

Manual **para el seguimiento** **del gasto agrícola** **federalizado**



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

Brian Palmer-Rubin

Manual para el seguimiento del gasto agrícola federalizado

Brian Palmer-Rubin

México, primera edición, septiembre de 2013

MANUAL PARA EL SEGUIMIENTO DEL GASTO AGRÍCOLA FEDERALIZADO

Autor

Brian Palmer-Rubin

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: 978-607-7631-18-7

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.

INTRODUCCIÓN

¿Por qué es importante que los ciudadanos puedan tener acceso a la información sobre el gasto gubernamental? En específico, ¿por qué es importante que los campesinos puedan tener acceso a información sobre el gasto gubernamental en el campo? Como es bien sabido, el gobierno mexicano de los tres órdenes — federal, estatal y municipal — suele distribuir recursos públicos bajo criterios opacos y dando preferencia a ciertos grupos de la población sobre otros. Los hallazgos de la página web www.subsidiosalcampo.org.mx y el proyecto del monitoreo ciudadano del gasto en la agricultura impulsado desde Fundar indican que la distribución de los subsidios agrícolas es altamente discrecional y desigual. A raíz de esta observación general, es esencial que los campesinos y las organizaciones que los representan tengan acceso a datos presupuestales, padrones de beneficiarios y otros tipos de información para incidir en una distribución más equitativa y denunciar la mala administración en base a evidencia.¹

Obviamente, la transparencia de estos tipos de datos en sí misma no es suficiente para que los subsidios agrícolas estén distribuidos en una forma más equitativa, más eficiente y menos discrecional. Sino que se requiere que haya algún actor social que sepa utilizar estos datos para incidir por una mejor administración de estos programas. La información que se encuentra en las páginas web de las secretarías y que se obtiene como respuesta a las solicitudes de información pública se puede utilizar para dar impulso a campañas de prensa y movimientos ciudadanos, así como para reclamar a funcionarios que administran mal los programas que están diseñados para beneficiar a los campesinos mexicanos. Al final de cuentas, la información pública sirve como una herramienta para la participación social.

¹ La información contenida en este documento se basa en parte en la experiencia del autor en producir una monografía sobre los subsidios federalizados en México para el Woodrow Wilson Center Mexican Rural Development Research Project: Palmer-Rubin, Brian (2010). “El acceso de pequeños productores a programas descentralizados de subsidios agrícolas: Alianza para el Campo.” Disponible en: <<http://www.wilsoncenter.org/publication/mexican-rural-development-research-reports-english-spanish>>

Este manual pretende servir como guía para las organizaciones campesinas cuyos miembros están interesados en incidir por una mejor distribución de los subsidios agrícolas en sus estados y buscan fuentes de datos para usar en sus campañas de incidencia. Los subsidios agrícolas administrados por los gobiernos estatales en particular demandan el monitoreo ciudadano, pues a los estados se destina aproximadamente 20 por ciento de lo que gasta en subsidios la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), y son aún más proclives a la discrecionalidad que los subsidios administrados por el gobierno federal.

El subsidio más grande que operan los gobiernos de los estados es el Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura, un programa que apoya las inversiones de capital de los agricultores, ganaderos y pescadores mexicanos. De 1996 a 2007, este programa se llamó Alianza para el Campo-Subprograma Fomento a la Inversión y Capitalización, y de 2008 a 2010, Programa de Adquisición de Activos Productivos. Los presupuestos que ejercen los estados para estos subsidios están constituidos por una mezcla de recursos del gobierno federal (en general 65 por ciento) y de fondos que asigna el estado (por lo general 35 por ciento).

Se tiene acceso a los subsidios por medio de las solicitudes que presentan los beneficiarios potenciales con base en un calendario anual ante la secretaría de desarrollo rural del estado. Las inversiones que se aprueban por lo general se pagan como reembolsos. Después de que se aprueban, los beneficiarios mismos hacen las inversiones y varios meses después se les reembolsa un porcentaje del costo, que puede variar de acuerdo con el nivel de marginación del municipio y con el nivel de capital del beneficiario.

I. DISEÑO DEL PROGRAMA

Las Secretarías de Desarrollo Rural de los estados administran la mayor parte de los fondos que se asignan a los agricultores en “coejercicio” con la SAGARPA a través del Programa de Apoyo a la Inversión. La naturaleza descentralizada de este programa presenta dos complicaciones para tener acceso a los datos, que van más allá de los retos típicos de tener acceso a los datos sobre el gasto federal agrícola. Primero, puesto que están involucradas dependencias de los órdenes federal y estatal puede ser difícil saber si la SAGARPA o las secretarías de desarrollo rural de los estados son las responsables de proporcionar la información específica que se busca. Segundo, dado que los gobiernos estatales son las unidades ejecutoras, las solicitudes de información a la SAGARPA a menudo se niegan indicándole al solicitante que se dirijan las solicitudes de información a las secretarías de los estados. Éstas tienden a tardar más tiempo para responder y están sujetas a una menor rendición de cuentas que las secretarías federales en cuanto a proporcionar la información, a causa de la debilidad relativa de las instituciones de transparencia a nivel estatal.

En el seno de las secretarías de desarrollo rural de los estados, las unidades específicas que distribuyen los fondos del subsidio son fideicomisos que se conocen como Fideicomisos Estatales de Distribución de Fondos.² Se trata de organismos relativamente opacos. Resulta difícil averiguar quién está a cargo de estos fideicomisos y cuáles son sus procedimientos de operación. Las solicitudes de información que se han presentado ante la SAGARPA para obtener las listas de los beneficiarios de los subsidios descentralizados se han negado con base en que “no es de competencia de la unidad de enlace” y se han remitido a los fideicomisos del estado que administran el subsidio. No obstante, los sistemas estatales Infomex no se prestan a presentar una solicitud de información a estos fideicomisos. Por lo tanto, las solicitudes de información se deben presentar ante las secretarías de desarrollo rural a nivel estatal.

² Una lista con los nombres de estos fideicomisos está disponible en: <http://www.siser.sagarpa.gob.mx/Web_principal/fideicomisos.aspx>

II. LA INFORMACIÓN Y LOS DATOS QUE ESTÁN (O QUE DEBERÍAN DE ESTAR) A DISPOSICIÓN DEL PÚBLICO

Información y evaluaciones del programa

Las Reglas de Operación y las evaluaciones externas componen dos fuentes importantes de información del diseño de programas de la SAGARPA y su desempeño en la práctica. Cada año se dan a conocer las Reglas de Operación de todos los programas de subsidio de la SAGARPA. Estos documentos sirven como material de referencia útil para entender las responsabilidades de la SAGARPA y de las secretarías de desarrollo rural de los estados, así como las reglas para la elaboración del presupuesto y la presentación y evaluación de las solicitudes.³ Además, las Reglas de Operación plantean el proceso y el calendario para la entrega y evaluación de solicitudes de apoyo y permiten al usuario saber quién es sujeto del programa y que requisitos debe llenar. Las evaluaciones externas son otra fuente de información útil que se relaciona con la operación de estos programas, pues dan detalles sobre las operaciones internas de estas dependencias en la práctica, que a menudo no cumplen con los procedimientos que se plantean en las Reglas de Operación, por ejemplo en términos de su cumplimiento con el procedimiento planteado para evaluar las solicitudes.⁴

Los presupuestos agrícolas de los estados

Los datos sobre el total de los presupuestos que se transfieren de la SAGARPA hacia las secretarías de desarrollo rural estatales se pueden encontrar en los acuerdos anuales entre la SAGARPA y los gobiernos estatales, que se conocen como Convenios de Coordinación. Estos convenios se publican en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el día que los aprueba el Congreso de la Unión. En las solicitudes de información a la SAGARPA sobre estos convenios, un representante de tal institución

³ Estas están disponibles en el sitio de internet de ANEC: <<http://www.anec.org.mx/sagarpa/reglas-de-operacion-2010-sagarpa>> y en el sitio de internet de la SAGARPA: <<http://www.sagarpa.gob.mx/programas/Documents/ROmod2mayo11.pdf>>

⁴ En el sitio de internet de la SAGARPA están disponibles varias evaluaciones externas: <<http://www.sagarpa.gob.mx/programas/evaluacionesExternas/Paginas/default.aspx>>. La FAO ha realizado muchas de estas evaluaciones. Una lista más exhaustiva está disponible en: <<http://www.fao-evaluacion.org.mx/pagina/informe-evaluacion-programas>>

respondió que la información está a disposición del público y proporcionó un enlace al registro diario del DOF en donde se podrían encontrar los convenios de coordinación (véase Gráfica 1). El desglose de los presupuestos entre los subprogramas se puede encontrar en el anexo técnico que aparece al final del convenio de coordinación.⁵ Información presupuestaria también debería estar disponible en el portal de transparencia presupuestal de la secretaría estatal de desarrollo rural, pero en la mayoría de los casos, la información que se encuentra en los convenios de coordinación es la más completa.

La distribución entre los estratos de productores

Los Convenios de Coordinación ofrecen un desglose de la distribución de los presupuestos entre los subprogramas, pero no permiten un análisis de la distribución entre los distintos estratos de productores. Es necesario que uno haga un análisis de los padrones de beneficiarios para descubrir la distribución de los recursos con respecto a dimensiones tales como: el tamaño de las parcelas de los beneficiarios, el grado de marginación de los municipios donde se localizan y el producto que producen los beneficiarios.

Las reglas de operación de la SAGARPA establecen un porcentaje mínimo de fondos para subsidio que se debe asignar a los productores de capital escaso o de menores recursos y a los productores que viven en municipios de alta y muy alta marginación según la clasificación del Consejo Nacional de Población (Conapo). Desde 2008 se facultó a los estados para que elaboren Estudios de Estratificación de Productores con el fin de redefinir los límites que distinguen las categorías de productores de capital bajo, medio y alto. Antes de 2008 todos los estados estaban obligados a usar los límites que se establecían a nivel nacional; incluyendo la definición de un productor de capital bajo como aquél que tiene menos de 20 hectáreas de tierra laborable; un nivel que no distingue a los productores más pobres, muchos de los cuales tienen menos de cinco hectáreas de tierra laborable, pues casi 90 por ciento de las unidades de producción en el país cuentan con menos de veinte hectáreas según el censo agrícola de 2007.

⁵ Mediante una búsqueda del DOF en la página de internet de la Secretaría de Gobernación se encontraron los convenios de coordinación de 2011 de todos los estados de México:
<http://dof.gob.mx/busqueda_detalle.php?vienede=avanzada&busqueda_cuerpo=&BUSCAR_EN=T&textobusqueda=convenio+de+coordinaci%F3n&TIPO_TEXTO=Y&choosePeriodDate=P&periodoFecha=Y&orga%5B%5D=SAGARPA%2C2>

Gráfica 1: Búsqueda de los Convenios de Coordinación y otros elementos en el Diario Oficial de la Federación

1. Vaya al sitio de internet de la Secretaría de Gobernación (<<http://dof.gob.mx/index.php>>) y seleccione "BÚSQUEDA DE INFORMACIÓN".



2. Ya que se le envíe a la página siguiente, seleccione "Índice de publicaciones del DOF", escriba el texto que describa el documento que usted busca (por ejemplo, "convenio de coordinación") y el periodo de tiempo durante el cual se elaboró el documento. Lo anterior se puede poner tal como se muestra: "Hoy", "Ayer", "La última semana", "El último mes", "El último año" o anote un período de tiempo.

The image shows the 'Búsqueda de Información' page. At the top, there is a header with 'INICIO | BÚSQUEDA DE INFORMACIÓN'. Below this, there is a section titled 'Búsqueda de Información' with a sub-header 'Ver criterios y operadores de búsqueda'. The main content area is divided into two sections: 'Ingrese los datos que considere necesarios para iniciar la búsqueda avanzada' and 'Ingrese el texto a buscar y especifique el tipo de consulta:'. In the first section, the radio button for 'Índice de publicaciones del DOF' is selected. In the second section, the text 'convenio de coordinación' is entered in the 'Texto de la búsqueda:' field, and the radio button for 'Con todas las palabras' is selected. At the bottom, there is a section titled 'Indique el rango de fechas de su búsqueda:' with a 'Período:' label and a list of options: 'Hoy', 'Ayer', 'La última semana', 'El último mes', and 'El último año'. The 'El último año' option is selected.

3. Después restrinja la búsqueda al seleccionar a la dependencia del gobierno federal para la que aplica el documento, en este caso usted haría clic en “PODER EJECUTIVO” y después marcaría el cuadro que está enseguida de “SECRETARIA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN”.

The image shows a search filter interface with a tree structure of government departments. The 'PODER EJECUTIVO' (Executive Power) option is selected and circled in red. Under this category, the 'SECRETARIA DE AGRICULTURA, GANADERIA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACION' is also selected and circled in red. Other options include 'PODER LEGISLATIVO', 'PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA', 'SECRETARIA DE GOBERNACION', 'SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES', 'SECRETARIA DE LA DEFENSA NACIONAL', 'SECRETARIA DE MARINA', 'SECRETARIA DE SEGURIDAD PUBLICA', 'SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO', 'SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL', 'SECRETARIA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES', 'SECRETARIA DE ENERGIA', 'SECRETARIA DE ECONOMIA', 'SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES', 'SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA', 'SECRETARIA DE LA FUNCION PUBLICA', 'SECRETARIA DE SALUD', 'SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL', 'SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA', 'SECRETARIA DE TURISMO', 'CONSEJERIA JURIDICA DEL EJECUTIVO FEDERAL', 'PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA', 'PODER JUDICIAL', 'ORGANISMOS AUTONOMOS', 'ENTIDADES FEDERATIVAS', 'ORGANISMOS DESCONCENTRADOS O DESCENTRALIZADOS', and 'CONVOCATORIAS PARA CONCURSOS DE ADOLISICIONES. ARRENDAMIENTOS.'.

4. Esta búsqueda arrojará una lista de elementos del DOF que coincide con los criterios que usted presentó. La búsqueda que se muestra en este ejemplo arrojó una lista de los 32 convenios de coordinación para cada una de las entidades federativas en 2011. Para ver uno de estos documentos, haga clic en el nombre del documento.

Resultado de Búsqueda	
Texto: convenio de coordinación	
Periodo: 02/10/2010 a 02/10/2011	
IMPRIMIR GUARDAR	
1 - 10 de 32	
> 26/05/2011	
SECRETARIA DE AGRICULTURA, GANADERIA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACION	
Convenio de Coordinación para el Desarrollo Rural Sustentable que celebran la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación y el Estado de Yucatán	
> 25/05/2011	
SECRETARIA DE AGRICULTURA, GANADERIA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACION	
Convenio de Coordinación para el Desarrollo Rural Sustentable que celebran la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación y el Estado de México	
> 25/05/2011	
SECRETARIA DE AGRICULTURA, GANADERIA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACION	
Convenio de Coordinación para el Desarrollo Rural Sustentable que celebran la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación y el Estado de Nuevo León	

El diseño de los Estudios de Estratificación de Productores y otras decisiones sobre la asignación entre los distintos estratos de productores se llevan a cabo en las reuniones privadas de los Comités Técnicos Estatales, entidades relativamente faltas de transparencia que incluyen a personal de la SAGARPA, del gobierno del estado y a un reducido espectro de participantes de la sociedad civil.

Padrones de Beneficiarios

Las reglas de operación para los Activos Productivos establecen que las delegaciones de SAGARPA en los estados y las secretarías de desarrollo rural estatales pondrán a disposición del público las listas de los beneficiarios de los subsidios agrícolas del estado semestralmente y que las publicarán en los medios. En la práctica las listas de beneficiarios sí aparecen en los periódicos estatales y se pueden encontrar en los sitios de internet de las secretarías de desarrollo rural del estado y de las delegaciones de la SAGARPA, que con frecuencia no están actualizados ni completos.⁶ Una explicación de este retraso es que con frecuencia los fondos se desembolsan varios meses, y a veces hasta dos años, después de que los recursos se asignaron a los solicitantes debido a retrasos administrativos de los gobiernos estatales y de la SAGARPA.

Listas de Solicitantes

La SAGARPA recopila muchos datos de los solicitantes, tanto los solicitantes cuyas solicitudes se aceptaron como aquellos cuyas solicitudes se rechazaron. Estas bases de datos están almacenadas en el Sistema Único de Registro de Información (SURI) o el Sistema de Información del Sector Rural (SISER), bases de datos en línea que también contienen información sobre presupuestos, comunicados internos y otros documentos (veáse Gráfica 2). Algunos estados tienen una página del SISER que está a disposición del público en línea, como Jalisco (veáse Gráfica 3). La mayoría, si no es que todos los estados, usan la base de datos SISER para manejar sus programas de subsidio, sin embargo, se tiene acceso a la mayor parte de la información solamente por medio de las contraseñas que se asignan a los empleados. Sin embargo, toda la información en los sistemas SISER y SURI es información pública de acuerdo a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, con la excepción de información personal de solicitantes, como es el caso del RFC.

⁶ Por ejemplo: la Secretaría de Desarrollo Rural de Jalisco solamente pone a disposición las listas de beneficiarios hasta 2008: <<http://siser.jal.sagarpa.gob.mx/>> Los sitios de internet de las Delegaciones de la SAGARPA suelen estar más actualizados y están disponibles en: <www.sagarpa.gob.mx/Delegaciones/Paginas/default.aspx>

Gráfica 2:

Portal del SURI para la Sagarpa

(<https://www.suri.sagarpa.gob.mx/home.aspx>)



Gráfica 3:

Portal del SISER para Jalisco

(<http://siser.jal.sagarpa.gob.mx/>)



Desde el inicio del programa Alianza para el Campo en 1996, los sistemas para el registro de datos de solicitantes y beneficiarios de apoyos han cambiando múltiples veces. Por tal razón, comúnmente los datos históricos—sobretudo los de los años anteriores a 2008—son incompletos y vienen en un formato que difiere del formato del sistema SISER/SURI.

La base de datos de solicitantes del SISER contiene varias categorías de datos sobre los solicitantes, que incluyen: información geográfica incluyendo la localidad y la longitud/latitud del proyecto propuesto, las características demográficas del solicitante (o solicitantes si se trata de una solicitud en grupo), la condición económica del (los) solicitante(s), el producto que produce el solicitante, la inversión para la que se solicitan los fondos, el monto solicitado, monto comprometido, monto pagado, la calificación que recibió la solicitud con base en la fórmula para la evaluación de las solicitudes y si la solicitud se financió oficialmente.

En la práctica, en la base de datos del SISER muchas de estas categorías de información están en blanco, y, aún más, están en blanco en las listas de solicitantes que la SAGARPA ha proporcionado en respuesta a las solicitudes de información. Por ejemplo, ninguna de estas listas que están a disposición del público y solamente unas pocas de las que se han obtenido a través de solicitudes de información, han incluido las calificaciones que recibieron las solicitudes en los procedimientos de evaluación que realizaron los Comités Técnicos Estatales. Muchos registros no cuentan con información sobre el tipo de inversión que financia el subsidio y no muestran el monto que finalmente se otorgó a los beneficiarios.

También cabe mencionar que la aprobación de las solicitudes con frecuencia no toma en cuenta las solicitudes con la calificación más alta (tal como debería de ser de conformidad con el II.2.2 de las Reglas de Operación). Esto resultó evidente en un análisis de las listas de solicitantes de 2008 en Chiapas, que se obtuvieron directamente del personal de la delegación de la SAGARPA y no a través de una solicitud de información. El personal de la SAGARPA y de las secretarías de desarrollo rural de varios estados corroboró en entrevistas esta irregularidad y supone que lo mismo sucede en todos los estados. No queda claro si esta falla en el cumplimiento con la política oficial de financiamiento es el resultado de la falta de capacidad o de la intención de asignar los fondos de una manera más

discrecional. La opacidad de este proceso permite el favoritismo en la distribución de los fondos. Un monitoreo ciudadano basado en el acceso a los padrones de solicitantes y beneficiarios de estos programas podría sacar a la luz los sesgos en el gasto rural.

III. HACER SOLICITUDES DE INFORMACIÓN

La mayoría, si no es que todos los estados, usan la base de datos SISER para manejar sus programas de subsidio, sin embargo, se tiene acceso a la mayor parte de la información solamente por medio de las contraseñas que se asignan a los empleados. Sin embargo, toda la información en los sistemas SISER y SURI es información pública de acuerdo a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, con la excepción de información personal de solicitantes, como es el caso del RFC.

Solicitudes de información a la SAGARPA

Las solicitudes de acceso a la información realizadas por vía del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) a la SAGARPA sobre datos de los subsidios agrícolas descentralizados han tenido un éxito variado. Las solicitudes de acceso a la información se pueden presentar sin costo en la página InfoMex después de que el solicitante crea una cuenta de usuario.⁷ Las solicitudes de acceso a la información se deben presentar ante la SAGARPA y la información se proporcionará sin costo si el solicitante pide que la información se entregue por internet a través de la página de InfoMex y no en forma impresa o en un CD. (véase Gráficas 4 y 5) para las instrucciones detalladas para presentar una solicitud de información ante la SAGARPA en InfoMex).

⁷ Véase: <<https://www.infomex.org.mx/gobiernofederal/home.action>>. La página de InfoMex es el portal del IFAI que concentra las solicitudes de acceso a la información electrónicas.

Gráfica 4:
Sugerencias para la Presentación
de una Solicitud de Información Exitosa

Las solicitudes de información tienen mucha mayor probabilidad de recibir los datos que buscan si se siguen algunas pautas sencillas. Las siguientes estrategias tienden a aumentar las probabilidades de que se reciba toda la información que se busca y a evitar que la SAGARPA y las Secretarías de Desarrollo Rural estatales nieguen la información:

1. Acceder a la información pública gubernamental es un derecho reconocido constitucionalmente, por lo que es importante recordarlo cuando haces una solicitud. Puedes comenzar de la siguiente manera: "Con base en mi derecho a la información reconocido en el artículo 6º constitucional, solicito...."
2. Por lo mismo que es un derecho reconocido constitucionalmente, no tienes porqué justificar ni exponer los motivos de la solicitud, simplemente solicita de forma declarativa como se muestra a continuación: "Solicito información..." ó "Solicito los documentos que contengan información sobre...". Es preferible no pedir información en forma de preguntas, evitar comenzar así "Cómo..." "Cuánto se gastó..."
3. Haz referencia al nombre correcto del programa del que se busca información. Los programas descentralizados de subsidios de capital han cambiado sus nombres dos veces: primero en 2008 se llamaba Alianza para el Campo a Programa de Adquisición de Activos Productivos y después en 2011 cambió a Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura. Muchos gobiernos estatales siguen refiriéndose al programa como Alianza para el Campo en los documentos oficiales, así que si no estás seguro del nombre para el año que estás solicitado, se debe mencionar ambos nombres en las solicitudes de información.
4. Cuando se soliciten muchos datos como los que aparecen en el SISER o sobre los padrones de beneficiarios es mejor especificar el formato en el que se entregarán los datos (esto es, un archivo en Excel). Así podrás manejar de manera más fácil los datos entregados. De otra manera te podrán entregar información como documentos escaneados que no son manejables o incluso no llegan a ser visibles o inteligibles. Si te dan información que no se puede ver también representa una limitante y afectación a mi derecho a la información.
5. Siempre especifica los años y el lugar al que se refieren los datos que buscas. Si solicitas información sobre los padrones de beneficiarios recuerda especificar qué categoría de datos se deberá incluir sobre cada solicitante, idealmente haciendo referencia al documento específico o la base de datos de donde se sacarán los datos (por ejemplo, los padrones de beneficiarios o el SISER). Una forma de hacerlo es anexando un documento que ya esté formateado de la manera en que usted prefiera que se le entregue la información.

Sugerencias Opcionales

6. Si lo conoces, especifica la subsecretaría o el personal más calificado para proporcionar la información que se busca. Por ejemplo, si un solicitante busca listas de beneficiarios del subprograma de Desarrollo Rural, la solicitud puede especificar que la información la debe proporcionar la Subsecretaría de Desarrollo Rural (si se le envía a la SAGARPA) o el FOFAE si se le envía a una Secretaría de Desarrollo Rural estatal.
7. Si la conoces, haz referencia a la cláusula de la Ley de Transparencia que aplique a la dependencia a la que se le esté solicitando la información. Las solicitudes de información a la SAGARPA sobre los padrones de beneficiarios pueden hacer referencia al Artículo 7, fracción XI de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIPIG), que exige que las dependencias estatales tengan los padrones de beneficiarios y los montos asignados a los programas de subsidio.

Gráfica 5: Ejemplo de Solicitud de Información

Solicito la siguiente información pública:

Documento en archivo Excel o en versión disponible que contenga datos de los solicitantes de apoyos o subsidios del Programa Alianza para el Campo y el Programa de Adquisición de Activos Productivos en el estado de [NOMBRE DE ESTADO] desagregado por año en el periodo comprendido de 1996 a 2010. Solicito que el archivo contenga todas las categorías de información que aparecen en el sistema SISER, para cada año, empezando por la categoría “Folio Nacional” y terminando con la categoría “Recurso PESA”, tal como aparece en el archivo adjunto.

[Oaxaca:]

Con fundamento en el Artículo 6, Fracción II de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Oaxaca que establece a los fideicomisos públicos como sujetos obligados de la Ley y en el Artículo 9, fracción XV que establece como información pública “el diseño, ejecución, montos asignados y criterios de acceso a los programas de subsidio; así como los padrones de beneficiarios de los programas sociales.”

[Michoacán:]

Con fundamento en el Artículo 10, Fracción X de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán de Ocampo que establece como información pública “los destinatarios y el uso autorizado de toda entrega de recursos públicos y subsidios, cualquiera que sea su fin.”

Las solicitudes de acceso a la información ante la SAGARPA sobre las listas de solicitantes de apoyos con frecuencia se han denegado con base en que “no es de competencia de la unidad de enlace,” aunque algunas de estas negativas han ido acompañadas de algunos de los datos que se buscan. En algunos casos, se ha logrado obtener acceso a datos sobre los solicitantes de subsidios federalizados mediante solicitudes de información a la SAGARPA después de presentar recursos de revisión. Las negativas con base en “no es de competencia” o en una información incompleta se pueden apelar por medio de los recursos de revisión. El solicitante puede presentar un recurso de revisión a través de la página de internet InfoMex en la misma página donde se tiene acceso a la respuesta a la solicitud de información. En última instancia, el pleno del IFAI ha fallado a favor del solicitante cuando la petición especifica documentos que son la responsabilidad de la SAGARPA, como es el sistema SISER/SURI, según las reglas de operación de esta secretaría.

Solicitudes de información a los gobiernos de los estados

Aunque el IFAI haya determinado que los datos de solicitantes y beneficiarios de los subsidios federalizados son de competencia de la SAGARPA, en algunos casos las delegaciones estatales de SAGARPA no cumplen con la instrucción del IFAI de proporcionar los datos solicitados. En tal caso, la segunda opción para solicitar esta información es recurrir a los gobiernos estatales para acceder a esta información. Muchos estados tienen configurados sus propios sistemas InfoMex, que operan exactamente igual que el sitio de internet federal InfoMex. (véase Gráfica 6). El solicitante debe crear una cuenta de usuario en los sitios de InfoMex de cada estado en el que se presente una solicitud de información. Los gobiernos de los estados que no tienen configurados sistemas InfoMex ofrecen modos alternativos para presentar las solicitudes (Baja California Sur, Campeche, Estado de México, Oaxaca, Michoacán, Tamaulipas y Yucatán).

De acuerdo con el IFAI, todos estos estados están en proceso de adoptar el sistema InfoMex.⁸ Por ejemplo, para presentar una solicitud de información a la Secretaría de Desarrollo Rural de Michoacán, el solicitante envía un correo electrónico a la secretaría donde describe la información que busca a través de una interfase muy sencilla que no le proporciona información al solicitante acerca del estado de la solicitud una vez que ésta se presenta. En comparación, el sistema de Oaxaca es parecido a

⁸ Para una actualización sobre la situación de cada estado, véase <<http://www.proyectoinfomex.org.mx/index.php>>

Gráfica 6:
Portales de Acceso a la Información de las Entidades Federativas

Entidad Federativa	Portal de Acceso a la Información
Aguascalientes	http://eservicios.aguascalientes.gob.mx/transparencia/transparenciasolicitudes/Acceso.aspx
Baja California	http://www.transparenciabc.gob.mx/siap.html
Baja California Sur	No hay sitio
Campeche	http://apps.campeche.gob.mx/infomex/
Chiapas	http://sistemas.fpchiapas.gob.mx/Infomex/
Chihuahua	http://infomex.transparenciachihuahua.org.mx/infomex/
Coahuila	http://148.245.79.87/infocoahuila/default.aspx
Colima	http://www.infomexcolima.org.mx/
Distrito Federal	http://www.infomexdf.org.mx/InfomexDF/default.aspx
Durango	http://www.infomexdurango.gob.mx:83/InfomexDurango/
Guanajuato	http://www.infomexguanajuato.org.mx/infomex/
Guerrero	http://webapps.guerrero.gob.mx/info_guerrero/
Hidalgo	http://infomex.hidalgo.gob.mx/infomexHidalgo/
Jalisco	http://www.infomexjalisco.org.mx/InfomexJalisco/
Michoacán	http://laip.michoacan.gob.mx/publicador/frm_solicitud.jsp
Morelos	http://sie.sytes.net/sie/
México	http://www.sicosiem.org.mx/sicosiemV2/
Nayarit	http://www.infomexnayarit.gob.mx/infomex/
Nuevo León	http://sg.nl.gob.mx/infomex/
Oaxaca	http://sieaip.ieaip.org/
Puebla	https://infomex.puebla.gob.mx/gobiernoestatal/Default.aspx
Querétaro	http://infomex.queretaro.gob.mx/
Quintana Roo	http://infomex.qroo.gob.mx/
San Luis Potosí	http://201.117.193.130/infomexslp/
Sinaloa	http://www.infomexsinaloa.org.mx/infomexsinaloa/
Sonora	http://infomex.sonora.gob.mx/
Tabasco	http://www.infomextabasco.org.mx/infomexapp/
Tamaulipas	http://transparencia.tamaulipas.gob.mx/solicitud-de-informacion-publica/
Tlaxcala	http://www.infomextlaxcala.org.mx/
Veracruz	http://201.144.204.36/infomexveracruz/
Yucatán	http://transparencia.yucatan.gob.mx/servicios.php
Zacatecas	http://infomex.zacatecas.gob.mx/InfomexZacatecas/

Nota: Los estados que están en el proceso de integrar el sistema InfoMex incluyen a Baja California Sur, Estado de México, Michoacán, Oaxaca, Tamaulipas y Yucatán. En este momento todos estos estados cuentan con sistemas alternativos de solicitior información con la excepción de Baja California Sur. Información actualizada sobre el estatus de estos estado está disponible en: <<http://www.proyectoinformex.org.mx/index.php>>.

InfoMex, pero es más transparente que el sistema InfoMex en el sentido que da más información sobre el estado de la solicitud conforme ésta avanza a lo largo del proceso.⁹

Las áreas o departamentos precisos que se encargan de proporcionar la información sobre las listas o padrones de solicitantes y beneficiarios son los fideicomisos estatales para la agricultura. Sin embargo, estos fideicomisos solamente están contemplados en los requisitos de transparencia estatales de 18 estados, que incluyen: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Chihuahua, Distrito Federal, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Sinaloa, Tabasco y Veracruz. Las leyes de acceso a la información en otros estados no contemplan los fideicomisos estatales. Por ejemplo, la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Zacatecas dice, en su Artículo 9, Fracción V:

Los destinatarios y beneficiarios de toda entrega de recursos públicos, cualquiera que sea su destino y aplicación; excepto en el caso de programas de financiamiento, a través de fideicomisos públicos en los cuales la información se considerará confidencial, por estar referida a su patrimonio;

Los Institutos Estatales de Acceso a la Información suelen no ser tan fuertes ni tan receptivos como el Instituto Federal (IFAI). Por consiguiente, es menos probable que las Secretarías de Desarrollo Rural den respuestas satisfactorias a las solicitudes de información a nivel estatal.

Las respuestas a las solicitudes de información sobre las listas de solicitantes y de beneficiarios de Alianza para el Campo y de Activos Productivos recibieron respuestas muy diferentes en distintos estados, incluyendo negativas con base en la inexistencia de la información, o que la información era reservada o que estaba a disposición del público en la página de internet de la secretaría, aún cuando resultó que esto no era cierto. Cuando las secretarías estatales sí proporcionan información, suelen transcurrir varios meses antes de que lo hagan. Si se niega la información o si se proporciona información incompleta, es posible presentar recursos de revisión a los gobiernos de los estados de la misma manera que se presentan en el sistema InfoMex. Sin embargo, las instituciones estatales de

⁹ Interfase de Michoacán: <http://sedru.michoacan.gob.mx/index.php?option=com_contact&Itemid=234>; Interfase de Oaxaca: <<http://sieaip.ieaip.org/#>>

acceso a la información no suelen ejercer tanta autoridad sobre las secretarías como el IFAI ejerce sobre las dependencias federales. Por lo tanto, las secretarías a menudo incumplen con las resoluciones a favor del solicitante sin que tengan que hacer frente a ninguna consecuencia debido a la debilidad institucional del propio instituto de acceso a la información estatal.

Contacto con el personal de la dependencia

La forma más sencilla de conseguir la información completa puede ser al tener interacciones en persona con los empleados de la SAGARPA y de las secretarías de desarrollo rural de los estados. El personal de estas secretarías tiene acceso a las porciones del sistema SISER que están protegidas con contraseña, que contienen datos más completos sobre los solicitantes que las listas que están disponibles en línea o que las que se envían típicamente en respuesta a las solicitudes de información.

En 2009, tener acceso a estos datos en Chiapas fue mucho más rápido cuando el solicitante (un investigador académico de los Estados Unidos) habló con la persona que estaba a cargo de la transparencia en la delegación estatal de la SAGARPA en la capital del estado. Después de que el investigador describió la información que estaba buscando, el funcionario le pidió que presentara una solicitud de información en línea, le dio orientación para la redacción de su solicitud y le entregó un CD-ROM con la información que solicitó después de unos cuantos días. Esta anécdota no refleja el procedimiento normal y es posible que los empleados de otras delegaciones no sean tan accesibles.

IV. CONCLUSIONES

Este manual describe instancias diferentes de acceso y estrategias adecuadas para acceder a una variedad de tipos de información sobre los subsidios agrícolas federalizados; es decir, los programas de subsidios que están manejados por los gobiernos estatales. El ejercicio de buscar, pedir y acceder a esta información es solo el primer paso para incidir por una mejor administración de estos programas.

¿Cómo se hace valer el derecho a la información? Requiere de actores sociales — en este contexto organizaciones campesinas — con el interés y la capacidad de organizarse y mantener un monitoreo ciudadano de los subsidios agrícolas. El monitoreo ciudadano de estos programas no se detiene con solo acceder a la información. El segundo paso es utilizar estos datos para analizar el comportamiento de las agencias públicas, monitoreando en qué medida cumplen con su mandato y responden a los intereses de los ciudadanos que más los necesitan. Finalmente, el tercer paso es incidir por una mejor administración de estos programas, en base a la participación política.

Es ampliamente sabido que los recursos gubernamentales de apoyo al campo están distribuidos en una forma desigual y discrecional, perjudicando a los pequeños productores y a los que no disfrutan de una relación preferencial con el gobierno en turno. Estas tendencias están aún más marcadas en cuanto a lo que tiene que ver con los recursos que administran los gobiernos estatales. A la vez, monitorear estos programas resulta ser más difícil que monitorear a programas federales debido a las debilidades administrativas de los gobiernos estatales y la falta de respeto para la transparencia por parte de los mismos. Bajo este panorama, las organizaciones campesinas representan el actor social más adecuado para monitorear el gasto en programas de desarrollo rural y ejercer el control ciudadano sobre estos programas para asegurar que benefician a los pequeños productores que más los merecen.

El autor a partir de dos preguntas: ¿Por qué es importante que los ciudadanos puedan tener acceso a la información sobre el gasto gubernamental? Y ¿por qué es importante que los campesinos puedan tener acceso a información sobre el gasto gubernamental en el campo?, desarrolla un manual que pretende servir como guía para las organizaciones campesinas cuyos miembros están interesados en incidir por una mejor distribución de los subsidios agrícolas en sus estados y buscan fuentes de datos para usar en sus campañas de incidencia.