones por el problema de la inseguridad, es un nuevo elemento, y ahí la gente no le va a entrar, porque en las comunidades todos saben quién trabaja el campo y quién no. Hay mucha gente que dejó el campo para dedicarse a otra cosa. Ahorita no se van a limpiar padrones”.⁵⁷

A diferencia de los padrones de beneficiarios de los programas de la Sagarpa, las listas de productores que reciben apoyo del programa de fertilizante no se hacen públicas, no obstante que las reglas de operación así lo establecen: “La Secretaría [de Desarrollo Rural] publicará en el portal del Gobierno del Estado www.seder.guerrero.gob.mx el padrón de beneficiarios enviado por los Ayuntamientos”.⁵⁸

Es éste otro de los puntos opacos que le abren la puerta a la discrecionalidad con que se manejan los padrones de beneficiarios. Sin esta información, poco se puede hacer para señalar las irregularidades de productores que reciben el apoyo y no son elegibles de acuerdo con las reglas de operación.

⁵⁶ Entrevista con el ex Subcontralor de Auditoría de la Contraloría General del Estado, Alfonso Damián Peralta, 6 de diciembre de 2011.

⁵⁷ Entrevista con Gerardo León Hurtado, Secretario General de la CIOAC-Roja.

⁵⁸ Como reacción a los recursos de revisión presentados ante el ITAIG, la SRD subió a su página electrónica en la última semana de marzo de 2012, el padrón de beneficiarios de 2010 y una versión parcial del de 2011.

2.3. Licitación para la adquisición del fertilizante. El proceso de licitación es otro de los asuntos que se les cuestiona fuertemente a los ayuntamientos, porque se presume que hay irregularidades en la manera cómo se lleva a cabo el proceso (lo cual está regulado por la Ley de Administración de Recursos Materiales) y también por la adquisición de producto de baja calidad (cuyas especificaciones y características técnicas se encuentran en las reglas de operación y en la mecánica operativa del programa).

La verificación del cumplimiento de estas normativas corresponde a la Contraloría General del Estado. Las auditorías que realiza la Subcontraloría de Auditoría incluyen la licitación del fertilizante revisándose los montos y el cumplimiento de la publicación, presentación de propuestas, que el adjudicado realmente haya presentado la propuesta de precio más baja, que el producto que se ofrece sea de buena calidad, entre los aspectos más importantes. Si se encuentran irregularidades, se remiten las observaciones al área de la Contraloría General del Estado que se encarga de iniciar el proceso de sanción que corresponda. Sin embargo, en estos casos tampoco es público el pliego de observaciones ni, en su caso, los ayuntamientos que han sido sancionados.

No se tienen datos concluyentes sobre lo que sucede en los 81 municipios del estado, pero hay testimonios que indican que los procesos de licitación acusan muchas irregularidades, con comités de adquisiciones poco plurales y donde los regidores no están al tanto de éstos ni tampoco los productores dan fe de dichos procesos.

El diputado y dirigente de la Coalición de Organizaciones Democráticas Urbanas y Campesinas (Coduc), Sebastián de la Rosa Peláez, comenta que en los municipios se ejecutan licitaciones “indebidas”, ya que los presidentes municipales, desde que son candidatos, se relacionan con los proveedores de fertilizante y obtienen de ellos apoyo financiero para su campaña electoral. Si son electos, tienen el compromiso de comprar el insumo a estos proveedores. Pero el problema no queda ahí, porque:

El bulto no trae el peso que se indica, trae entre tres y cinco kilos menos; tampoco contiene el componente químico que debe traer, porque el presidente municipal hace una licitación indebida, es decir, el presidente se lleva su “mochada”, pues le quitan tres kilos al bulto y esos tres kilos multiplicados por los miles de beneficiarios, se traducen en la ganancia del alcalde.

La forma de operar también es relatada por el responsable del programa de fertilizante del gobierno de Ángel Aguirre Rivero.

Aparentemente sí realizan la licitación, es decir, si yo soy el proveedor, le busco y presento tres propuestas de diferentes precios para cumplir con la normativa, pero las tres propuestas son mías. Fue mala decisión descentralizar el programa a los municipios, en un principio se pensó en que de esa manera iba a crecer el programa, porque el municipio aportaba, pero se vició y tocó fondo. El programa, así como está, no funciona, es un negocio de muchos presidentes, y es un negocio también de muchos productores y no se diga de los proveedores.

En el municipio de Tixtla de Guerrero, el 23 de marzo de 2010 se efectuó la reunión para el fallo y adjudicación de contrato relativo a la compra de fertilizante.

Por mayoría el comité considera pertinente informar a los presentes que derivado del procedimiento desarrollado hasta estas etapas, la única empresa que presentó su propuesta técnica y económica y que además cumplió con todos los requisitos legales, técnicos y económicos fue la empresa “Distribuidora Guerrerense de Productos Agropecuarios SA de CV”⁵⁹

El monto del contrato fue por la cantidad de 15.3 millones de pesos, y firmaron el acta, por el Comité de Adquisiciones, el presidente municipal, el síndico procurador, el secretario general y el tesorero del ayuntamiento. Firmó también el representante de la empresa.

Más adelante, el 10 de septiembre de 2010, se llevó a cabo el “Finiquito de adquisición de fertilizante 2010” por un monto facturado de 15.3 millones de pesos para la adquisición de 1,351 toneladas de sulfato de amonio, 895 toneladas de DAP fosfato Diamónico (18-46-00) y 4,808 dosis de biofertilizante. Este documento con validez legal lo firman sólo dos integrantes del Comité de Adquisiciones del H. Ayuntamiento de Tixtla, el presidente municipal y el tesorero.

Más allá de las revisiones que efectúe la Contraloría General del Estado, como se observa en el caso de Tixtla, no hay en estos procesos ninguna observación ni de regidores ni de productores beneficiarios o sus organizaciones. Las reglas de operación de 2010 contenían un punto relevante para la vigilancia del proceso, pues las licitaciones deberían efectuarse “preferentemente con la participación de síndicos y regidores; así como representantes de las organizaciones de pequeños productores, que testifiquen las referidas licitaciones”. Sin embargo, las reglas de operación de 2011 eliminaron esta posibilidad de que otras autoridades municipales (sobre todo regidores, algunos de los cuales son de un partido diferente al del presidente) y productores, fueran testigos del proceso de licitación.

Sobre este tema, en febrero de 2012, el gobernador Ángel Aguirre Rivero anunció que

Enviaré en los próximos días una iniciativa de ley al Congreso del Estado, para transparentar las adquisiciones de fertilizantes para el campo. Lo que buscamos es que “las adquisiciones se hagan de manera consolidada, es decir que no compre un ayuntamiento por su lado y el otro en un lugar distinto con un precio diferente, porque tenemos que decirlo, eso ha generado mucha corrupción”, manifestó el mandatario estatal, quien propondrá que las adquisiciones se hagan a través de un Consejo Ciudadano.

En este sentido, la propuesta va encaminada a que con los recursos que aporte el gobierno del estado y los que aporten los ayuntamientos, se haga una compra consolidada con la participación de un organismo ciudadano que vigile la transparencia y aplicación de estos recursos.

⁵⁹ Copia certificada del Acta de Fallo y Adjudicación del contrato IFAM.001/2010, fojas 13-16. H. Ayuntamiento Municipal de Tixtla de Guerrero, 2009-2012.

“No dudo que con esto se logrará que el insumo sea entregado en tiempo y forma a los campesinos y ya no habrá problemas futuros que afecten su proceso de siembra”, aseguró el jefe del Ejecutivo estatal, quien agregó que quedará acreditado que el fertilizante se les otorgará a los verdaderos productores con la posibilidad de que el costo por el insumo disminuya considerablemente.⁶⁰

Pero mientras esos sucede, algunas medidas que podrían implantarse son:

- Participación de los regidores en los comités de adquisiciones o en la observación de los procesos de licitación.
- Promoción de compras consolidadas a nivel regional para abaratar los costos.
- Mayor vigilancia de la Contraloría General del Estado a la calidad del insumo, pero cuyos resultados se hagan públicos.
- Implantación de la figura de Testigo Social en los procesos de licitación.
- Publicación de las diferentes etapas del proceso, desde la convocatoria hasta los fallos de los comités de adquisiciones.
- Mayor participación de los Consejos Estatal y Municipales de Desarrollo Rural Sustentable en la observación y vigilancia de estos procesos.

2.4. Comprobación

En 2011 fueron muchas las inconformidades de alcaldes y funcionarios municipales debido los “retrasos” en la transferencia de los recursos del gobierno del estado a los ayuntamientos, que a decir de los quejosos, fueron por motivos políticos (cabe mencionar que si la transferencia se realiza después de abril o mayo, se retrasan también los trámites para la adquisición y entrega de fertilizante. Esto genera un gran descontento entre los productores en contra del ayuntamiento ya que el calendario agrícola no es flexible, y ellos exigen la entrega oportuna del insumo o tendrán problemas con su cultivo).

La SDR respondió a estas acusaciones con la afirmación de que el retraso en las transferencias se debió a la falta de la comprobación de los ayuntamientos de los recursos ejercidos en ciclo anterior.

En 2011 el gobierno del estado fue denunciado públicamente por 37 alcaldes –de filiación de partidos políticos opositores al del gobierno estatal- por retrasar el depósito de los recursos a los ayuntamientos correspondientes a la aportación estatal al programa de fertilizante, como lo señala la siguiente nota de prensa.

Los integrantes de la Asociación de Presidentes Municipales Priistas y Verde Ecologistas del Estado de Guerrero reprocharon que el gobierno del estado siga sin cumplir con la

⁶⁰ “Busca Ángel Aguirre transparentar adquisición de fertilizante para el campo”. Boletín de prensa del gobierno del estado, 20 de febrero de 2012.

aportación para el programa de fertilizante de este año, razón por la que sus ayuntamientos han demorado en la entrega del insumo a los campesinos empadronados. (...)

En el documento [dirigido al gobernador Ángel Aguirre Rivero y que distribuyeron en los medios de comunicación] se lee textualmente: “solicitamos su urgente intervención ante la Secretaría de Desarrollo Rural, a efecto de encontrar la solución para que los ayuntamientos que representamos puedan contar con el recurso pendiente y así resolver todavía con oportunidad los problemas de carácter social y político que nadie desea se presenten, asimismo, una urgente reunión con el secretario del ramo, y una comisión de presidentes municipales de nuestra organización para tratar este tema”.⁶¹

La denuncia tuvo eco en el Congreso del Estado y el grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional presentó una iniciativa para exhortar al gobierno del estado (perredista) a entregar los recursos para la compra de fertilizante. En la argumentación de la iniciativa de acuerdo, se indica que “El Gobierno del Estado, a través de la Secretaría de Desarrollo Rural, no ha aportado la totalidad del 25% que le corresponde, lo que ha empezado a ocasionar problemas con los campesinos ante la inminente llegada de la temporada de lluvias y con ello el inicio del ciclo agrícola primavera-verano, donde se siembra el 88% del total de la superficie agrícola en nuestra entidad”.

El 29 de junio de 2011 el Congreso del Estado aprobó por unanimidad un Acuerdo Parlamentario en el que exhorta al gobernador del estado para que instruya a la SDR “a efecto de que se libere el total de la aportación económica que le corresponde al Gobierno del Estado, para la adquisición y pago de fertilizante, de acuerdo a la mecánica operativa del programa de subsidio al fertilizante para el ciclo agrícola primavera-verano 2011”. Asimismo, el Congreso exhorto “a los Presidentes de los 81 municipios del Estado de Guerrero, para que en la entrega del fertilizante, a los productores de sus municipios no se les condicione dicha entrega a cambio de favores políticos”.⁶²

Las reglas de operación del programa de fertilizante incluyen entre las responsabilidades del ayuntamiento, la integración de un “expediente operativo” que considera varios documentos;⁶³ éste se queda en poder del ayuntamiento, pero debe enviar a la SDR, antes del 31 de octubre de cada ciclo agrícola primavera-verano, una copia certificada de las actas de los comités locales, la validación del padrón por el Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable, licitación, cartas porte, facturas, recibos de ingresos de las ministraciones realizadas por la SDR y padrón de productores beneficiados de acuerdo al formato requerido por la Secretaría.

⁶¹ “Reprochan alcaldes al gobierno incumplir con su aportación para el fertilizante”, Margena de la O, *La Jornada Guerrero*, 20 de junio de 2011

⁶² Periódico Oficial del Estado de Guerrero, 30 de agosto de 2011.

⁶³ I. Actas de los comités locales; II. Validación del padrón de beneficiarios en asamblea comunitaria; III. Acta de validación del padrón de productores en el Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable; IV. Identificación del productor; V. Proceso de licitación del fertilizante. VI. Cartas porte del insumo recibido. VII. Facturas de la compra del fertilizante; VIII. Documentos de posesión de predios; IX. Recibos de entrega recepción del fertilizante de cada uno de los productores beneficiados; X. Padrón de productores beneficiados de acuerdo al formato requerido por la Seder.

La comprobación se ha convertido en un cuello de botella porque los ayuntamientos integran adecuadamente ni envían estos documentos a la Secretaría, y esta falta es el argumento por el que la SDR no les deposita los recursos correspondientes, ya que las reglas de operación ordenan que las transferencias se efectuarán siempre que la dependencia estatal tenga en su poder la comprobación documental del ejercicio inmediato anterior.

Respecto del ciclo primavera-verano de 2010, en respuesta a una solicitud de información, la SDR indica que sólo 6% de los ayuntamientos cumplió en tiempo y de manera completa con la entrega de sus expedientes operativos, es decir, antes del 31 de octubre de 2010. Por otra parte, 21% de los gobiernos municipales hizo llegar su documentación a la dependencia en noviembre y diciembre de 2010; mientras que 48% lo hizo con retraso entre los meses de febrero y abril de 2011. Sobresale que 25% de los gobiernos municipales entregó sus expedientes incompletos, por lo que al 30 de marzo de 2012 aún no se les había expedido oficio de liberación.⁶⁴

De acuerdo con información de la dependencia, la mayor parte de los depósitos del gobierno del estado (la primera ministración) se hizo hasta el mes de abril (a 22 ayuntamientos) y principios de mayo (a 34) de 2011; incluso en seis municipios las transferencias de recursos se hicieron en junio y julio del mismo año.⁶⁵ Sin embargo, al parecer el retraso en las transferencias se dio por igual en todos los municipios que acusaban retrasos, es decir, no se observa alguna tendencia que indique preferencia por algún partido.

Cuadro 4
Transferencias del gobierno del estado a los ayuntamientos

Fecha de depósito	PRI	PRD	PAN	CONVERGENCIA	PVEM	ALTERNATIVA	Totales
Marzo	12	5	1	1	1	0	20
Abril	12	8	0	1	1	0	22
Mayo	21	9	3	2	0	1	36
Junio	0	2	0	1	0	0	3
Julio	0	1	0	0	0	0	1

Cuando llegamos (en abril de 2011) nos encontramos con que muchos municipios no habían comprobado, pero los presidentes municipales, cuando tienen la presión encima, nos trasladan esa presión a nosotros, y le dicen a la gente: “no les hemos entregado su fertilizante porque el gobierno del estado no nos ha depositado”, pero a sabiendas de que ellos no han comprobado debidamente. Entonces, la gente estaba explotando, no contra ellos por su irresponsabilidad, sino contra el gobierno del estado porque no les depositaba. Finalmente el

⁶⁴ En el ciclo primavera-verano 2011, al 30 de marzo de 2012, sólo 39% de los ayuntamientos han recibido su carta de liberación por la entrega de sus expedientes operativos.

⁶⁵ En un primer intento, no fue posible conseguir esta información ni solicitándola verbalmente al Director General de Fomento Tecnológico de la SDR por medio de solicitudes de información a la misma dependencia. Se presentó entonces un recurso de revisión ante el ITAIG, y como respuesta la SDR entregó información referente a los recursos financieros transferidos a los 81 municipios del estado (fecha y monto de cada una de las transferencias).

gobierno del estado tomó la determinación de que se les entregara el recurso para comprar el fertilizante y la gente no se viera afectada, aun con comprobaciones incompletas y nada convincentes de los ayuntamientos.

Respecto del presente ciclo, el día 31 de octubre fue el último día para comprobar el 2011, pero a la fecha son contados los ayuntamientos que nos han entregado su comprobación.

La comprobación la tienen que hacer por dos vías: una, se integra a la cuenta pública del Ramo 33; y la otra, nos tienen que comprobar a la SDR porque nosotros debemos comprobar ante la Contraloría General del Estado los 169 millones de pesos que entregamos a los municipios. No nos interesa tanto la comprobación que tienen que hacer del ramo 33, pero la Contraloría nos exige la comprobación a nosotros porque entregamos ese recurso.⁶⁶

Esta información sobre municipios, montos y fechas de depósito a los ayuntamientos, así como la relación de ayuntamientos que comprobaron y entregaron su documentación del ciclo anterior, no se publica en ninguno de los portales electrónicos ni en ningún otro medio del gobierno del estado ni de los ayuntamientos,⁶⁷ por lo que sería muy útil hacer pública esta información a efecto de distribuir las responsabilidades a quien corresponda y cerrar el paso a cualquier tipo de discrecionalidad en la transferencia de los recursos del gobierno del estado a los ayuntamientos.

3. Rendición de cuentas

La rendición de cuentas del programa de fertilizante se vuelve compleja a causa de que son dos los actores institucionales que intervienen en la ejecución del programa -la SDR y los 81 ayuntamientos del estado, que además corresponden a dos órdenes de gobierno distintos- y numerosos los referentes jurídicos y órganos de control y fiscalización que intervienen. Esto hace difícil seguirle la pista a la SDR y los ayuntamientos en sus obligaciones de información y fiscalización.

En ambos sujetos obligados se pueden ubicar tres dimensiones de la rendición de cuentas, a saber: 1. La referida a la dinámica en el interior de las dependencias (intragubernamental); 2. la que corresponde a la interacción con otras instancias gubernamentales (intergubernamental); y 3. La que se refiere a la información y justificación de las acciones que se proporciona a los ciudadanos (social).

RdC intragubernamental. En la SDR se establecen controles internos con base en la Ley número 454 de Presupuesto y Disciplina Fiscal del Estado de Guerrero, que en su artículo 2 describe que “Los ejecutores de gasto [entre las que se encuentran las dependencias y entidades del poder Ejecutivo] están obligados a rendir cuentas por la administración y ejercicio de los recursos públicos en los términos de la presente Ley y demás disposiciones aplicables. Los ejecutores de gasto contarán con una unidad de administración, encargada de

⁶⁶ Entrevista con Martín Mora Aguirre.

⁶⁷ En la página de la SDR se publica un cuadro con información de la aportación estatal a los municipios correspondiente a 2010. Los datos que contiene son: tipo de documento, nombre del acuerdo o convenio, fecha del acuerdo o convenio, Objeto/fin, instancia con quien se celebra el convenio, monto y vigencia de término.

planear, programar, presupuestar, en su caso establecer medidas para la administración interna, controlar y evaluar sus actividades respecto al gasto público”.

Y añade que “Los sujetos obligados a cumplir las disposiciones de esta Ley deberán observar que la administración de los recursos públicos se realice con base en criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas, equidad de género e impacto social en grupos vulnerables y en la sociedad en general”.

En la información de oficio de la SDR publicada en su portal electrónico no se localiza la estructura orgánica ni las facultades y responsabilidades de cada una de las áreas que integran la Secretaría, por lo que por este medio no se pudo conocer si existe una oficina responsable del control y vigilancia de las actividades y programas de la dependencia; tampoco se publica información sobre resultados de las revisiones internas. Sin embargo, en el directorio que emitió la Contraloría General del Estado en 2011 se ubicaron la Dirección de Control Presupuestal y una Jefatura del Departamento de Planeación Presupuestaria, pero no se desglosan las funciones y facultades que tiene cada una de ellas.

En el caso de los ayuntamientos, es el cabildo el órgano colegiado ante el que deben rendir cuentas los operadores del programa de fertilizante, pues es el espacio donde se toman las decisiones más importantes del municipio. Sin embargo, en la mayoría de los casos, hay mucha discrecionalidad del presidente municipal, como el actor que toma la mayor parte de las decisiones no solo en torno al fertilizante sino en otros ámbitos, sin considerar las instancias internas como es el cabildo, y en algunos casos, las contralorías internas.

3.2 RdC intergubernamental. La SDR debe cumplir obligaciones de carácter informativo y de fiscalización ante dependencias como la Secretaría de Finanzas y Administración, la Contraloría General del Estado y la Auditoría General del Estado -como órgano técnico auxiliar del Congreso del Estado-. Los referentes normativos son el decreto de Presupuesto de Egresos del Estado de Guerrero (PEEG) de cada ejercicio fiscal, la Ley número 454 de Presupuesto y Disciplina Fiscal del Estado de Guerrero y la Ley de Fiscalización Superior del estado.

Es en el PEEF donde se publica el monto de los recursos utilizados por el gobierno del estado para el programa de fertilizante, y por lo tanto está sujeto a los controles que ahí se establecen.

a. Un principio general que se maneja en los decretos es que “Los sujetos obligados a cumplir las disposiciones del presente Decreto deberán observar que la administración de los recursos públicos se realice con base en criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control y rendición de cuentas”.

b. Algunos programas de inversión deberán contar con reglas de operación “para asegurar la aplicación eficiente, eficaz, oportuna, equitativa y transparente de los recursos públicos”. El

Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Guerrero define los programas que serán sujetos a reglas, y el programa de fertilizante se encuentra entre ellos.⁶⁸

c. La SDR, a través de su coordinadora sectorial, deberá cumplir con los siguientes requisitos de información:

Enviar cuatrimestralmente a la Secretaría [de Finanzas y Administración], al Copladeg y a la Contraloría [General del Estado], informes sobre el presupuesto ejercido, a nivel de capítulo y concepto de gasto, así como el cumplimiento de las metas y objetivos, con base en los indicadores de resultados previstos en las reglas de operación (...)

Presentar la evaluación de resultados de cada programa a la Secretaría, el Copladeg y la Contraloría, a más tardar el último día hábil de agosto (...) Dicha evaluación deberá informar los recursos a los beneficiarios e incorporar un apartado específico sobre el impacto y resultados de los programas sobre el bienestar, la equidad, la igualdad y la no discriminación de las mujeres.⁶⁹

d. El decreto de PEEG 2012 contiene el título “De la información, transparencia y evaluación”, en donde establece que todas las dependencias y entidades públicas “deberán cumplir las obligaciones de transparencia en materia presupuestaria establecidas en los artículos 3, 7, 13 y 15 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero. De conformidad con la fracción III de esta misma Ley, deberán publicarse los indicadores de gestión y del ejercicio de los recursos públicos para garantizar una adecuada y oportuna rendición de cuentas”..

e. El Ejecutivo estatal publicará en la página electrónica de la Secretaría de Finanzas y Administración y además entregará al Congreso del Estado lo siguiente (artículo 63 del decreto de PEEG 2011):

I. Informes cuatrimestrales sobre la ejecución del Presupuesto en el que se detalle la comparación entre lo aprobado y lo ejercido, los cuales deberán incluir la información a que se refiere este Decreto. (...); y

II. Los datos estadísticos y la información que la Secretaría tenga disponibles a fin de contribuir a una mejor comprensión de la ejecución del gasto, del cumplimiento de las metas y programas autorizados (...).

La información que la Secretaría proporcione en los términos de este artículo deberá ser completa, oportuna y veraz, en el ámbito de su competencia.

f. La transferencia de recursos de la SDR a los ayuntamientos no implica que la Secretaría deja de ser la entidad sujeta a fiscalización. En el decreto de PEEG para el ejercicio 2012 se aclara que los recursos de las dependencias o entidades de la administración pública que sean

⁶⁸ El PEEG describe que “Las reglas de operación deberán ser claras y precisas, a efecto de ser difundidas entre la población a través de los medios de comunicación. Las relativas a los pueblos indígenas serán difundidas y deberán ser adecuadas a las circunstancias, condiciones y necesidades de los mismos, que posibiliten la accesibilidad sin discriminación, ni exclusión social. Se deberá establecer en los programas, y según sea el caso, en la difusión de los medios de comunicación que los programas autorizados en este Presupuesto, son públicos y ajenos a cualquier partido político”.

⁶⁹ Artículo 63, fracción IV. Periódico Oficial del Estado de Guerrero, 31 de diciembre de 2010.

transferidos “a través de convenios de reasignación a los municipios” para cumplir objetivos de programas estatales, no perderán su carácter estatal (artículo 19).

Siguiendo este principio, las reglas de operación establecen la obligación que tienen los ayuntamientos de enviar a la SRD una copia certificada de documentos clave para comprobación como las actas de los comités locales, validación del padrón por el CMDRS, licitación, cartas porte, facturas, recibos de ingresos de las ministraciones realizadas por la SDR y el padrón de productores.

Por otra parte, según la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Guerrero, “el Congreso del Estado, a través de la Auditoría General del Estado, tendrá a su cargo la revisión de los Informes Financieros cuatrimestrales, así como la Cuenta Anual de la Hacienda Pública de las Entidades Fiscalizadas” entre las que se encuentran el Ejecutivo del estado y los ayuntamientos. En el primer caso, es la Secretaría de Finanzas y Administración la encargada de presentar la cuenta pública de las dependencias del gobierno del estado ante la AGE, de tal manera que la SDR informa a la Sefina para cumplir con este compromiso de fiscalización.

En esta dimensión de la rendición de cuentas, los ayuntamientos deben cumplir obligaciones con la SDR, la Contraloría del Estado y la Auditoría General del Estado. En el caso de la primera, ya se describió en líneas anteriores cómo los ayuntamientos deben informar y entregar documentos comprobatorios a la SDR, especialmente el denominado “expediente operativo”; y en la segunda, la práctica de auditorías integrales que realiza la Contraloría del Estado a los ayuntamientos.

Respecto de la presentación de cuentas públicas, los ayuntamientos deben hacerlo de manera cuatrimestral ante la Auditoría General del Estado, y un reporte anual al final del cada ejercicio fiscal.

En general, los resultados que se derivan de la rendición de cuentas intergubernamental no se hacen públicos, por lo que la ciudadanía desconoce totalmente los pliegos de observaciones, sanciones, funcionarios inhabilitados, etc.

3.3 RdeC social

En la normativa del programa de fertilizante no existe ningún referente sobre mecanismos para informar a los productores beneficiarios y al público en general sobre la operación y evaluación del programa; tampoco sobre la promoción de acciones de contraloría social.

Sin embargo, hay otros ordenamientos que establecen, de manera general, obligaciones de las dependencias públicas, sobre todo de proporcionar información y de difusión pública para la rendición de cuentas. Tal es el caso del artículo 48 de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero, en donde se establece que “los ciudadanos del Estado tienen el derecho de recibir de sus autoridades locales, informes generales y específicos acerca de la gestión de

éstas y, a partir de ellos, evaluar la actuación de sus servidores públicos. Por lo que dichas autoridades rendirán informes por lo menos cada seis meses para los efectos anteriores”. Y agrega en el siguiente artículo la posibilidad de hacer “del conocimiento de las autoridades competentes, con el objeto de fincarles responsabilidad”, si los ciudadanos presumen la comisión de algún delito o irregularidad administrativa.

Respecto de la difusión pública (a la que se le dedica un capítulo completo), el artículo 50 establece que “Las autoridades locales del gobierno del estado están obligadas a establecer un programa permanente de difusión pública acerca de las acciones y funciones a su cargo, en los términos que establezca la legislación aplicable”. Añadiéndose que “La difusión se hará a través de los medios informativos adecuados, que permitan a los habitantes del lugar o zona geográfica correspondiente tener acceso a la información”.

Las obligaciones que se establecen en esta Ley de Participación Ciudadana puede decirse que han sido superadas por las que presenta la ley de Transparencia para el caso específico de la información pública de oficio. Es decir, la Ley de Transparencia es más explícita respecto de lo que deben publicar las dependencias, por lo que el contenido de la Ley de Participación Ciudadana puede considerarse obsoleto en este sentido.

Por otra parte, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable del Estado de Guerrero, recientemente modificada y en vigor desde noviembre de 2011, robustece a los Consejos Guerrerense y Municipales de Desarrollo Rural Sustentable dotando sobre todo al primero de mayores facultades para la planeación, diseño, ejecución y evaluación de las políticas hacia el campo.

Cabe destacar que la integración de estos órganos colegiados es ya paritaria entre productores y funcionarios de las diferentes dependencias relacionadas con el sector.

CONCLUSIONES

- Los problemas estructurales que ha generado el programa de fertilizante –deterioro ambiental, poco o nulo incremento de la producción, inversiones cuantiosas, uso político y electoral y desviaciones en su operación- no han podido ser erradicados en 18 años; al contrario, cada año aparecen nuevas perversiones e irregularidades que ningún gobierno estatal hasta ahora ha podido detener. Se ha convertido en un programa incontrolable, al que en el último año se invirtieron casi 800 millones de pesos, que no se logra incrementar la producción y además le resta recursos a la inversión en obra pública municipal.
- Aunque los productores beneficiarios aportan 25% del costo del fertilizante, y la Ley de Desarrollo Rural Sustentable del estado considera su participación en algunas etapas de las políticas públicas hacia el campo, hasta 2011 su intervención se ha limitado a recibir el insumo y no han tenido una participación activa en la toma de decisiones en torno al programa.

La participación organizada de los productores en los Consejos es clave para buscar una reorientación del programa, que disminuya y evite en el mediano plazo la aplicación generalizada del fertilizante químico como única medida para incrementar la producción de granos básicos. Sin embargo, la incidencia de los productores no debe limitarse solo al programa de fertilizante, sino al conjunto de políticas que se diseñen para el campo de Guerrero.

- Además de ser una práctica cuestionable en los ámbitos productivo, ecológico, político y social, el programa de fertilizante también carece de controles ciudadanos e institucionales eficaces que permitan evitar las prácticas de corrupción y el uso clientelar del mismo.

Si bien los órganos que establecen las reglas de operación para la vigilancia del programa (Contraloría y Auditoría General del Estado) realizan auditorías y revisiones, sus resultados no tienen consecuencias para el mejoramiento de la operación y la transparencia del programa, tales como sanciones a los que infringen la norma o la implantación de medidas preventivas para evitar la actuación discrecional en tres aspectos clave del programa: el proceso de licitación del insumo, la revisión y actualización del padrón, la calidad del producto.

Los padrones de beneficiarios son uno de los puntos más opacos del programa. Si bien los beneficiarios tienen la facultad –como un recurso de poder dado por las reglas de operación del programa-, para revisar y actualizar los padrones de productores, son los funcionarios de los ayuntamientos quienes manejan y controlan las entradas y salidas del padrón, diluyendo así este recurso de poder a los productores.

Estos padrones de beneficiarios no se publican, aun cuando las reglas de operación así lo establecen.

- Aunque existen varios referentes normativos que hacen sujetos de obligaciones en materia de transparencia a la Secretaría de Desarrollo Rural y a los ayuntamientos, existe poca información publicada sobre el programa de fertilizante, por lo cual no puede hacerse un seguimiento o evaluación de las acciones de programa. La escasa información que se difunde públicamente es escasa, dispersa y desactualizada.

Los ayuntamientos, excepto en los informes anuales de los presidentes municipales, donde informan de manera general sobre el monto que invirtieron en la compra del insumo y el número de productores beneficiados, no hacen pública otra información sobre el programa de fertilizante. Estos informes no siempre son publicados en portales electrónicos por los gobiernos municipales, y además son contados los ayuntamientos que tienen página web.

- En general, en Guerrero la práctica de solicitar información a las dependencias públicas es limitada, y todavía lo es más si se considera el caso particular de la SDR, ya que las peticiones de información a esta dependencia representaron apenas 1.5% del total de presentadas en el Ejecutivo estatal en 2011.

Se requiere inducir el ejercicio de esta práctica entre los grupos que pueden interesarse en la información de la SDR como las organizaciones campesinas y productores organizados a nivel local.

TERCERA PARTE
BALANCE DE LA TRANSPARENCIA EN GUERRERO.
HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA CONTRALORÍA SOCIAL DE LOS PROGRAMAS DEL
CAMPO

En este apartado se presentan las opiniones de varios actores del sector acerca de la transparencia gubernamental y especialmente del tratamiento que se le da a la información relacionada con los programas que opera la SDR. Son testimonios que desde diferentes perspectivas dan cuenta de la falta de transparencia y rendición de cuentas en esta dependencia tanto en el gobierno de Zeferino Torreblanca Galindo como en el primer año del de Ángel Aguirre Rivero.

El gobierno de ZTG en la práctica fue opaco. Al igual que Vicente Fox en el ámbito federal, en el estado se manejó la transparencia pero sólo en el discurso. La ley estatal [de acceso a la información] que aparentemente fue promovida por ZTG, tenía deficiencias, porque no hubo un proceso participativo en su creación que incorporara las necesidades locales de cómo acceder a la información pública. El gobierno de ZTG fue un gobierno opaco en todos sus ámbitos, hoy en día siguen saliendo a flote asuntos turbios y eso que las están descubriendo las instancias de control como la Auditoría, porque si hubiera una instancia social que vigilara y monitoreara de manera sistemática los programas y las acciones más relevantes de los gobiernos, saldrían muchas más cosas a flote. En opacidad, la SDR está al mismo nivel que las demás dependencias, no ha habido ninguna que rinda cuentas. Su portal prácticamente carece de información oportuna y adecuada de las políticas y programas para el campo, ha vivido en la opacidad, hoy día a pesar de que existe un foro de organizaciones campesinas, a pesar de que hay una nueva Ley de Desarrollo Rural y se está empujando hacia la democratización y transparencia de los programas que se operan a través de la SDR, sigue habiendo opacidad. Los dos últimos secretarios, Ríos Pítter y Sofío Ramírez -uno es diputado federal y el otro quiere ser senador- utilizaron a la SDR como su caja chica, como su cobertura pública para impulsar sus candidaturas, y eso es posible por la opacidad y discrecionalidad de los recursos, siempre se han usado con tinte electoral, no sólo en estas dos gestiones, sino de ahí para atrás, en mayor o menor medida.⁷⁰

Creo que no hubo transparencia en el gobierno de Zeferino [Torreblanca Galindo], aun cuando se decía que era un nuevo gobierno de un partido diferente... El programa PESA-Guerrero sin Hambre, por ejemplo, si el criterio de ingreso hubiera sido atender a las poblaciones con los mayores índices de pobreza, tenía que aplicarse en toda la Montaña, y casualmente se aplicó más en Costa Grande, precisamente en el distrito donde ganó [Armando] Ríos Pítter, es decir se direccionó con una idea electoral, no como un programa para disminuir la pobreza. Pero además, las Agencias de Desarrollo Rural se convirtieron en promotoras, elaboradoras de proyectos y en proveedoras, entonces el PESA se convirtió en algo para beneficiar a las agencias y que pudieran promover la candidatura de Ríos Pítter. Entonces, en el gobierno de Zeferino no hubo transparencia y su gente de la SDR se tiró a direccionar el apoyo del fertilizante a donde se podía obtener dinero y votos.⁷¹

El gobierno del estado anterior era más transparente que el actual. El gobierno de Ángel Aguirre no transparenta suficientemente la información respecto del programa, he estado consultando la página electrónica de la SDR, y anteriormente subían alguna información

⁷⁰ Entrevista con Carlos García Jiménez.

⁷¹ Entrevista con Severo Oryoyabal Díaz, vicepresidente del Consejo Supremo de Pueblos del Filo Mayor, 20 de febrero de 2012.

sobre el programa de fertilizante, ahorita no se tiene nada, tenemos que estar recurriendo de manera oficial por escrito para solicitar la información, los avances, además, solicitar una reunión de trabajo para conocer del gobierno del estado su estrategia para este programa.⁷²

Como todo gobierno en turno, por ningún motivo y por naturaleza no existe la transparencia. Claro que el gobierno de ZTG no fue transparente, el actual mucho menos transparente, más controlador, astuto. En general, la SDR es opaca, pues no hay una política de rendición de cuentas, aunque la debería haber; en la operación interna todo está enfocado a hacer economías. Desde la misma institución de la Sagarpa, no se aprueba nada si no hay el famoso “diezmo”, además de lo que descuenta la SDR, y de eso nadie sabe, no se puede comprobar.⁷³

El gobierno de Zeferino intentó ser transparente, pero no lo fue porque se rodeó de gente que no lo ayudó. No lo fue porque no tuvo la capacidad, no quiso meter la mano fondo en contra de funcionarios que por atrás lo apuñalaban y de frente le decían otra cosa, por eso no hubo transparencia. Y con este gobierno parece que regresaron, todo está peor, porque el propio gobernador desconoce a quienes lo rodean, no le informan. Está peor el gobierno actual, el gobernador llegó queriendo ser muy popular, queriendo ayudar a la gente, dar y finalmente no dio nada, y con sus programas les quitó a otros, eso nos correcto, ya que cada programa trae sus recursos etiquetados.⁷⁴

Es un momento propicio para diseñar y poner en marcha una propuesta para la incidencia en las políticas públicas hacia el campo -que incluyen el programa de fertilizante-, un motivo es porque entró en vigor una nueva Ley de Desarrollo Rural Sustentable en el estado que tiene como una de sus características destacadas, la apertura a una mayor participación de los productores y las organizaciones campesinas en la definición, seguimiento y evaluación de las políticas. El otro motivo es que en la actualidad unas 30 organizaciones campesinas con presencia en el estado se encuentran desde 2010 en un proceso de articulación en el denominado Foro Permanente de Organizaciones Sociales.

Antecedentes del Foro Permanente de Organizaciones Sociales de la LGDRS. En 2010, un grupo de organizaciones campesinas del estado de Guerrero comenzaron un proceso de articulación para incidir en las políticas públicas del sector; su primer objetivo fue frenar una iniciativa de ley que proponía la distribución gratuita de fertilizante químico entre los productores. Más adelante se propusieron el diseño y gestión de una nueva versión de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable del Estado de Guerrero; la propuesta de ley fue resultado de un proceso participativo (por medio de foros, encuentros e innumerables reuniones de trabajo) cuya iniciativa y organización se originaron en las propias agrupaciones campesinas.⁷⁵

⁷² Entrevista con Lenin Carvajal, director general de Desarrollo Rural del ayuntamiento de Chilpancingo, 22 de febrero de 2012.

⁷³ Adán Cabrera García, comunicación vía correo electrónico.

⁷⁴ Entrevista con Clementina Torres, presidenta de la organización Tlalmecac e integrante de la Coordinación Colectiva del Foro Permanente de Organizaciones Sociales, 21 de febrero de 2012.

⁷⁵ El Foro Permanente de Organizaciones Sociales de Guerrero no pudo emplear la figura de iniciativa popular para ejercer su derecho de “creación, modificación, reforma, derogación o abrogación de leyes”, establecido en la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero, ya que en los artículos transitorios de esa ley se indica que será hasta que los diputados locales modifiquen el artículo 50 de la Constitución guerrerense (donde se especifica quiénes pueden presentar iniciativas de ley), cuando se pueda ejercer ese derecho, lo cual desde 2008 no ha sucedido. Por eso la iniciativa del Frente de Organizaciones se presentó por medio de un diputado local.

No fue fácil sentar las bases de esta articulación, sobre todo en un sector donde han prevalecido los desencuentros y hasta los conflictos entre las diferentes organizaciones; esta experiencia resalta también porque los trabajos enfrentaron no pocas dificultades, desde el bloqueo de funcionarios del gobierno del estado y legisladores del Congreso, hasta las discrepancias propiciadas por las agendas electorales de cada organización, que estuvieron a punto de finiquitar el proceso.

El origen del Foro Permanente fue precisamente el fertilizante. Luego de que escuchamos con tristeza la propuesta de un partido político de que quería legislar para entregar el fertilizante gratuito, las organizaciones sociales nos preocupamos y no podíamos quedarnos calladas. De por sí estamos en la cola del desarrollo, eso iba a complicar más la situación, por intereses políticos. Primero, frenamos la iniciativa, nos juntamos 30 organizaciones de todos los colores y discutimos que primero teníamos que buscar una alternativa real para el campo de Guerrero. Revisamos la Ley de Desarrollo [Rural Sustentable], y llegamos a la conclusión de que era una copia fiel de la nacional, con aberraciones como poner a la soya como un producto estratégico en Guerrero.

Entonces dijimos, vamos a replantear la ley, porque queríamos una ley que nos permitiera llegar también a los espacios de toma de decisiones. Al principio tuvimos eco en el gobierno del estado, pero cuando vieron que era en serio, comenzaron a poner piedritas, por ejemplo, los del partido que proponían la iniciativa del fertilizante gratuito, mandaron a traer a los suyos y les dijeron aquí ya no siguen. Pero hay que reconocer que muchos compañeros como el Consejo Supremo de Pueblos de Filo Mayor, el Consejo Regional de la Sierra de Guerrero, la Central Campesina, dijeron vamos a entrarle.

Con mil problemas, se lograron hacer foros temáticos donde discutimos qué le falta al campo de Guerrero; logramos proponer una nueva ley, le dimos seguimiento en el Congreso del Estado y finalmente éste la aprobó. No estamos en contra del uso del fertilizante, estamos en contra de cómo se aplica, de cómo se seleccionan los paquetes tecnológicos.⁷⁶

Independientemente del proceso que culminó con la aprobación de la ley por el Congreso del Estado -que por sí mismo tiene valor propio-, la LDRS destaca por varias consideraciones. Una de las ideas que requiere ser aquilatada en su justa dimensión es la propuesta de una visión diferente del desarrollo, ya que el objeto de la ley es “la instauración de un marco jurídico donde se asuma el diagnóstico y la planeación participativa del territorio, como punto de partida para el desarrollo de actividades agropecuarias, pesqueras, forestales, acuícolas.”

La inclusión de la participación de los diversos actores rurales en procesos clave de la política estatal hacia el campo es quizás uno de los mayores logros de esta legislación. El artículo ocho, por ejemplo, describe que “La planeación y el seguimiento de las acciones de desarrollo rural sustentable en el estado de Guerrero considerará la participación informada, democrática y corresponsable de los distintos actores rurales”. Antes, éstas eran facultades exclusivas de la “comisión intersecretarial” integrada solamente por representantes gubernamentales.

⁷⁶ Celerino Tlacotempa Zapoteco.

La reactivación del Consejo Guerrerense de Desarrollo Rural Sustentable y la modificación de su integración es otra idea destacable ya que es “la instancia en donde se exponen y aprueban las propuestas de políticas y programas de desarrollo rural”. Pero también será una instancia para la formulación, implementación, monitoreo y evaluación de documentos normativos y programáticos clave como el Plan Estatal de Desarrollo Rural Sustentable (en coordinación con las dependencias estatales, federales y de los municipios); y para analizar y aprobar el programa operativo anual que presente el Ejecutivo estatal para el sector.

Tan importante como lo anterior, será su nueva conformación, ya que la nueva ley coloca en un lugar destacado la representación de los productores del campo, y no como en la anterior, en donde con poco tino se mencionaba que al consejo “podrán” integrarse los representantes de las organizaciones de productores, comercializadores, prestadores de servicio y demás organizaciones y agentes”.

En los consejos municipales, la legislación establece un mejor posicionamiento de las organizaciones de productores, y con esto evitar que sean cotos exclusivos de los presidentes municipales. Pero sobre todo que realmente funcionen con criterios productivos, ambientales, de desarrollo, y no clientelares.

La ley también propone la creación de un comité de consulta técnica. Este organismo auxiliar del CGDRS indudablemente será útil para despolitizar las decisiones que se toman en torno a las políticas públicas hacia el campo. La opinión objetiva, científica de expertos, respaldada por estudios e investigaciones, dará una mayor certeza a las decisiones que se tomen en este órgano colegiado tan diverso y plural como es el consejo.

Uno de los procesos estratégicos que se plantean en el marco de la nueva ley de desarrollo rural, es de crear un centro de estudios para el desarrollo rural, se necesita la propuesta de una instancia, un equipo, un grupo de personas que esté monitoreando, analizando, estudiando los diferentes programas, que esté evaluando, que esté generando propuestas *ac doc* de desarrollo rural, y que sirvan de nutrientes a la plataforma de incidencia que tienen el Foro, tanto en el Consejo Guerrerense como en el conjunto de las políticas que se aplican en el campo.⁷⁷

La conformación del Foro Permanente de Organizaciones Sociales y la entrada en vigor de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable han permitido fortalecer y dar un giro importante al funcionamiento del CGDRS –en las dos sesiones que se han realizado desde entonces- y han generado también muchas expectativas respecto de las potencialidades que puede tener.

Existe el Consejo Guerrerense [de Desarrollo Rural Sustentable] que por ley es una instancia de contraloría social, es una instancia de planeación, evaluación, pero hasta antes de que existiera el Foro [Permanente de Organizaciones Sociales], fue una instancia que funcionaba a modo del interés de la SDR, de los secretarios y delegados de Sagarpa, de tal forma que solamente los convocaban para que avalara y firmaran las actas de programación de presupuestos y de finiquito o de ejercicios de los presupuestos. Pero hoy existe un Foro de

⁷⁷ Carlos García Jiménez

Organizaciones Campesinas y una nueva ley desarrollo rural y al menos se están empezando a abrir las cortinas, no es fortuito que hoy días las organizaciones tomen en sus manos la problemática de reducción presupuestal en 2012 y 2011. La transparencia va ligada a actores e instancias públicas pero imparciales e instancias sociales que estén empujando, solicitando cuentas.

En la nueva ley de desarrollo rural, lo que se instituyó es que haya paridad al 50% entre organizaciones campesinas y la parte institucional, hoy en día estamos en ese proceso. Aún cuando no se tiene mayoría, cuando el foro procesa las propuestas que se van analizar, llevan la voz cantante. Hemos creado una dinámica de debate, de exposición de ideas antes de tomar decisiones que antes no existía. Hablaba el secretario, una o dos intervenciones, y ya se acababa, si acaso se votaba, si no, se daba por hecho que (la sesión) del Consejo acabó, las firmas se recogían al momento de registrar el ingreso a la reunión. Llevaban todo preparado. Hoy las actas se validan en la reunión subsiguiente, si están redactadas adecuadamente. Son cambios que se están generando, que nos permiten visualizar que la democratización de estas instancias va ligada a la transparencia de las políticas públicas y la visibilización de las propuestas de las gentes de las organizaciones.⁷⁸

Como foro permanente nos hemos reunido y sabemos que del monto autorizado por el gobierno federal para 2011, está dejando de llegar la suma de 60 millones de pesos, es decir, se aprobaron proyectos, pero ya no hay recursos. Incluso los funcionarios nos dicen que hay una cláusula en el convenio de coordinación de 2012 que con recursos de este ejercicio se pagarán los proyectos de 2011 que quedaron pendientes. Ese consejo estatal debe funcionar, sobre todo porque antes era apabullado por el número de funcionarios, ahora hay un artículo en la ley que dice que tiene que ser 50 y 50%, pero ahora hay que hacerla valer porque hay funcionarios que le apuestan al fracaso de las organizaciones.⁷⁹

Ahorita ya que está el Consejo, estamos tomando cartas en el asunto, estamos pidiendo una revisión y nos estamos comprometiendo a ir al lugar de los hechos, con la gente y ver la cantidad de recursos que se manejan, porque estamos viendo que hay muchos programas que no tienen razón de ser o que están manipulados y están echando a perder lo que tan noblemente es para la gente. Tenemos muchos programas, por ejemplo, Guerrero sin Hambre, Oportunidades, son programas que requieren atención de cerca. Estamos pidiendo ahorita lo del fertilizante, hay muchas organizaciones que no se han incluido en el Consejo estatal ni en el Foro Permanente, creo que si se unieran podríamos ir depurando los padrones y cuidando los programas, hay muchos que no más vienen a hacerle un plantón al gobierno y les dan fertilizantes, eso es una forma de corrupción porque hay ya están mancomunados tanto el gobierno como la misma gente.⁸⁰

Con la anterior ley, se hacían dos sesiones de Consejo, una para avalar la inversión y otra para anunciar la terminación. Es infuncional por su integración, participa el Secretario de Salud, de Sedesol, de Seguridad Pública, ahora se dice que las organizaciones productivas deben estar en el consejo. Y tienen que funcionar las comisiones de agricultura, soberanía alimentaria, alimentaria, pesca.⁸¹

Una de las expectativas del CGDRS es incidir en el diseño, planeación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas de la SDR. El Foro Permanente puede ser la punta de lanza para

⁷⁸ Carlos García Jiménez

⁷⁹ Entrevista con Severo Oryozabal Díaz.

⁸⁰ Clementina Torres

⁸¹ Celerino Tlacotempa Zapoteco.

concretar esa incidencia mediante la observación crítica de las políticas y proponer pautas en los espacios institucionales de toma de decisiones, como los consejos estatal, distritales y municipales de desarrollo rural sustentable.

Es cierto, como se desprende de los testimonios recabados, que aun no existe en el Foro Permanente una estrategia clara para los temas de transparencia y acceso a la información, pero ineludiblemente, por su expectativa de incidir en las políticas públicas, que en la medida en que le encuentren utilidad y sentido, la van a ir definiendo.

Creo que es necesario tener un aparato, una instancia que esté monitoreando los programas públicos en todas sus facetas y que esté aportando información que sustente las propuestas de transformación de las políticas públicas, es a lo que va el proceso, todavía no está cuajado, pero también creo que si lo planteamos hoy día, no es una cuestión ajena, solo que hay fundamentarlo, presentarlo con mucha claridad y precisar cuestiones muy concretas. Se deben hacer estudios, investigaciones, y creo que del tema del Programa de Apoyo a la Infraestructura y Equipamiento, el PESA, otro programa importante que también tiene muchos cuestionamientos, programas pequeños como el de sanidades, de transferencia de tecnología y de capacidades y el programa de fertilizantes, que es inversión directa del gobierno del estado, son programas que han retomado en el foro, pero de los que no existen los suficientes elementos ni la información sistematizada. Creo que con estudios especializados que analicen cómo vienen operando estos programas y que desprendan alternativas y propuestas en el marco de la nueva ley, es lo que hoy en día necesita el foro permanente. Hoy muchas intervenciones en prensa en el CGDRS son planteamientos digamos reactivos, de oposición, a veces son quejas, a veces demandas, a veces señalamientos, pero no tienen el análisis, el sustento técnico, la valoración de una encuesta, de un análisis estadístico de un análisis con indicadores. Esa parte inteligente es la que se necesita, hace falta. Es bienvenida una propuesta de investigación participativa, de monitoreo participativo, que de algún modo estén involucradas en su conjunto es lo que se necesita y puede prosperar como posibilidad más allá de un aparato técnico o de una consultoría externa, ahorita la dinámica del foro está preparada para tener consultores que se integren el proceso bajo un enfoque metodológico participativo.⁸²

Aunque la propuesta final debe ser resultado de un proceso participativo en el interior del Foro Permanente, es muy probable que la propuesta para diseñar y comenzar a construir un mecanismo para el monitoreo y análisis de las acciones y programas operados por las dependencias del sector, en los tres órdenes de gobierno, tenga la siguiente utilidad:

- Una herramienta para el acopio de información sobre el sector, útil para la toma de decisiones
- Un instrumento para la captación de irregularidades y denuncias sobre los distintos programas y canalizarlos a las instancias correspondientes
- Monitoreo del ejercicio del presupuesto de los diferentes programas
- Vigilancia de que las reglas de operación, leyes, normatividad en general se cumplan
- Promoción de contralorías sociales para la vigilancia de programas y proyectos específicos con la participación de las organizaciones y los productores
- Difusión de información relativa a la evaluación de los diferentes programas de desarrollo rural.

⁸² Carlos García Jiménez

- Evaluar las decisiones tomadas por las autoridades y responsables de programas y recursos;
- Generar propuestas y proyectos surgidos desde los productores y sus organizaciones.
- Incidir en las políticas públicas y en los programas de gobierno.

Estas ideas preliminares sobre la utilidad de un mecanismo de monitoreo y vigilancia deben consensuarse con las organizaciones del Foro Permanente, para hacer los ajustes que se requieran y diseñar un proyecto que se pueda gestionar en 2012.

El programa de fertilizante caracterizado por la falta de transparencia y de rendición de cuentas, es sólo un ejemplo de cómo puede pervertirse un programa ante la ausencia de controles ciudadanos e institucionales. El propósito es recomponer este programa y evitar que les suceda lo mismo con otros.

FUENTES

-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, Diario Oficial de la Federación, 29 de diciembre de 2009.

-Acuerdo por el que se emiten las Reglas de operación del programa de fertilizante y transferencia de tecnología. Periódico Oficial del Gobierno del Estado No. 27, 2 de abril de 2010.

-Acuerdo por el que se emiten las Reglas de operación del programa de fertilizante y transparencia y tecnología. Periódico oficial del gobierno del estado no. 24, viernes 25 de marzo de 2011.

-Acuerdo parlamentario, LIX Legislatura del Congreso del Estado Libre y Soberano de Guerrero, 29 de junio de 2011.

-Anexo técnico del Convenio de coordinación para el desarrollo rural sustentable, ejercicio 2011, entre la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación y el gobierno del estado de Guerrero.

-Decretos de Presupuesto de Egresos del Estado de Guerrero, ejercicios 2003, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010 y 2011.

-Diario de los debates del H. Congreso del Estado de Guerrero, Año I Segundo Periodo Ordinario LIX Legislatura Núm. 8, del 24 de abril al 25 de mayo del 2009.

-Diario de los debates del H. Congreso del estado de Guerrero. Año II, Segundo Periodo Ordinario, LVI Legislatura Núm. 8, 26 de abril de 2001.

-Gómez Hermosillo Marín Rogelio et al. 2008. Gobierno bajo la lupa. Guía ciudadana para ejercer el derecho de acceso a la información. Alianza Cívica.

-Guía para el ejercicio del derecho de acceso a la información y el uso de herramientas electrónicas de acceso a la información en México. 2009, Alianza Cívica-Instituto Federal de Acceso a la Información.

- Informe de rendición de cuentas 2005-2011, Libro blanco, Programa de Fertilizante y Transferencia de Tecnología componente de la estrategia integral a la cadena de maíz, Secretaría de Desarrollo Rural.
- Ley de Desarrollo Rural Sustentable del estado de Guerrero número 587.
- Ley de Desarrollo Rural Sustentable del estado de Guerrero número 814.
- Ley de Participación Ciudadana del estado de Guerrero
- Ley de Acceso a la Información Pública del Estado del Estado de Guerrero.
- Ley Número 374 de Transparencia y Acceso a la información Pública del Estado de Guerrero.
- Ley número 454 de Presupuesto y Disciplina Fiscal del Estado de Guerrero.
- Periódico Oficial del Estado de Guerrero.
- Peruzzotti Enrique, Catalina Smulovitz. 2002, Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericana. Buenos Aires.
- Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011, Gobierno del Estado de Guerrero.
- Ríos Píter, Armando et al (coords.) 2009. Construyendo el desarrollo rural sustentable en Guerrero, Vol. II La conversión del programa de subsidio al fertilizante. Gobierno del Estado de Guerrero, Secretaría de Desarrollo Rural, FAO-México.

Entrevistas

- Rigoberto Acosta González, dirigente del Consejo Regional de la Sierra de Guerrero, 21 de noviembre de 2011.
- Lenin Carbajal Cabrera, Secretario de Desarrollo Rural del Ayuntamiento de Chilpancingo, 22 de febrero de 2012.
- Alfonso Damián Peralta, Subcontralor de Auditoría de la Contraloría General del Estado, 6 de diciembre de 2011.
- Sebastián de la Rosa Peláez, diputado local y dirigente de la Coalición de Organizaciones Democráticas Urbanas y Campesinas, 14 de noviembre de 2011.
- Carlos García Jiménez, integrante de la Coordinadora Nacional Plan de Ayala en Guerrero.
- Gerardo León Hurtado, Secretario General de la Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos CIOAC-Roja., 23 de noviembre de 2011, Chilpancingo.
- Martín Mora Aguirre, Director General de Fomento Tecnológico de la Secretaría de Desarrollo Rural del gobierno del estado de Guerrero
- Severo Oryozabal Díaz, vicepresidente del Consejo Supremo de Pueblos del Filo Mayor y ex alcalde del municipio de Gral. Heliodoro Castillo, 20 de febrero de 2012.
- Héctor Manuel Popoca Boone, ex Secretario de Desarrollo Rural en el gobierno de René Juárez Cisneros (1999-2005) y actual asesor del gobernador, 6 de diciembre de 2011.
- Evencio Romero Sotelo, Coordinador Ejecutivo de la Liga de Comunidades Agrarias y Sindicatos Campesinos del Estado de Guerrero AC, 22 de noviembre de 2011, Chilpancingo.
- Celerino Tlacotempa Zapotecto, Coordinador Estatal de la Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas en Guerrero, 18 de noviembre de 2011.
- Clementina Torres, dirigente de la asociación civil Tlalmecac, 21 de febrero de 2012.

ANEXO 1

Relación de total de inversión FAISM y programa de fertilizante

Región Centro

MUNICIPIO	IMPORTE FAISM	IMPORTE FERTILIZANTE	%
Ahuacuotzingo	\$22,939,063.00	\$9,466,222.09	41%
Chilapa de Álvarez	\$108,271,260.00	\$24,557,704.67	23%
Chilpancingo de los Bravo	\$94,287,439.00	\$7,000,000.00	7%
Eduardo Neri	\$30,471,325.00	\$4,880,134.50	16%
Gral. Heliodoro Castillo	\$60,260,681.00	\$30,302,216.38	50%
José Joaquín de Herrera	\$28,637,307.00	\$5,242,514.72	18%
Juan R. Escudero	\$18,218,604.00	\$3,554,127.00	20%
Leonardo Bravo	\$20,690,073.00	\$5,343,126.38	26%
Mártir de Cuilapan	\$14,962,584.00	\$3,205,387.79	21%
Mochitlán	\$9,733,117.00	\$2,848,486.31	29%
Quechultenango	\$39,938,498.00	\$18,952,357.53	47%
Tixtla de Guerrero	\$29,021,231.00	\$11,503,470.66	40%
Zitlala	\$22,875,191.00	\$11,687,136.43	51%
Total	\$500,360,643.00	\$138,542,884.46	28%

Región Costa Chica

MUNICIPIO	IMPORTE FAISM	IMPORTE FERTILIZANTE	%
Acapulco	\$376,586,612.00	\$9,060,720.31	2%
Ayutla de los libres	\$87,477,918.00	\$21,685,500.00	25%
Azoyú	\$15,475,197.00	\$737,811.72	5%
Copala	\$11,718,624.00	\$120,000.00	1%
Cuajinicuilapa	\$25,281,009.00	\$500,000.00	2%
Cuautepec	\$15,849,183.00	\$1,702,000.00	11%
Florencio Villareal	\$15,428,816.00	\$400,000.00	3%
Igualapa	\$12,257,660.00	\$1,353,593.96	11%
Juchitán	\$7,904,828.00	\$275,178.73	3%
Marquelia	\$10,695,618.00	\$265,819.27	2%
Ometepec	\$58,557,301.00	\$7,020,640.00	12%
San Luis Acatlán	\$62,143,308.00	\$9,410,782.00	15%
San Marcos	\$44,835,878.00	\$2,121,002.54	5%
Tecoanapa	\$45,675,415.00	\$13,312,130.85	29%
Tlacoachistlahuaca	\$30,421,060.00	\$2,504,375.00	8%
Xochistlahuaca	\$53,594,620.00	\$7,068,755.00	13%
Total	\$873,903,047.00	\$77,538,309.38	9%

Región Costa Grande

MUNICIPIO	IMPORTE FAISM	IMPORTE FERTILIZANTE	%
Atoyac de Álvarez	\$52,482,634.00	\$2,900,000.00	6%
Benito Juárez	\$10,578,247.00	\$92,770.37	1%
Coahuayutla	\$27,211,924.00	\$6,859,445.67	25%
Coyuca de Benitez	\$60,772,987.00	\$1,589,374.00	3%
La unión	\$26,893,228.00	\$379,250.00	1%
Petatlán	\$40,210,946.00	\$3,642,653.70	9%
Tecpan de Galeana	\$52,979,578.00	\$6,641,591.00	13%
Zihuatanejo de Azueta	\$46,871,910.00	\$1,499,572.45	3%
Total	\$318,001,454.00	\$23,604,657.19	7%

Región Montaña

MUNICIPIO	IMPORTE FAISM	IMPORTE FERTILIZANTE	%
Acatepec	\$69,530,507.00	\$9,594,530.00	14%
Alcozauca de Guerrero	\$18,307,160.00	\$4,500,000.00	25%
Alpoyeca	\$5,161,229.00	\$350,000.00	7%
Atlamajalcingo del Monte	\$6,814,260.00	\$1,011,569.83	15%
Atlixac	\$41,467,962.00	\$12,000,000.00	29%
Cochoapa el Grande	\$43,920,339.00	\$2,428,796.66	6%
Copanatoyac	\$25,146,940.00	\$5,225,817.50	21%
Cualác	\$6,980,012.00	\$424,481.69	6%
Huamuxtitlán	\$11,198,780.00	\$824,617.50	7%
Iliatenco	\$22,166,902.00	\$410,020.00	2%
Malinaltepec	\$51,991,274.00	\$4,071,235.11	8%
Metlatonoc	\$34,342,923.00	\$4,038,398.70	12%
Olinalá	\$27,963,962.00	\$7,027,123.44	25%
Tlacoapa	\$20,723,868.00	\$1,630,574.00	8%
Tlalixtaquilla de Maldonado	\$6,410,174.00	\$239,926.33	4%
Tlapa de Comonfort	\$53,995,436.00	\$5,963,751.01	11%
Xalpatlahuac	\$12,452,583.00	\$1,628,930.00	13%
Xochihuehuetlan	\$6,749,076.00	\$719,469.54	11%
Zapotitlan Tablas	\$20,442,500.00	\$8,990,375.00	44%
Total	\$485,765,887.00	\$71,079,616.31	15%

Región Norte

MUNICIPIO	IMPORTE FAISM	IMPORTE FERTILIZANTE	%
Apaxtla de Castrejón	\$9,742,046.00	\$5,390,000.00	55%
Atenango del Río	\$6,748,053.00	\$848,166.94	13%
Buenavista de Cuellar	\$7,828,846.00	\$820,000.00	10%
Cocula	\$10,985,184.00	\$2,896,834.26	26%
Copalillo	\$16,337,921.00	\$1,088,001.55	7%
Cuetzala del Progreso	\$8,930,739.00	\$4,049,716.79	45%
Gral. Canuto Neri	\$7,474,340.00	\$1,898,878.15	25%
Huitzoco de los Figueroa	\$24,707,665.00	\$5,160,394.88	21%
Iguala de la Independencia	\$62,979,402.00	\$11,866,021.46	19%
Ixcateopan de Cuauhtémoc	\$5,572,193.00	\$612,832.27	11%
Pedro Asencio Alquisiras	\$14,451,543.00	\$5,107,303.91	35%
Pilcaya	\$8,199,574.00	\$816,043.40	10%
Taxco de Alarcón	\$67,561,710.00	\$8,011,000.00	12%
Teloloapan	\$48,064,672.00	\$22,000,000.00	46%
Tepecuacuilco de Trujano	\$26,267,605.00	\$4,889,293.47	19%
Tetipac	\$12,617,975.00	\$2,396,611.47	19%
Total	\$338,469,468.00	\$77,851,098.55	23%

Región Tierra Caliente

MUNICIPIO	IMPORTE FAISM	IMPORTE FERTILIZANTE	%
Ajuchitlán del Progreso	\$44,372,216.00	\$16,003,068.00	36%
Arcelia	\$26,466,208.00	\$10,850,000.00	41%
Coyuca de Catalán	\$49,259,321.00	\$24,335,531.00	49%
Cutzamala de Pinzón	\$24,490,172.00	\$9,998,000.00	41%
Pungarabato	\$18,009,380.00	\$801,417.41	4%
San Miguel Tololapan	\$51,464,398.00	\$12,650,983.00	25%
Tlalchapa	\$10,861,617.00	\$4,428,133.46	41%
Tlapehuala	\$18,393,533.00	\$1,254,677.00	7%
Zirándaro de los Chávez	\$29,208,588.00	\$5,000,000.00	17%
Total	\$272,525,433.00	\$85,321,809.87	31%

ANEXO 2

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero

Información Pública de Oficio (Artículo 13)

Los sujetos obligados, con excepción de la información reservada o confidencial prevista en esta Ley, deberán tener disponible en su portal electrónico de manera permanente y actualizada, por lo menos la información siguiente:

- I. Su estructura orgánica en un formato que permita vincular la estructura, las facultades y responsabilidades que le corresponden de conformidad con las disposiciones aplicables;
- II. El directorio de sus servidores públicos, desde nivel de jefe de departamento y sus equivalentes, con nombre, fotografía, domicilio y números telefónicos oficiales y en su caso, dirección electrónica oficial.
En el caso de la fotografía se presumirá el consentimiento del servidor público, salvo que éste indique por los medios reglamentarios conducentes su oposición. La fotografía de los servidores públicos que realizan funciones relacionadas con la seguridad pública o la procuración e impartición de justicia no deberán ser publicadas, salvo que éstos expresamente manifiesten su voluntad para ese efecto;
- III. El marco normativo aplicable a cada Sujeto Obligado;
- IV. El índice de los expedientes clasificados como reservados;
- V. La relativa a sus funciones más relevantes que deberá incluir los indicadores de gestión utilizados para evaluar su desempeño. Respecto de estos últimos deberán incluir su marco lógico o de referencia;
- VI. La remuneración mensual por puesto de los servidores públicos, incluso el sistema de compensación, según lo establezcan las disposiciones correspondientes;
- VII. El tabulador de viáticos, gastos de representación y alimentación;
- VIII. Los planes estatal y municipales de desarrollo, vinculados con sus programas operativos anuales y sectoriales y los respectivos indicadores de gestión que permitan conocer las metas, por unidad responsable, así como los avances físico y financiero para cada una de las metas.
Sobre los indicadores de gestión deberá difundirse, además, su método de evaluación, así como una justificación de los resultados obtenidos y el monto de los recursos públicos asignados para su cumplimiento;
- IX. Para los últimos tres ejercicios fiscales, la relativa al presupuesto asignado en lo general y por programa, así como los informes cuatrimestrales sobre su ejecución.

Esta información incluirá:

- a) Los ingresos recibidos por cualquier concepto, incluidos los donativos, multas, recargos, sanciones, señalando el nombre de los responsables de recibirlos, administrarlos y ejercerlos, así como su destino;
- b). Los montos destinados a gastos relativos a comunicación social;
- c). El presupuesto de gastos fiscales y método para su estimación, incluida toda la información relativa a los tratamientos fiscales diferenciados o preferenciales;
- d). Las bases de cálculo de los ingresos;
- e). Los informes de cuenta pública;
- f). La aplicación de fondos auxiliares especiales y el origen de los ingresos,

g). Los estados financieros y balances generales.

X. La calendarización de las reuniones públicas de los diversos consejos, órganos colegiados, gabinetes, cabildos, sesiones plenarias, comisiones legislativas y sesiones de trabajo a que se convoquen. Para las reuniones ya celebradas, se deberán difundir las correspondientes minutas o actas de dichas reuniones y sesiones;

XI. El nombre, domicilio, teléfono y dirección electrónica oficiales del titular de la Unidad de Transparencia y Acceso a la Información;

XII. Los instrumentos de consulta y control archivístico de conformidad con lo establecido en el artículo 46 de esta Ley;

XIII. Un informe cuatrimestral de las auditorías y otras acciones de revisión en términos no cuantificables, que deberá contener lo siguiente:

a). El número y tipo de auditorías realizadas en el ejercicio presupuestario respectivo, así como el órgano que las realizó;

b). El número total de observaciones determinadas en los resultados de auditoría por cada rubro sujeto a revisión y las sanciones o medidas correctivas impuestas, y

c). El seguimiento de los resultados de auditorías, así como el total de las aclaraciones efectuadas por el Sujeto Obligado.

XIV. Las cuentas públicas y los informes cuatrimestrales o anuales, según el caso, una vez que sean aprobados por el Congreso del Estado;

XV. Los contratos o convenios celebrados, mediante un listado que relacione el número de contrato, su fecha de celebración, el nombre o razón del contratante o proveedor, el servicio contratado y el monto del valor total de la contratación;

XVI. Las concesiones, licencias, permisos y autorizaciones que hubiera expedido, debiendo publicar su objeto, el nombre o razón social del titular, el tipo licencia, permiso, concesión o autorización, así como si el procedimiento involucra el aprovechamiento de bienes, servicios o recursos públicos;

XVII. Los informes que debe rendir el Sujeto Obligado, la unidad responsable de los mismos, el fundamento legal que obliga a su generación, el periodo que abarcan, así como su calendario de publicación;

XVIII. La relación de los servidores públicos comisionados por cualquier causa, incluso de carácter sindical, indicando el objeto, lugar y duración;

XIX. El listado de los servicios que ofrece y los programas que administra, incluso los trámites para acceder a ellos y la población objetivo a quien van dirigidos;

XX. El listado de los programas de capacitación, el número de servidores públicos capacitados;

XXI. El nombre de las personas físicas o morales, públicas o privadas a quienes, por cualquier motivo, se les entreguen recursos públicos federales, estatales o municipales, en su caso, así como el monto correspondiente, y que no se ubiquen en alguna de las fracciones del presente artículo, y

XXII. Cualquier otra información que sea de utilidad o resulte relevante para el conocimiento y evaluación de las funciones y políticas públicas responsabilidad del Sujeto Obligado.

ANEXO 3

Información Pública de Oficio de la Secretaría de Desarrollo Rural (Revisión 5-8 de marzo de 2012)

Artículo 13 de la LTAIPEG	Información publicada	Observaciones
I. Su estructura orgánica en un formato que permita vincular la estructura, las facultades y responsabilidades que le corresponden de conformidad con las disposiciones aplicables;	Inexistente	
II. El directorio de sus servidores públicos, desde nivel de jefe de departamento y sus equivalentes, con nombre, fotografía, domicilio y números telefónicos oficiales y en su caso, dirección electrónica oficial.	Inexistente	
III. El Marco normativo aplicable a cada sujeto obligado	Nueva Ley de Desarrollo Rural Sustentable Ley de Desarrollo Rural Sustentable del Estado de Guerrero Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero Ley de Asociaciones Ganaderas Ley de Distritos de Desarrollo Rural Ley Orgánica de la Administración Pública Federal Ley de Sanidad Vegetal Ley Sanidad Animal Ley General de Pesca y Acuacultura Sustentable Mecánica Operativa del Programa de Fertilizante 2012	Reglas de operación de otras dependencias
IV. El índice de los expedientes clasificados como reservados;	Reglas y convenios para programas y apoyos Reglas de Operación de los Programas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación 2011 Inexistente	
V. La relativa a sus funciones más relevantes que deberá	Alianza para el Campo	Los indicadores corresponden al Plan de

incluir los indicadores de gestión utilizados para evaluar su desempeño. Respecto de estos últimos deberán incluir su marco lógico o de referencia;	Consejo Estatal del Café Consejo Estatal del Cocotero Programa de Atención a Contingencias Climatológicas Programa de Fertilizante y Transferencia de Tecnología Programa de Proyectos Infraestructura Hidroagrícola Tabulador salarial para puestos de confianza y supernumerarios del sector central	Desarrollo del Estado 2005-2011. En el caso de los indicadores del Programa de Fertilizante y Transferencia de Tecnología solo se describen, no se registran avances, tampoco el marco lógico Correspondiente a 2010
VI. La remuneración mensual por puesto de los servidores públicos, incluso el sistema de compensación, según lo establezcan las disposiciones correspondientes;	Tarifa de viáticos	Fuente: Lineamientos generales de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestal de la administración pública estatal para el ejercicio fiscal 2010.
VII. El tabulador de viáticos, gastos de representación y alimentación;	Inexistente	
VIII. Los planes estatal y municipal de desarrollo, vinculados con sus programas operativos anuales y sectoriales y los respectivos indicadores de gestión que permitan conocer las metas, por unidad responsable, así como los avances físico y financiero para cada una de las metas		
IX. Para los últimos tres ejercicios fiscales, la relativa al presupuesto asignado en lo general y por programas, así como los informes cuatrimestrales de su ejecución. Esta información incluirá: a) Los ingresos recibidos por cualquier concepto, incluidos los donativos, multas, recargos, sanciones, señalando el nombre de los responsables de recibirlos, administrarlos y ejercerlos, así como su destino; b) Los montos destinados a gastos relativos a comunicación social; c) El presupuesto de gastos fiscales y método para su estimación, incluida toda la información relativa a los tratamientos fiscales diferenciados o preferenciales; d) Las bases de cálculo de los ingresos; e) Los informes de cuenta pública; f) La aplicación de fondos auxiliares especiales y el origen de los ingresos; g) Los estados financieros y balances generales.	Decreto número 277 (Presupuesto de Egresos del Estado de Guerrero para el Ejercicio Fiscal 2010) Decreto número 1008 (Presupuesto de Egresos del Edo. de Guerrero para el Ejercicio Fiscal 2009) Presupuesto de Egresos del Edo. de Guerrero para el Ejercicio Fiscal 2008	Información Desactualizada. No se publica el Presupuesto de Egresos 2011 y 2012. No se desglosa la información como se indica ni tampoco se publican los informes cuatrimestrales de ejecución.
X. La calendarización de las reuniones públicas de los diversos consejos, órganos colegiados, gabinetes, cabildos, sesiones plenarias, comisiones legislativas y sesiones de trabajo a que se convoquen. Para las reuniones ya	Reuniones efectuadas del Consejo Guerrense para el Desarrollo Rural Sustentable 2010. Primera Reunión del Consejo Guerrense de marzo de 2012. Para esta reunión sí incluye el orden del día y las presentaciones	El calendario de reuniones del Consejo Guerrense está desactualizado. No se informa sobre las reuniones de los comités bipartitas que realizan la Seder y la

celebradas, se deberán difundir las correspondientes minutas o actas de dichas reuniones y sesiones;	abordadas en la reunión.	Sagarpa. No se publica ninguna minuta ni documento relativo a las reuniones
XI. El nombre, domicilio, teléfono y dirección electrónica oficiales del titular de la Unidad de Transparencia y Acceso a la Información;	Inexistente	
XII. Los instrumentos de consulta y control archivístico de conformidad con lo establecido en el artículo 46 de esta Ley;	No corresponde	Remiten a la creación de los Módulos del Sistema Integral de Atención Ciudadana (SIAC) en dependencias del Estado Libre y Soberano de Guerrero; y a la Ley de Archivos del Estado de Guerrero.
XIII. Un informe cuatrimestral de las auditorías y otras acciones de revisión en términos no cuantificables, que deberá contener lo siguiente: a). El número y tipo de auditorías realizadas en el ejercicio presupuestario respectivo, así como el órgano que las realizó; b). El número total de observaciones determinadas en los resultados de auditoría por cada rubro sujeto a revisión y las sanciones o medidas correctivas impuestas, y c). El seguimiento de los resultados de auditorías, así como el total de las aclaraciones efectuadas por el Sujeto Obligado.	Relación de auditorías practicadas a la Secretaría de Desarrollo rural del gobierno del estado	
XIV. Las cuentas públicas y los informes cuatrimestrales o anuales, según el caso, una vez que sean aprobados por el Congreso del Estado;	Inexistente	
XV. Los contratos o convenios celebrados, mediante un listado que relacione el número de contrato, su fecha de celebración, el nombre o razón del contratante o proveedor, el servicio contratado y el monto del valor total de la contratación.	Convenio de coordinación 2005-2006 Convenio de coordinación 2007 Convenio de coordinación 2008 Convenio de coordinación 2009 Convenio de coordinación 2010 Convenio de coordinación 2011 Registro de Proveedores para el PESA-Guerrero Cumple 2011	No se publican los convenios con los gobiernos municipales, sólo una relación de aportaciones que se dieron a los ayuntamientos en 2010. Tampoco los contratos con proveedores
XVI. Las concesiones, licencias, permisos y autorizaciones que hubiera expedido, debiendo publicar su objeto, el nombre o razón social del titular, el tipo licencia, permiso,	Inexistente	La información no corresponde con lo que se anuncia. No está en el bloque de la información pública de oficio, sino en la página principal de la dependencia

concesión o autorización, así como si el procedimiento involucra el aprovechamiento de bienes, servicios o recursos públicos;			
XVII. Los informes que debe rendir el sujeto obligado, la unidad responsable de los mismos, el fundamento legal que obliga a su generación, el periodo que abarcan, así como el calendario de su publicación	Del primero al quinto Informes de Gobierno del Zeferino Torreblanca Galindo		
XVIII. La relación de los servidores públicos comisionados por cualquier causa, incluso de carácter sindical, indicando el objeto, lugar y duración;	Personal con licencia o comisionado a otro centro de trabajo	No se indica ni duración ni lugar de comisión	
XIX. El listado de los servicios que ofrece y los programas que administra, incluso los trámites para acceder a ellos y la población objetivo a quien van dirigidos;	Inexistente		
XX. El listado de los programas de capacitación, el número de servidores públicos capacitados;	Listado de programas de capacitación 2010	Desactualizado	
XXI. El nombre de las personas físicas o morales, públicas o privadas a quienes, por cualquier motivo, se les entreguen recursos públicos federales, estatales o municipales, en su caso, así como el monto correspondiente, y que no se ubiquen en alguna de las fracciones del presente artículo, y	Listado de Beneficiarios de la Secretaría de Desarrollo Rural (liga) Primera Publicación de Resultados del Proceso de Dictaminación de los Programas Concurrentes con la SAGARPA 2010. Segunda Publicación de Resultados del Proceso de Dictaminación de los Programas Concurrentes con la SAGARPA 2010 Publicación de Resultados del Programa de Asistencia Técnica y Capacitación Pecuaria Especializada 2010 Padrón de Empresas Confiabiles del Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria – GSH 2010 Publicación de Resultados del Proceso de Selección de Agencias para el Desarrollo Rural (AdR'S) para el Ejercicio 2010 Publicación De Resultados Del Proceso De Dictaminación Del Proyecto Estratégico Para La Seguridad Alimentaria – Guerrero Sin Hambre 2010	Listado inexistente	
XXII. Cualquier otra información que sea de utilidad o resulte relevante para el conocimiento y evaluación de las	Publicación de resultados del proceso de dictaminación de las solicitudes recibidas para concursar por los recursos de los Programas Concurrentes con la SAGARPA 2011 Reglas de Operación de los Programas de la SAGARPA 2010. Lineamientos Operativos Específicos y Definición de Activos	La liga no se encuentra en el bloque de la información pública de oficio de la Seder, sino en su portada principal	

funciones y políticas públicas responsabilidad del sujeto obligado	<p>Estratégicos del Programa de Adquisición de Activos Productivos 2010</p> <p>Mecánica Operativa para el Programa de Fertilizante 2010</p> <p>Reglas de Operación del Programa de Fertilizante y Transferencia de Tecnología.</p> <p>Lineamientos para la realización del Programa Nacional de Acuicultura Rural</p> <p>Reglas de Operación del Programa Proárbol 2010</p> <p>Criterios técnicos para la ejecución de Proyectos de Conservación y Restauración de suelos 2010</p> <p>Lineamientos Operativos Específicos para la aplicación de Recursos del Componente de Conservación y Uso Sustentable de Suelo y Agua, del Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria, en torno a la estrategia PESA(COUSA-PESA)</p> <p>Lineamientos Operativos Específicos para la aplicación de Recursos del Componente de Conservación y Uso Sustentable de Suelo y Agua, del Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria, en modalidad Concurrencia.</p> <p>Reglas de Operación para los Programas de Infraestructura Hidroagrícola y de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento a cargo de la Comisión Nacional del Agua, aplicables a partir de 2010.</p> <p>Convocatoria 2010 de los Programas de Atención al Sector Agropecuario y Pesquero del Estado de Guerrero</p> <p>Convocatoria Guerrero Sin Hambre 2010 Forestal</p> <p>Convocatoria para el Proyecto Estratégico de Sustitución de Motores Fuera de Borda para Embarcaciones Menores 2010</p> <p>Convocatoria a Proveedores Pesa-GSH 2010</p> <p>Convocatoria Programa de Recría 2010</p> <p>Convocatoria para Equipos Técnicos de Asistencia Técnica y Capacitación del Programa Soporte 2010</p> <p>Convocatoria para el Proyecto Estratégico Nacional de Asistencia Técnica y Capacitación Especializada</p> <p>Convocatoria para Equipos Técnicos de Asistencia Técnica y Capacitación en las cadenas agroalimentarias: bovinos, porcinos, abejas miel y caprinos</p> <p>Convocatoria para Agencias de Desarrollo Rural, en el marco de la metodología del PESA-GSH</p> <p>Convocatoria a la Reunión Estatal de Intercambio de Experiencias Exitosas 2010</p> <p>Convocatoria para Prestadores de Servicios Profesionales de</p>	<p>Desactualizado</p> <p>Desactualizado (corresponden a las del 2 de abril de 2010)</p> <p>Desactualizado</p>
--	---	---

	<p>Fertilizantes – PACTT 2010</p> <p>Convocatoria para integrar los Equipos Técnicos Municipales de Asistencia Técnica</p> <p>Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011 (liga)</p> <p>Programa Sectorial para el Desarrollo Rural</p> <p>Convenio de Desarrollo Rural Sustentable 2010</p> <p>Convenio Conafor 2010</p> <p>Anexos de Ejecución Municipales</p> <p>Aportación Estatal para la adquisición de insumos (Fertilizante)</p> <p>Logros y Avances 2005 – 2010</p>	
--	---	--

Información adicional

Artículo 15 de la LTAIEG	Información publicada	Observaciones
I. Las estadísticas e indicadores de gestión de la procuración de justicia;	No aplica	
II. Las estadísticas sobre el número de averiguaciones previas que fueron desestimadas; en cuántas se ejerció acción penal, en cuántas se decretó el no ejercicio de la acción penal y cuántas se archivaron;	No aplica	
III. Los anteproyectos de iniciativas de Ley y disposiciones administrativas de carácter general por lo menos con veinte días de anticipación a la fecha en que se pretenda someter a la firma del Titular del Poder Ejecutivo, salvo que su difusión comprometa los efectos que se pretendan lograr o que se trate de situaciones de emergencia;	Inexistente	
IV. El listado de expropiaciones por causa de utilidad pública;	Inexistente	
V. Los convenios de coordinación con la Federación, Estados y Municipios y de concertación con los sectores social y privado;	Se publica en el primer bloque, fracción XV, artículo 13.	
VI. El presupuesto de egresos aprobado por el Congreso del Estado y las fórmulas de distribución de los recursos federales o estatales, a los municipios;	Desactualizado. En el rubro XXII del artículo 13 se publican los Anexos de Ejecución Municipales Aportación Estatal para la adquisición de insumos (Fertilizante)	

VII. El listado de aspirantes y el trámite de selección para otorgar patentes de notarios públicos, en términos de la Ley de la materia, y	No aplica	
VIII. La información que sea de utilidad o resulte relevante para el conocimiento y evaluación de las funciones y políticas públicas responsabilidad de cada dependencia y entidad.	Estadísticas de los programas en concurrencia 2011 entre la Secretaría de Desarrollo Rural y SAGARPA	No se publica en el bloque de la información pública de oficio, sino en la página principal de la dependencia

ANEXO 4

Solicitudes de información presentadas ante la SDR (febrero-diciembre de 2011)

Solicitud/pregunta	Clasificación de la respuestas (Info Guerrero)	Respuesta
Personas beneficiadas con programas de la copra	La solicitud corresponde a otra dependencia	La Secretaría de Desarrollo Rural no ejecuta de manera particular ni general ningún programa de beneficio a productores de copra en la entidad. Por lo cual deberá dirigir su petición a la Secretaría de Desarrollo Económico, o al Consejo Estatal del Cocotero.
Producción ganadera, producción pesquera y producción forestal del municipio de San Miguel Totolapan en el año 2009 y 2010	La solicitud corresponde a otra dependencia	<p>La información se encuentra disponible públicamente, además de que corresponde a otras dependencias la generación de las mismas:</p> <p>Para el caso de la producción ganadera la entidad generadora es la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), y se encuentra disponible en la página www.campoguerrero.gob.mx</p> <p>Para el caso de la producción pesquera, la dependencia responsable es CONAPESCA, órgano desconcentrado de la SAGARPA, la información se encuentra publicada en la página: http://www.conapesca.sagarpa.gob.mx/wb/cona/cona_anuario_estadistico_de_pesca</p> <p>Para el caso de la Información de Producción Forestal, la dependencia responsable es la CONAFOR. De ésta no tenemos referencia respecto a la publicación de datos, está relacionada con la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales.</p> <p>Dependencia sugerida: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales</p>
Se solicita la línea base de la comunidad El Camarón, del municipio de Atoyac de Álvarez, Guerrero, esta línea base se desarrolló para el Proyecto Emergente para la Seguridad Alimentaria Guerrera sin Hambre (PESA-GSH)	La solicitud corresponde a otra dependencia	El levantamiento de las encuestas fue realizado por las agencias de Desarrollo Rural contratadas, los cuestionarios levantados fueron entregados a la Unidad Técnica Nacional de las Oficinas de la FAO en México, quienes procesaron los datos levantados y los resultados del estudio de línea base de las comunidades analizadas lo tiene dicha Unidad de la FAO. La Secretaría de Desarrollo Rural del Gobierno del Estado de Guerrero o la SAGARPA no cuentan con los resultados de dicho estudio.
Se solicita la línea base de la comunidad de Agua	La solicitud corresponde a otra dependencia	Dependencia sugerida: Secretaría de Desarrollo Económico
	La solicitud corresponde a otra dependencia	El levantamiento de las encuestas fue realizado por las agencias de Desarrollo Rural

Fría, del municipio de Atoyac de Álvarez, Guerrero, esta línea base se desarrolló para el Proyecto Emergente para la Seguridad Alimentaria Guerrero sin Hambre (PESA-GSH)	dependencia	contratadas, los cuestionarios levantados fueron entregados a la Unidad Técnica Nacional, de las Oficinas de la FAO en México, quienes procesaron los datos levantados y los resultados del estudio de línea base de las comunidades analizadas lo tiene dicha Unidad de la FAO. la Secretaría de Desarrollo Rural del Gobierno del Estado de Guerrero o la SAGARPA no cuentan con los resultados de dicho estudio. Dependencia sugerida: Secretaría de Desarrollo Económico
Se solicita la línea base que manejó el PESA-GSH en la comunidad de Agua Fría, municipio de Atoyac de Álvarez, Guerrero	La solicitud corresponde a otra dependencia	El levantamiento de las encuestas fue realizado por las agencias de Desarrollo Rural contratadas, los cuestionarios levantados fueron entregados a la Unidad Técnica Nacional, de las Oficinas de la FAO en México, quienes procesaron los datos levantados y los resultados del estudio de línea base de las comunidades analizadas lo tiene dicha Unidad de la FAO. la Secretaría de Desarrollo Rural del Gobierno del Estado de Guerrero o la SAGARPA no cuentan con los resultados de dicho estudio. Dependencia sugerida: Secretaría de Desarrollo Económico
Cuál es el presupuesto para solucionar conflictos agrarios en el estado de Guerrero	La solicitud corresponde a otra dependencia	Esta Secretaría no cuenta con el dato que usted solicita, en virtud de que no es el órgano encargado de los asuntos agrarios en el estado. Le recomiendo solicitar dicha información en la Subsecretaría de Gobernación para asuntos agrarios, dependiente de la Secretaría General de Gobierno.
-Organizaciones que son beneficiarias del programa de fertilizante a través del subsidio que aporta el gobierno del estado -Mecánica operativa de cómo se seleccionaron las organizaciones, cómo se hace llegar el recurso a los ayuntamientos y éstos cómo lo distribuyen entre las organizaciones -Fundamento jurídico para beneficiar a estas organizaciones	La solicitud corresponde a otra dependencia	Esta dependencia actualmente no atiende a organizaciones sociales, toda vez que en la Administración anterior el programa en mención fue descentralizado a los H. Ayuntamientos.
-Informes de evaluación realizados por el Centro Estatal de Evaluación del Programa de Fertilizante, de 2005 a 2011	La solicitud corresponde a otra dependencia	Esta dependencia actualmente no atiende a organizaciones sociales, toda vez que en la Administración anterior el programa en mención fue descentralizado a los H. Ayuntamientos. Dependencia sugerida: Contraloría General del Estado
-Los 10 anexos del informe de rendición de cuentas 2005-2011. Libro Blanco. Programa de fertilizante y transferencia de tecnología, componente de la estrategia integral a la cadena maíz	La solicitud corresponde a otra dependencia	El libro blanco y sus anexos se encuentran en la Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado, en virtud de que es esa Secretaría el órgano encargado para concentrar la información de dicho documento.

<p>Lista de beneficiarios en el ejercicio 2011 de proyectos que solicitaron apoyos para invernadero, casa sombra, del estado de Guerrero, se requiere nombre del beneficiario, domicilio, población, municipio, estado, teléfono, correo electrónico, descripción breve del apoyo autorizado, número de folio autorizado</p> <p>Beneficiarios de créditos para el campo</p>	<p>Información confidencial</p> <p>Solicitud improcedente</p>	<p>Dependencia sugerida: Contraloría General del Estado</p> <p>La información pública es la que se encuentra publicada en los listados de beneficiarios, puede consultar dichos listados en la página www.campoguerrero.gob.mx.</p> <p>La Secretaría de Desarrollo Rural no otorga créditos para el campo. De acuerdo a las Reglas de Operación expedidas por Sagarpa, cada año se establecen Programas Concurrentes mediante los cuales se ofrecen apoyos en distintos rubros a productores del campo guerrerense, los cuales no son considerados como créditos.</p>
<p>Se solicita el presupuesto destinado al municipio de Atoyac de Álvarez del PESA-GSH del año 2007, se pide que este presupuesto este desglosado hasta por comunidad</p>	<p>Información inexistente</p>	<p>No existen datos del año 2007 respecto a este programa.</p>
<p>a. Sistema productivo de arroz en la entidad con fines de conversión y ayuda tecnológica a productores para incrementar producción.</p> <p>b. Facilidades para invertir en vivienda para jubilados americanos en la zona de Acapulco.</p>	<p>Información inexistente</p>	<p>No existe como tal el sistema producto arroz en el estado de Guerrero, la información sobre este producto se encuentra disponible en la página www.campoguerrero.gob.mx y se refiere a los datos estadísticos básicos por municipio.</p> <p>Con respecto a las oportunidades de inversión en vivienda, no corresponde a esta dependencia, se sugiere consultar en la Secretaría de Desarrollo Económico.</p>
<p>Se solicita el padrón de todas las familias beneficiarias del Programa Emergente para la Seguridad Alimentaria -Guerrero sin Hambre del municipio de Atoyac de Álvarez, Guerrero</p>	<p>Entrega de información vía Info Gro</p>	<p>De acuerdo con la legislación vigente, no es posible entregar listados nominativos de personas beneficiadas, esto es nombres y localidades. Anexo al presente concentrado por localidad con número de UPF (Unidades Familiares) beneficiadas y montos por año del 2008 al 2010. 2011 apenas se está definiendo.</p> <p>Se anexa archivo</p>
<p>Libro blanco del Programa de Fertilizante y Transferencia de Tecnología correspondiente a la administración de Zeferino Torreblanca Galindo</p>	<p>Entrega de información vía Info Gro</p>	<p>Se anexa documentación solicitada. Se anexa archivo</p>
<p>Montos y fechas en que se depositaron a los municipios del estado los recursos correspondientes a la aportación estatal del programa de fertilizante en</p>	<p>Entrega de información vía Info Gro</p>	<p>Recursos 2011 transferidos a los H. Ayuntamientos y relación de municipios que no comprobaron los recursos transferidos en 2010</p>

2011	No hay archivos adjuntos		
-Relación de municipios que no comprobaron los recursos de 2010 del programa de fertilizante	Entrega de información vía Info Gro		Recursos convenidos 2005-2011
-Aportación estatal para la adquisición de insumos (fertilizante), ejercicios 2005 a 2011 -Monto asignado a cada municipio y criterios de asignación, ejercicios 2005 a 2011 -Instrumento jurídico con el que se asignan los recursos a los ayuntamientos, ejercicios 2005 a 2011	Información públicamente disponible		La información solicitada es pública, tal vez aún no disponible en el nuevo portal del gobierno del estado de Guerrero, no obstante y una vez que se termine de organizar se mostrará en cada dependencia, no obstante adjunto al presente el tabulador aplicado. Por otro lado, el área mencionada no corresponde a las existentes en la Secretaría de Desarrollo Rural. ¿Se refiere usted a la Dirección General de Fomento Tecnológico de la Subsecretaría de Agricultura e Infraestructura Rural? Anexan archivo con tabuladores
1.-Porcentaje de tierras cultivadas en el estado 2.-Porcentaje de compra del año 2009 y 2010. 3.-PIB estatal. 4.-Producción agrícola de la copra 2009 y 2010. 5.-Superficie de palmera de coco cultivada en 2009 y 2010.	Información públicamente disponible		La información con respecto a datos básicos de siembra y producción se encuentra públicamente disponible y es generada por SAGARPA, sólo se encuentra a nivel municipal, para una microregión o localidad en particular no se encuentra registro, si se comunica usted a la delegación estatal de SAGARPA (01 747 47 21092 ext. 27225) al área de información y estadística tal vez le puedan dar mayor información. Se le recomienda consultar las Páginas www.campoguerrero.gob.mx y www.siap.gob.mx.
¿Cuántos apiarios hay en el estado de Guerrero? ¿Qué inversión destinan para este rubro en los últimos cinco años? Desglosado por año ¿Cuánta es la cantidad de miel que se produce en el estado de Guerrero? ¿Cuánta se comercializa y donde?	Información públicamente disponible		Saludos Erika.. Te anexo al presente documento con la información disponible. Se anexa archivo
Organigrama detallado, desde el Titular, hasta el nivel de Jefes de Departamento, con nombres y apellidos y cargos.	Información públicamente disponible		Atendiendo la petición # 00071111. Quiero informarle que esta se contesto vía correo electrónico el día martes 27 de septiembre a petición de la Lic. Norma R. Miranda González. Directora General de la Contraloría del Gobierno del Estado, al correo norma.miranda@guerrero.gob.mx y con copia a pablo.solis@guerrero.gob.mx Saludos cordiales.

<p>Convenios de coordinación para el desarrollo rural sustentable entre la Sagarpa y Seder para la ejecución de los recursos de los programas de la Sagarpa, de 2005 a 2011, así como sus anexos técnicos respectivos.</p>	<p>Información públicamente disponible</p>	<p>Se anexó archivo</p> <p>La documentación solicitada la puede encontrar en la siguiente liga. http://guerrero.gob.mx/articulos/2897-2/</p>
<p>Finiquitos financieros de los programas de coejercicio Sagarpa-Seder, de 2005 a 2010</p>	<p>Información públicamente disponible</p>	<p>La información solicitada se encuentra en la siguiente liga. http://guerrero.gob.mx/articulos/2897-2/</p> <p>Esperamos que esto responda su petición. Saludos.</p>

El trabajo es un estudio sobre el programa de fertilizantes en Guerrero, al que se le destinan cuantiosos recursos financieros que en algunos momentos han alcanzado hasta 65% del presupuesto de la Secretaría de Desarrollo Rural (SDR) y ha beneficiado a cerca de 300 mil productores de los 81 municipios del estado por año. El autor señala que hoy día es un programa muy cuestionado por el daño que el producto provoca en el suelo por su uso inadecuado, porque no ha contribuido a incrementar la producción no obstante los miles de millones de pesos que se han invertido, porque ha propiciado una fuerte dependencia de los campesinos hacia el insumo, y por el uso político y electoral que se ha dado al programa. En el trabajo se describen los principales rasgos de la operación y se hace una reflexión sobre la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas de la SDR.