



SECRETARÍA DE
AGRICULTURA, GANADERÍA,
DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN **SAGARPA**

Evaluación de la Alianza para el Campo 2002



Informe de Evaluación Nacional Conclusiones y Recomendaciones Generales

MÉXICO

México, Octubre 2003



SECRETARÍA DE
AGRICULTURA, GANADERÍA,
DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN **SAGARPA**

Evaluación de la Alianza para el Campo 2002

Informe de Evaluación Nacional **Conclusiones y Recomendaciones Generales**

MÉXICO

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN

Norman Bellino

Representante de FAO en México

Iván Cossío Cortez

Asesor Técnico Principal

Alfredo González Cambero

Director Técnico Nacional

CONSULTORES NACIONALES

José María Salas González
María de Jesús Santiago Cruz
Javier Ekboir
Santos Santillanes Chacón
José de Jesús Acosta Rivera
Mauricio Cuesta Zapata
Raúl Coronilla Cruz
Gabriel Ayala Borunda
José Castañón Mata
Ricardo Juárez Cruz
Manuel Chávez Ángeles

SISTEMAS

Emilio Morales Torres
Soledad Rodríguez Partida

PERSONAL ADMINISTRATIVO

Ma. Eugenia Barajas Montoya
Robert Williams Carcamo M.



C. Javier Bernardo Usabiaga Arroyo
Secretario

Ing. Francisco López Tostado
Subsecretario de Agricultura

Ing. Antonio Ruiz García
Subsecretario de Desarrollo Rural

MVZ. Luis Gallardo Nieto
Coordinador General de Ganadería

Dr. Javier Trujillo Arriaga
Director en Jefe del SENASICA

Act. Juan Manuel Galarza Mercado
*Director General del Servicio de Información y Estadística Agroalimentaria y
Pesquera*

Lic. José Rodolfo Farias Arispe
Director en Jefe de ASERCA



Ing. Joel Ávila Aguilar

Coordinador General de Enlace y Operación

Ing. Genaro López Bojorquez

Coordinador General de Delegaciones

MVZ. Renato Olvera Nevárez

Director General de Planeación y Evaluación

Tabla de contenido

1. Introducción	1
2. La Alianza para el Campo.....	3
3. Visión estratégica.....	5
4. El diseño de la Alianza.....	7
5. La planeación.....	11
6. Operación y seguimiento	14
6.1. Calendario de operación de la Alianza	14
6.2. Estímulo a nuevas inversiones	15
6.3. Selección de beneficiarios, aprobación de solicitudes y asignación de recursos ...	16
6.4. Sistema de Información del Sector Rural (SISER)	18
6.5. Proyectos de ejecución nacional.....	19
6.6. Cadenas agroalimentarias	21
7. Determinantes y tendencias de los impactos registrados.....	23
7.1. Determinantes de los impactos.....	23
7.2. Principales impactos registrados	25
8. Lógica de proyectos	28
Anexo 1 Tipología de beneficiarios	33
Anexo 2 Sistema de innovación rural.....	35

Índice de cuadros

Cuadro 1: Proporción del apoyo en el valor total de los activos productivos de los beneficiarios (en porcentaje).....	25
---	----

Índice de figuras

Figura 1: Tipología de beneficiarios de Alianza por grupos de programa.....	24
Figura 2: Tipología de beneficiarios de Alianza por grupos de programa.....	34

1. Introducción

La Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) acordó con la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) la participación de este organismo internacional en la evaluación externa de la Alianza para el Campo, tarea en la que FAO participa desde 1999. La decisión de evaluar la Alianza surgió de la Secretaría de Agricultura; posteriormente la Cámara de Diputados estableció su obligatoriedad a través del Presupuesto de Egresos de la Federación y SAGARPA la reglamentó mediante las Reglas de Operación de la Alianza.

La evaluación de la Alianza para el Campo 2002 tuvo por finalidad retroalimentar la toma de decisiones, brindando a los responsables de la política sectorial una visión externa, crítica y objetiva que busca contribuir a una mayor efectividad en el logro de los objetivos de la Alianza y de la política sectorial. Para ello se enfocó en la identificación de los impactos de las inversiones realizadas y en los procesos que acompañan el diseño, la planeación y la operación de la Alianza para el Campo. Bajo este enfoque la evaluación se realizó a nivel nacional y a nivel estatal.

SAGARPA definió los lineamientos que orientaron la evaluación, considerando los requerimientos de las distintas áreas de esta Secretaría, el mandato del Presupuesto de Egresos de la Federación y las Reglas de Operación de la Alianza para el Campo 2002. A partir de esos lineamientos, la FAO tuvo a su cargo el diseño de la metodología de evaluación, la realización de las evaluaciones nacionales y el soporte técnico y capacitación a los evaluadores estatales.

La evaluación nacional incluyó los programas de Fomento Agrícola, Fomento Ganadero, Desarrollo Rural, Sanidad Agroalimentaria, Investigación y Transferencia de Tecnología, Sistema de Información para el Desarrollo Rural Sustentable y Apoyos para la Integración a los Mercados y Fomento a las Exportaciones Agroalimentarias. FAO elaboró y presentó a SAGARPA un informe específico para cada uno de estos programas ⁽¹⁾.

Las principales fuentes de información utilizadas en la evaluación nacional fueron entrevistas a funcionarios del Gobierno Federal, revisión de información documental, visitas de los evaluadores de FAO a una muestra de estados seleccionados y bases de datos de más de 18,000 encuestas a beneficiarios y más de 2,400 a funcionarios, técnicos y otros actores, mismas que fueron diseñadas por la FAO, realizadas por los evaluadores estatales en 29 estados de la República y agregadas en bases de datos nacionales ⁽²⁾.

Los estados visitados fueron seleccionados en acuerdo entre cada una de las áreas de SAGARPA y FAO, buscando que esté representada la diversidad de condiciones institucionales, socioeconómicas, agro climáticas y geográficas existentes en el país.

¹ Esos informes están disponibles en el sitio www.evalalianza.org.mx

² Se realizaron 18,222 encuestas a beneficiarios de la Alianza, de las que 5,415 correspondieron a beneficiarios de Fomento Agrícola, 5,816 a Fomento Ganadero y 6,991 a Desarrollo Rural. También se encuestaron 2,471 “otros actores” entre funcionarios, representantes de organizaciones de productores, prestadores de servicios profesionales, proveedores y otros. Estas encuestas se realizaron en 29 de los 32 estados, Veracruz comenzó tarde la evaluación estatal lo que impidió incluir sus encuestas en el análisis nacional, mientras que el Distrito Federal y Baja California no evaluaron.

Durante estas visitas se realizaron entrevistas a funcionarios de los gobiernos estatales, de las delegaciones de SAGARPA, de los Distritos de Desarrollo Rural (DDR) y de los Centros de Apoyo al Desarrollo Rural (CADER). También se sostuvieron reuniones con dirigentes de organizaciones de productores, proveedores y otros actores locales. Finalmente se realizó trabajo de campo que permitió observar en terreno inversiones y proyectos apoyados por la Alianza y conocer las percepciones de los productores.

El presente documento plantea las conclusiones y recomendaciones referidas a los principales temas analizados durante la evaluación nacional de los distintos programas de la Alianza para el Campo 2002 y, dado que la evaluación quiere ser una herramienta que contribuya a mejorar el desempeño de la Alianza, pone énfasis en los temas críticos. Esta síntesis está orientada a brindar elementos de juicio a los tomadores de decisiones del más alto nivel, tanto en el ámbito federal como estatal, aunque también será útil para otros actores involucrados en el desarrollo del campo. En el tratamiento de cada tema se presenta la problemática identificada durante la evaluación y se formulan conclusiones y recomendaciones que buscan contribuir a la toma de decisiones y a la formulación de políticas públicas en beneficio del desarrollo del campo mexicano.

2. La Alianza para el Campo

La Alianza para el Campo es uno de los principales instrumentos de la política agropecuaria y de desarrollo rural de México y el más importante en el fomento a la producción. Esta importancia se expresa, entre otras cosas, en un presupuesto que en 2002 estuvo alrededor de 11 mil millones de pesos considerando la suma de los aportes del Gobierno Federal, de los gobiernos estatales y de los productores ⁽³⁾.

La Alianza surgió a fines de 1995 y comenzó a operar en 1996, en un contexto marcado por la creciente influencia del Tratado de Libre Comercio de América del Norte sobre la economía mexicana. En ese marco se estableció que la Alianza buscaría impactar sobre la producción y productividad, el ingreso de los productores, la capitalización de sus unidades productivas, la innovación tecnológica y la capacitación. Para ello se establecieron tres grupos básicos de programas: de fomento agrícola, fomento ganadero y desarrollo rural. También se establecieron los programas de sanidad agropecuaria, orientados a fortalecer las condiciones sanitarias en que se desarrolla la producción, el de investigación y transferencia de tecnología que busca elevar el nivel tecnológico de las actividades productivas, y otros programas orientados a temas específicos como la promoción de exportaciones y el desarrollo de un sistema de información agroalimentaria.

Con el paso del tiempo, los programas que conforman la Alianza se multiplicaron hasta llegar a 40 el año 2000, lo que generó la duplicación de acciones ⁽⁴⁾ y una enorme dispersión de esfuerzos y de recursos. Esta multiplicación de programas se debió en parte a las presiones de sectores de productores que exigían una atención específica y privilegiada para el sistema-producto en torno al cual estaban organizados, pero también a la ausencia de una definición estratégica que oriente a este instrumento de la política sectorial. Por ello, cada año las Reglas de Operación definieron objetivos específicos para cada uno de los numerosos programas, pero hasta el año 2001 estas Reglas nunca establecieron objetivos comunes para toda la Alianza, lo que contribuyó a la dispersión y diluyó el gran objetivo de contribuir a que los productores se inserten en condiciones más favorables en una economía abierta.

Las Reglas de Operación 2002 definieron por primera vez objetivos generales para toda la Alianza, los que están orientados a incrementar el ingreso y diversificar las fuentes de empleo. Además se establecieron como objetivos específicos fomentar la inversión rural, apoyar el desarrollo de capacidades de la población, fortalecer la organización de las unidades de producción rural y avanzar en la sanidad e inocuidad agroalimentaria. El objetivo general definido para 2003 mantiene su orientación hacia el empleo y el ingreso, y a los objetivos específicos se añadió el de fomentar la organización económica campesina. Para lograr estos objetivos se establecieron como estrategias la integración de cadenas agroalimentarias, la atención a regiones y grupos prioritarios, y la atención a

³ Los datos sobre el presupuesto total son aproximados porque los montos aportados por los productores son estimaciones.

⁴ Un caso ilustrativo fue la existencia de un programa de Mejoramiento Genético y otro de Ganado Mejor, ambos orientados al mismo objetivo. Otro caso era el de los programas de Ferti irrigación y de Tecnificación de la Agricultura de Riego por Bombeo. En ambos casos estos programas operaron hasta el año 2000 y a partir de 2001 fueron fusionados.

factores críticos como suelo y agua; en 2003 a estas estrategias se sumó la reconversión productiva.

De esta manera, en 2002 comenzó un proceso de rediseño que fue radical en los programas de desarrollo rural, que tuvo el carácter de reagrupamiento de programas en el caso de fomento agrícola y que recién se inició en 2003 en el caso de fomento ganadero. Este rediseño se profundiza en las Reglas de operación de la Alianza 2003 y se caracteriza por la concentración de los programas en ejes de apoyo (inversión, desarrollo de capacidades, cadenas de valor) en reemplazo de la dispersión en un gran número de programas, la asignación de mayor prioridad a la población marginada y a productores de bajos ingresos, un mayor acento en el desarrollo de capacidades y la revalorización del apoyo a actividades rurales no agropecuarias. Sin embargo, la operativización de estos lineamientos es todavía incipiente y requiere un impulso sustancial y sostenido para mostrar resultados significativos.

En síntesis, en la historia de la Alianza hay un momento inicial en el que se define su orientación general, una primera etapa que va de 1996 a 2001 en la que se da un proceso de dispersión, y una segunda etapa que comienza en 2002 y se caracteriza por un serio esfuerzo por concentrar las energías y los recursos en ejes claramente definidos.

De cualquier manera, la Alianza para el Campo sigue en el centro de la política para el desarrollo agropecuario y rural, lo que justifica plenamente su evaluación externa como mecanismo de retroalimentación a los tomadores de decisiones.

3. Visión estratégica

El Programa Sectorial de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación 2001-2006 define la orientación general de la política y se constituye en el paraguas que cubija a la Alianza para el Campo y a otros programas y acciones de SAGARPA. Por su parte, las Reglas de Operación de la Alianza reglamentan anualmente su funcionamiento operativo. Sin embargo no existe un documento oficial que constituya un puente entre las grandes definiciones de la política reflejadas en el Programa Sectorial, y las normas operativas anuales a las que se refieren las Reglas de Operación.

La inexistencia de un documento oficial que se convierta en puente entre el Programa Sectorial y las Reglas de Operación anuales es un problema porque refleja la ausencia de una visión estratégica que muestre con claridad hacia dónde va la Alianza en el mediano plazo, lo que permite giros anuales en su orientación, reduce su efectividad, genera incertidumbre en los productores y en los operadores estatales y complica el arranque de la operación cada año. Por otra parte, esta ausencia muestra que no existe dentro de SAGARPA una visión común y compartida por las diferentes áreas, respecto de la Alianza y del tipo de desarrollo que se busca impulsar, de modo que coexisten concepciones que de tan diferentes pueden terminar neutralizándose unas a otras. Esta indefinición genera tensiones internas dentro de la Secretaría y limita sus posibilidades de ejercer un efectivo liderazgo sobre las Secretarías Estatales de Desarrollo Agropecuario y Rural.

La ausencia de una visión estratégica sobre la Alianza se traduce en enfoques y conceptos muy distintos respecto de los grandes objetivos de la Alianza. En SAGARPA y en las Secretarías Estatales hay quienes conciben a la Alianza como un programa dirigido a impulsar el desarrollo competitivo sólo de empresarios agrícolas con alto potencial comercial y exportador, otros consideran que se trata de un programa de combate a la pobreza y también hay quienes creen que es sólo un mecanismo operativo para agilizar el uso de recursos públicos en el financiamiento de inversiones agropecuarias.

En los gobiernos estatales hay percepciones tan diversas que van desde quienes consideran a la Alianza como una imposición del Gobierno Federal, hasta quienes la asumen como una herramienta muy útil en la que se apoyan para implementar su propia política de desarrollo agropecuario estatal. Estas visiones están muy influidas por el grado de desarrollo institucional de las secretarías estatales ya que, por lo general, cuanto menor es ese desarrollo institucional se ve a la Alianza como una imposición, mientras a mayor desarrollo institucional local hay una mayor valoración de las posibilidades de aprovechamiento de la Alianza y de complementariedad con las políticas estatales. En algunos casos estas visiones también están influidas por la posición política de los gobiernos estatales.

La ausencia de una visión estratégica también genera diferencias notables respecto de lo que se entiende por desarrollo rural y, por tanto, respecto de la orientación que deberían tener esos programas. Hay quienes consideran que los programas de desarrollo rural son la bolsa en la que hay que poner a los productores más pequeños y pobres para darles apoyos asistenciales ya que, dada su supuesta inviabilidad, no tiene sentido apoyar su desarrollo económico-productivo. Hay otra visión según la cual estos programas deben impulsar el desarrollo productivo de los pequeños productores para ayudarlos a transitar

hacia condiciones más favorables que permitirán su despegue económico. Finalmente, también está presente el concepto de desarrollo rural como un proceso integral del que forman parte varias actividades económicas, una de las cuales es la agropecuaria, y que además incluye el desarrollo de capital humano y social, de modo que las inversiones de estos programas y de los demás de la Alianza deberían atender este espectro amplio. Urge reflexionar sobre este tema y adoptar una definición institucional, sobre todo si se considera que casi la mitad de los recursos federales van a los programas de desarrollo rural sobre los que hay concepciones tan distintas.

La ausencia de un enfoque común sobre la Alianza se refleja también en las Reglas de Operación. Sin conocer cuál es la dinámica a través de la cual se formulan estas Reglas, a los ojos del observador externo aparecen como la suma de partes que se elaboran por separado para los distintos programas y después se juntan sin una reflexión que permita dar consistencia al conjunto.

A partir del análisis precedente **se recomienda** establecer, dentro de SAGARPA, espacios de reflexión y discusión que permitan construir colectivamente una visión estratégica sobre la Alianza, su enfoque y sus objetivos, ya que las definiciones formales de las Reglas de Operación no son suficientes. Seguramente los más altos ejecutivos de la Secretaría tienen claridad respecto de esa visión, pero la misma no ha sido suficientemente colectivizada ni formalizada.

Esta construcción debería enmarcarse en una reflexión más amplia acerca de la política sectorial, en la que es imprescindible la participación de todas las áreas de la Secretaría. Este trabajo debería tener como punto de llegada la formulación de un documento que defina el enfoque que sustenta el diseño de la Alianza, sus objetivos estratégicos, los lineamientos para avanzar hacia el logro de esos objetivos, las competencias de cada área de SAGARPA en lo referido a Alianza y los ámbitos de complementariedad entre las distintas áreas.

La vigencia del documento mencionado debería trascender la temporalidad de las Reglas de Operación y convertirse en mandato institucional que oriente las acciones y recursos de la Alianza e, idealmente, de otros programas y acciones de SAGARPA. Las Reglas de Operación deberían elaborarse en el marco de este documento y subordinarse al mismo. FAO espera que las recomendaciones emitidas en el presente informe y en los informes nacionales de evaluación por programa contribuyan a la elaboración del documento que se recomienda.

4. El diseño de la Alianza

En este apartado se analizan los temas que la evaluación mostró como centrales en el diseño de la Alianza.

- a. La obligatoriedad del **financiamiento de las inversiones mediante aportes del Gobierno Federal, de los gobiernos estatales y de los productores**, constituye una de las principales virtudes de la Alianza para el Campo. Sin embargo, los aportes de los gobiernos estatales tienden a disminuir su importancia relativa, de modo que el peso del financiamiento recae cada vez más en el Gobierno Federal y en los productores. Si bien esta es la tendencia general, hay estados que no sólo mantienen sus aportes sino que los han incrementado significativamente.

La disminución de los aportes estatales se debe a que los gobiernos de los estados tratan de aprovechar al máximo los recursos federales que les son transferidos y prefieren destinar sus recursos a otros programas estatales. Esta actitud en algunos casos se debe a que sienten que la Alianza no les permite responder a los problemas que ellos priorizan en sus estados y, en otros, a que prefieren poner los recursos estatales fuera de la Alianza para evitar el control federal, lo que en algunos casos facilita el uso discrecional de recursos públicos. Adicionalmente, en la fórmula que se aplica para la distribución de recursos federales entre los estados, incide muy poco el monto de los aportes estatales, de modo que no existen estímulos para que esos aportes se incrementen.

Ante esta situación **se recomienda** al Gobierno Federal estimular a los gobiernos estatales para que incrementen sus aportes, para lo cual será muy importante concertar con ellos el diseño de los programas que componen la Alianza y las inversiones y tipos de proyectos elegibles para su financiamiento. Si esa concertación se hace efectiva, el Gobierno Federal estará en condiciones de negociar mayores aportes de los gobiernos de los estados y condicionar el monto de los aportes federales al de los estatales.

Por otra parte se recomienda que, en la fórmula de distribución de recursos federales a los estados, se asigne un mayor peso relativo a los aportes estatales, de modo que los estados que aporten más recursos propios sean premiados con mayores aportes federales. En este caso, obviamente debe tenerse en cuenta el tamaño relativo de cada estado y sus posibilidades objetivas de incrementar sus aportes.

Las anteriores recomendaciones pueden ayudar a revertir la actual tendencia a la reducción de los aportes estatales, tendencia que de acentuarse pondría a la Alianza en riesgo de convertirse en un esfuerzo unilateral de la Federación y dejar de ser efectivamente una "alianza".

- b. Las **Reglas de Operación** son el instrumento a través del cual se diseña la Alianza, de modo que sus cambios anuales implican cambios en el diseño que, si bien pueden mejorar su orientación, también generan incertidumbre en los gobiernos estatales y en los productores.

En los últimos años estas Reglas se han simplificado notablemente, han abandonado la lógica de normar todo lo que sea posible y van centrándose en los temas más importantes que requieren definiciones del Gobierno Federal, lo que muestra mayor sensibilidad a las lógicas y dinámicas estatales. En varios casos esta situación es utilizada positivamente por los estados para dar respuestas específicas a problemas concretos, pero paradójicamente, en otros casos genera inmovilismo de los funcionarios estatales que no toman ninguna decisión si no es permitida explícitamente por la norma.

Pese a este proceso de simplificación, en algunos estados persisten las quejas en sentido de que las Reglas son verticales y no les permiten actuar con la flexibilidad que ellos desearían, aunque las Reglas contienen elementos que, de ser aprovechados por los estados, pueden representar un virtual rediseño a la medida de las necesidades estatales. Ese es el caso, por ejemplo, de los estudios de estratificación de productores a partir de los cuales los estados pueden asignar apoyos diferenciados, y de la posibilidad de financiar componentes no previstos en las Reglas previa justificación y aprobación del Consejo Estatal Agropecuario (a partir de 2003 Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable, CDRS). Sin embargo la información disponible muestra que pocos estados realizaron esos estudios de estratificación y que en muy pocos casos se incorporaron componentes adicionales a los establecidos por las Reglas.

Por lo anterior **se recomienda** al Gobierno Federal organizar talleres de análisis de las Reglas de Operación con los estados, con la finalidad de mostrar los márgenes de movimiento y flexibilidad que brindan a los operadores estatales. También se recomienda establecer la vigencia multianual de las Reglas, lo que contribuiría a reducir la incertidumbre con que actúan los productores y operadores de la Alianza en los estados.

- c. Los **criterios de elegibilidad de beneficiarios** son demasiado abiertos, de modo que cualquier persona que acredite ser productor puede recibir apoyo de la Alianza, lo que dificulta enormemente la focalización de recursos y diluye los impactos. Una posible explicación es que implícitamente se asume que la Alianza debe otorgar apoyos a todos los productores del campo bajo un criterio de universalidad, lo que puede ser incompatible con la eficiencia en el uso de recursos públicos cuando se trata de promover la competitividad de los productores, por lo que la selección de beneficiarios no debe basarse en la universalidad sino en la búsqueda de impactos.

Los estudios de estratificación de productores, establecidos en las Reglas de Operación para posibilitar el otorgamiento de apoyos diferenciados, pueden contribuir a una mejor focalización y a reducir los efectos negativos de esta extrema apertura de los criterios de elegibilidad.

Por ello **se recomienda** revisar los criterios de elegibilidad de los beneficiarios, que deben ser compatibles con la definición de una visión estratégica sugerida anteriormente. El Gobierno Federal también debe exigir a los estados que, en cumplimiento de lo establecido en las Reglas de Operación, elaboren estudios de estratificación de productores y los utilicen en la definición de apoyos diferenciados con la finalidad de mejorar la focalización de los recursos.

- d. El diseño de la **Alianza prioriza inversiones en capital físico** y deja un espacio muy pequeño a la formación de capital humano, de capital social y al estímulo a la innovación. Los resultados de la evaluación muestran que las inversiones físicas no son suficientes para lograr impactos si no existen las capacidades para aprovecharlas, lo que se ve por ejemplo en los productores tipo I, quienes registran los mayores impactos en capitalización pero un bajo nivel de aprovechamiento de las inversiones y, por tanto, pocos impactos en los ingresos ⁽⁵⁾. Esto muestra que en el mundo de hoy es más importante conocer que tener: conocer técnicas productivas, nuevas tecnologías, oportunidades de negocios y posibilidades de innovación es más importante que tener maquinaria, infraestructura y equipo.

En estas circunstancias **se recomienda** fomentar las inversiones en capital humano y social de modo que los productores (sobre todo los pequeños) estén en condiciones de aprovechar mejor las inversiones físicas. Para ello se deben vincular -conceptual y operativamente- los programas PRODESCA, PROFEMOR, DPAI e Investigación y Transferencia de Tecnología, los que deben ser revalorizados por la Alianza como un complemento indispensable a los programas de inversión, de modo que los productores -al menos los más pequeños- no deberían acceder a recursos para inversiones sin el acompañamiento de asistencia técnica y capacitación.

- e. El diseño asigna **prioridad a las inversiones en actividades agropecuarias**, cuando en el ingreso rural crece aceleradamente la importancia del ingreso del agropecuario, de modo que en muchos casos el ingreso agropecuario ha dejado de ser la principal fuente de ingresos. En este sentido es muy positiva la apertura que se dio en los programas de desarrollo rural a inversiones en otras actividades de la economía rural, aunque éstas todavía absorben un mínimo porcentaje del total de recursos de la Alianza. Por ello **se recomienda** incentivar inversiones en actividades no agropecuarias, considerando la demanda de los productores y las condiciones locales en que se desenvuelven.
- f. El diseño estimula el **acceso a los recursos de la Alianza mediante la formulación de proyectos**, con la finalidad de promover inversiones en un marco integral que fomente el desarrollo de los productores y pasar de una lógica de reparto basada en solicitudes a otra de inversión basada en proyectos, lo que sin duda implica un avance sustancial en la forma de operar políticas públicas. Esta opción puede contribuir a que los productores construyan una visión integral y de largo plazo para su unidad económica, lo que redundaría positivamente en los impactos de las inversiones y permitiría una asignación más eficiente de los recursos destinados a la Alianza.

Esta es una apuesta importante que **se recomienda** mantener y fortalecer. Para lograr éxito se debe considerar que la formulación de un proyecto implica mayor complejidad en la generación de demanda de inversiones y exige mayores capacidades técnicas que no siempre están disponibles y que es necesario seguir

⁵ Para la evaluación de impactos se construyó una tipología de productores considerando la escolaridad, la superficie de tierra, el tamaño del hato ganadero, el valor de otros activos productivos y la intensidad en la vinculación con los mercados. Según esa tipología, los productores del tipo I son los que están en peores condiciones considerando estas variables, mientras que los del tipo V son los que están en mejores condiciones. En el anexo 1 se explica la forma en que se construyó esa tipología y se presenta la distribución de los productores encuestados entre los cinco tipos.

desarrollando. Por otra parte no está claro para todos los actores qué es un proyecto en los términos planteados por SAGARPA. Por ello y por su mayor complejidad, la evaluación muestra que en muchos casos se ve al proyecto como un requisito administrativo que cumplir y como una solicitud mucho más complicada.

Ante esta situación **se recomienda** fortalecer y acelerar el tránsito hacia una lógica de proyectos, lo que exige difundir dentro de SAGARPA y en las Secretarías Estatales el concepto en que se fundamenta, y destinar muchas energías a la formación de técnicos que trabajen bajo esta visión.

- g. Las Reglas de Operación definen **porcentajes diferenciados de apoyos en favor de grupos prioritarios** ⁽⁶⁾, **productores de regiones con alta marginación y organizaciones económicas legalmente constituidas**. En el caso de la población de regiones marginadas y grupos prioritarios, ésta es una estrategia correcta para posibilitar su acceso a los recursos de la Alianza. En el caso de solicitudes presentadas por organizaciones económicas, esta definición estimula la formación de organizaciones de productores para presentar una solicitud y obtener mayor porcentaje de subvención, pero no necesariamente contribuye a construir organizaciones que beneficien a los productores con ventajas tales como la generación de economías de escala, acceso a servicios y tecnologías inaccesibles individualmente, mayor capacidad de negociación con proveedores e intermediarios y acceso a mercados en mejores condiciones. La constitución de organizaciones de productores para acceder a beneficios adicionales de la Alianza es distinta de la construcción y desarrollo de organizaciones de productores.

Por lo anterior **se recomienda** mantener mayores porcentajes de subvención en beneficio de población de regiones marginadas y grupos prioritarios. En el caso de organizaciones económicas, este principio debe aplicarse sólo si se demuestra que se trata de organizaciones preexistentes y que no fueron constituidas sólo para acceder a beneficios adicionales de la Alianza.

⁶ Mujeres, jóvenes, indígenas y población de la tercera edad

5. La planeación

El Programa Sectorial, las Reglas de Operación y los Anexos Técnicos son los instrumentos en que se basa la gestión de la Alianza para el Campo. El Programa Sectorial emitido por SAGARPA define la orientación de la política sectorial; las Reglas de Operación establecen los objetivos de la Alianza y los procedimientos operativos; los Anexos Técnicos reflejan los acuerdos anuales entre el Gobierno Federal y los gobiernos estatales para la asignación de recursos a cada programa de la Alianza en cada estado, establecen metas físicas, financieras y número de productores que se espera beneficiar. Sin embargo, ninguno de estos instrumentos es parte de un proceso de planeación.

No existe un vínculo explícito entre la política expresada en el Programa Sectorial, los objetivos de Alianza definidos en las Reglas de Operación y la programación presupuestaria anual reflejada en los Anexos Técnicos. Dicho más claramente, no existe un proceso de planeación que articule la política sectorial y los objetivos de la Alianza con la programación presupuestaria anual y oriente la definición de metas para cada año. Esa articulación debería darse a través de un plan de mediano plazo que, a la luz de los objetivos de la Alianza, defina metas y requerimientos presupuestarios multianuales, los que a su vez deberían operativizarse mediante presupuestos y metas anuales, cuyo cumplimiento permitiría acercarse al logro de los objetivos planteados. En estas circunstancias no es posible establecer con certeza los avances en el logro de los objetivos, porque no existen metas que permitan medir esos avances.

De esta manera la planeación se reduce a la definición de presupuestos anuales y su distribución entre estados y entre programas, considerando la disponibilidad de recursos y el comportamiento histórico. Esta lógica no permite visualizar el horizonte temporal de los programas ni definir puntos de llegada.

En el ámbito estatal, los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable no cumplen sus funciones de planeación del desarrollo rural y se limitan a la distribución de recursos y a la fijación de metas físicas y financieras anuales; generalmente se concentran en el seguimiento a la operación de los programas más que en la definición e implementación de una estrategia local de desarrollo agropecuario. Por su parte los Comités Técnicos Agrícola (CTA) y Ganadero (COTEGAN), que hasta 2002 eran definidos como los máximos órganos técnicos en sus respectivos subsectores, tampoco cumplen ninguna labor de planeación y en los hechos se limitan a aprobar solicitudes de apoyo, por lo que sólo sesionan durante el periodo de aprobación de solicitudes de la Alianza.

En el ámbito local, los Planes Municipales y Distritales de Desarrollo Rural Sustentable elaborados en el marco de los Consejos Municipales y Distritales de Desarrollo Rural Sustentable, tienen poca relevancia por su carácter incipiente, porque no disponen de recursos para financiar inversiones y, principalmente, porque no forman parte del proceso institucionalizado de planeación enmarcado en la Ley de Planeación, lo que entre otras cosas hace que resulten superpuestos a los Planes de Desarrollo Municipal que sí están enmarcados en esa Ley.

Las posibilidades de una planeación útil como herramienta para la toma de decisiones y la asignación de recursos están menguadas además por la falta de diagnósticos confiables y

actualizados acerca de la problemática del campo. Por ejemplo, si existirían diagnósticos acerca de las fuentes de ingresos en el medio rural, seguramente mostrarían una marcada disminución de los ingresos de origen agropecuario, lo que debería motivar la asignación de mayores recursos de la Alianza a la promoción de actividades no agropecuarias. Durante la evaluación se ha constatado que los funcionarios estatales valoran los beneficios de contar con diagnósticos, pero esa valoración no se traduce en acciones concretas para su elaboración y/o actualización, lo que limita sus posibilidades de uso como herramientas de planeación.

La ausencia de los estudios de estratificación de productores que se comentó en anteriores apartados, es otra limitante para la planeación, ya que la identificación de población objetivo, su caracterización y cuantificación son condiciones indispensables para orientar los recursos y acciones de la Alianza en una perspectiva de mediano plazo. Los impactos pueden incrementarse sensiblemente si se definen apoyos diferenciados para distintos estratos de productores considerando sus características y necesidades, lo que también debería ser parte del proceso de planeación. De igual forma, esta estratificación favorecería mejoras en el diseño de los programas porque se partiría de un mayor conocimiento de las características de los beneficiarios, de las condiciones específicas de sus unidades productivas y de los requerimientos de apoyo para detonar el desarrollo de sus explotaciones.

Finalmente, se observa que la evaluación no se ha incorporado suficientemente al proceso de toma de decisiones en Alianza, de modo que sus resultados sirvan efectivamente como fuente de retroalimentación a la planeación y contribuyan a incrementar la eficacia en el logro de sus objetivos.

A partir del análisis realizado se plantean las siguientes **recomendaciones** referidas a la planeación:

- a. Es necesario formular un plan de mediano plazo que vincule la política definida en el Programa Sectorial, los objetivos de la Alianza expresados en las Reglas de Operación, la programación presupuestaria y las metas anuales a nivel federal y estatal. Ese plan debería establecer metas y requerimientos presupuestarios multianuales, mediante cuyo seguimiento sea posible medir los avances en el logro de los objetivos.
- b. Los Consejos Estatales de Desarrollo Rural Sustentable deben cumplir sus funciones de planeación en el ámbito de su competencia. La programación de presupuestos y metas debe enmarcarse en esa planeación.
- c. A nivel local, es necesario un apoyo sustancial a los Consejos Municipales y Distritales de Desarrollo Rural Sustentable y a la formulación de planes participativos para esos niveles de gestión. Se recomienda que, además del impulso a nivel nacional, a modo de experiencia piloto se formule y opere una estrategia de apoyo a un pequeño número de municipios y DDR, lo que permitiría aprender de la experiencia y generar éxitos que después podrían difundirse a niveles más amplios.
- d. Es necesario formular y/o actualizar diagnósticos sobre la realidad rural que orienten la planeación y asignación de recursos. Estos diagnósticos no deben limitarse a la acumulación sistemática de información, sino que sobre todo deben dirigirse a la

identificación de los problemas que obstruyen el desarrollo del campo y de sus pobladores.

6. Operación y seguimiento

En este apartado se analizan los temas más relevantes referidos a la operación y seguimiento de la Alianza, poniendo énfasis en los aspectos críticos en los que existen oportunidades de mejora.

6.1. Calendario de operación de la Alianza

Al tratarse de recursos fiscales, la Alianza debe observar el calendario marcado por el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), que establece que el año fiscal comienza el 1 de enero y termina el 31 de diciembre. Sin embargo la operación de la Alianza comienza mucho después del 1 de enero, ya que para su inicio es imprescindible la aprobación de las Reglas de Operación que nunca fueron publicadas antes del 15 de marzo⁽⁷⁾.

Una vez publicadas las Reglas, el Gobierno federal acuerda con cada gobierno estatal los Anexos Técnicos que definen la distribución de recursos y las metas físicas y financieras para cada programa. Posteriormente se depositan los recursos federales en los fideicomisos estatales, lo que en la mayoría de los estados provoca que la operación de la Alianza que nunca comienza antes de mayo, aunque en algún caso se retrasó hasta agosto.

En este escenario los gobiernos estatales reciben presiones de los productores para iniciar el arranque de la operación antes de la firma de los acuerdos técnicos e incluso antes de la publicación de las Reglas de Operación, lo que no es legal pero sí es comprensible. En alguna oportunidad un estado accedió a esas presiones, lo que posteriormente le generó problemas porque las Reglas de Operación emitidas posteriormente no reconocían como elegibles gastos que ya habían sido realizados.

Sin embargo, el mayor problema con este calendario operativo es la obligatoriedad de comprometer totalmente los recursos antes del 30 de noviembre, ya que eso presiona la ejecución de los programas y obliga a los estados a buscar posibles beneficiarios aunque al final no sean beneficiarios efectivos, ya que muchos de ellos después desisten porque no están en condiciones de realizar sus aportes. Lo más grave es que esta presión elimina cualquier posibilidad de una buena selección de solicitudes en la que se prioricen los proyectos que tienen mayores posibilidades de generar altos impactos.

Esta situación implica un severo riesgo para el logro de los objetivos de la Alianza y hace que la presión por cumplir las metas oportunamente reemplace a la búsqueda de impactos, de modo que los procedimientos prevalecen sobre los objetivos y la forma subordina al fondo. De esta manera, en la mayoría de los estados cumplir las metas y los plazos se convierte en el objetivo principal, y no así promover el desarrollo del campo. Se trata entonces de cumplir a tiempo las metas en cuanto a número de beneficiarios y montos desembolsados para mostrar resultados que no necesariamente se traducen en impactos.

⁷ El 2003 se presentó una situación extrema ya que las Reglas de Operación de la Alianza para ese año fueron publicadas el 25 de julio de 2003

En estas circunstancias **se recomienda** negociar con la Cámara de Diputados y con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público un calendario de operación de la Alianza que tenga mayor racionalidad que el actual, de modo que al menos permita la ampliación del periodo durante el cual se pueden comprometer los recursos, lo que es imprescindible si se quiere incrementar la probabilidad de que las inversiones logren mayores impactos.

6.2. Estímulo a nuevas inversiones

Debido a la estacionalidad del ciclo productivo agrícola, a principios del año los productores toman la mayor parte de sus decisiones respecto de nuevas inversiones. Si bien uno de los principales objetivos de la Alianza es estimular la capitalización de las unidades productivas, su calendario de operación genera gran incertidumbre entre los potenciales beneficiarios que, en la mayoría de los casos, recién saben si recibirán el apoyo cuando está bien avanzado el segundo semestre del año. Esta incertidumbre limita severamente las posibilidades de la Alianza para incentivar inversiones nuevas.

Hay productores cuya economía les permite invertir independientemente del apoyo y así lo hacen, de modo que si tienen la suerte de resultar beneficiados con el apoyo, al recibirlo reponen a su caja recursos que utilizaron en una inversión que ya tenían decidida, lo que quiere decir que si bien esas inversiones fueron apoyadas por la Alianza, es muy probable que se hubieran efectuado con o sin el apoyo.

La situación es distinta en el caso de los productores más pequeños que, para hacer inversiones nuevas, dependen en gran medida de un apoyo externo a su economía que en este caso puede provenir de recursos fiscales a través de la Alianza. Como no tienen ninguna certeza de recibir el apoyo, hay productores que se abstienen de hacer nuevas inversiones aún cuando hayan presentado una solicitud a la Alianza, por lo que si la solicitud es aprobada, hay quienes desisten de usarla porque no tomaron provisiones para realizar sus aportes propios. Esta situación es muy común y reduce significativamente las posibilidades de la Alianza de estimular nuevas inversiones en los productores pequeños.

Otro aspecto que llama la atención y tiene efectos negativos es la modalidad adoptada en la mayoría de los estados según la cual los productores primero deben efectuar los gastos y posteriormente reciben el reembolso de los mismos. Este mecanismo impide que muchos productores -sobre todo los más pequeños y los que tienen menores posibilidades de acceder a crédito- se beneficien de los apoyos de la Alianza.

En este contexto **se recomienda** diseñar y operar mecanismos ágiles de aprobación de solicitudes que den certidumbre a los potenciales beneficiarios acerca de su acceso a recursos de la Alianza, particularmente cuando las solicitudes son por montos pequeños, de modo que la aprobación de solicitudes se realice durante los primeros meses del año. Aún si el pago se haría efectivo meses más tarde, la certeza de tener una fuente de financiamiento asegurada animaría a los productores a realizar nuevas inversiones.

También se recomienda abandonar el mecanismo de reembolso a los productores contra gastos efectuados, y utilizar mecanismos de pago anticipado como los aplicados actualmente en algunos estados.

La implementación de estas recomendaciones puede contribuir a que se cumpla el objetivo de fomentar la capitalización de las unidades productivas mediante el estímulo a nuevas inversiones.

6.3. Selección de beneficiarios, aprobación de solicitudes y asignación de recursos

La selección de beneficiarios y la aprobación de solicitudes y de proyectos trascienden por mucho lo estrictamente operativo y son esenciales para optimizar el uso de los recursos, lograr impactos y alcanzar los objetivos de la Alianza. Por ello, en la selección y aprobación se debe buscar una óptima asignación de recursos escasos entre distintas alternativas de uso. En este caso, optimizar la asignación de recursos implica destinarlos a las alternativas en las que existen mayores probabilidades de alcanzar los impactos esperados, de modo que contribuyan al logro de los objetivos del programa. Esto quiere decir que si se busca lograr impactos, los beneficiarios, las solicitudes y proyectos deben aprobarse en función de sus impactos potenciales.

Sin embargo, la operación de la Alianza muestra varios aspectos que no se corresponden con la lógica referida en el párrafo anterior, dificultan una eficiente asignación de recursos y ponen en riesgo la obtención de impactos. De esos aspectos los principales son los siguientes:

- a. Los criterios de elegibilidad de productores definidos en las Reglas de Operación son demasiados abiertos, lo que impide una correcta focalización y selección de beneficiarios.
- b. En la mayoría de los estados el principal criterio aplicado para aprobar solicitudes es el de “primero en tiempo primero en derecho”, que premia a los primeros en presentar solicitudes independientemente de que éstas tengan o no posibilidades de alcanzar impactos. Después de que los recursos se agotan en beneficio de los que estaban más adelante en la fila, seguramente quedan sin ser siquiera analizadas solicitudes que tenían mayores posibilidades de impactos que muchas de las que se aprobaron.
- c. La difusión de los programas es insuficiente. Es común que los funcionarios estatales consideren que no debe hacerse mayor difusión porque “*los recursos no alcanzarían para repartir a todos*”⁽⁸⁾. Esta lógica conlleva el riesgo de que la restringida difusión se realice en función de criterios que no son los más adecuados, tales como preferencias políticas o cercanía geográfica a las capitales estatales.
- d. El mencionado razonamiento de los funcionarios restringe deliberadamente la difusión de la Alianza y las posibilidades de que un mayor número de productores la conozcan y presenten solicitudes. De esta manera se producen asimetrías de información que favorecen a ciertos sectores de productores, generan clientelismo y limitan el acceso de otros a los beneficios de la Alianza.

⁸ Cita textual de una entrevista con funcionarios estatales

- e. La falta de difusión limita el número de solicitudes que se presentan. Si a esto se suma la aplicación del criterio “primero en tiempo primero en derecho”, se evita que las solicitudes compitan entre sí, lo que permitiría que se financien las mejores y no necesariamente las que llegan primero. Generar esta competencia contribuiría a una asignación de recursos más eficiente y más transparente.
- f. En los hechos la aprobación de una solicitud depende del cumplimiento de los requisitos para integrarla y de la disponibilidad de recursos, y no de su calidad ni de sus posibles impactos. La encuesta a funcionarios realizada durante la evaluación de la Alianza 2002 señala las principales razones del rechazo de solicitudes fueron la falta de recursos de los programas y los expedientes incompletos. Esto muestra que no se rechazan solicitudes porque son malas, sino porque le faltan requisitos formales o porque ya no hay dinero disponible.
- g. Las solicitudes y proyectos son sometidos a múltiples revisiones pero generalmente no pasan por ninguna evaluación. En la mayoría de los casos la solicitud se presenta a un CADER, cuyos funcionarios verifican que tenga todos los documentos exigidos como requisitos ⁽⁹⁾. El CADER pasa la solicitud al DDR, donde nuevamente se revisan los requisitos “*pero de una manera más profunda*” ⁽¹⁰⁾. El DDR a su vez entrega las solicitudes al gobierno estatal para que se realicen nuevas revisiones en las que se vuelve a verificar el cumplimiento de requisitos y la presentación de documentos, tarea en la que participan funcionarios estatales y de la Delegación de SAGARPA. Esas revisiones están a cargo del responsable de la operación del programa en el gobierno del estado, del grupo de trabajo en el que participan funcionarios estatales y de la Delegación de SAGARPA, de la Comisión Técnica correspondiente y del Fideicomiso Estatal, de modo que en algunos casos se hacen hasta cuatro revisiones además de las dos realizadas previamente en el CADER y en el DDR. Pese a estas múltiples revisiones, en la encuesta realizada a funcionarios estatales durante la evaluación de la Alianza 2002 ellos afirman que una de las principales causas para el rechazo de solicitudes es que los solicitantes no presentan todos los documentos exigidos como requisitos, situación que debía haberse detectado en la primera revisión.

Por otra parte, en la mayoría de los estados no se realiza ninguna evaluación de las solicitudes y proyectos. En los pocos estados en los que se hace alguna evaluación, ésta consiste en un análisis técnico y financiero a partir de la información documental, pero no hay ninguna constatación de la información en campo. Esto implica que, en el mejor de los casos, estos evaluadores actúan de manera profesional confiando plenamente en la buena fe de los productores y de quienes les ayudaron a elaborar la solicitud, que en muchos casos son proveedores para quienes la aprobación de la solicitud representa una venta segura.

- h. Finalmente, la mayoría de los estados privilegia el cumplimiento de metas y la ampliación de la cobertura de beneficiarios al máximo posible, lo que no siempre es

⁹ Algunos de esos requisitos son absurdos. Por ejemplo es el caso del compromiso de compra que deben presentar los solicitantes, documento a través del cual alguien se ha comprometido a comprarle la producción adicional que supuestamente obtendrá gracias al apoyo. Este requisito, además de ser muy fácil de obtener aunque no tenga ninguna legitimidad, ignora el dinamismo de los mercados y la lógica económica con que actúan productores y comercializadores.

¹⁰ Cita textual de una entrevista a funcionarios estatales

compatible con el logro de impactos y pone en riesgo una eficiente asignación de recursos.

Este conjunto de situaciones determinan una asignación de recursos poco eficiente que pone en riesgo los impactos que, en estas condiciones, suelen depender poco del diseño y de la operación de la Alianza, y más de la conjunción de muchos factores que la Alianza no controla.

En este marco, con la finalidad de mejorar la selección de beneficiarios, aprobación de solicitudes y asignación de recursos en busca de mayores impactos **se recomienda:**

- a. Redefinir los criterios de elegibilidad de beneficiarios en busca de una mejor focalización, y complementarlos con los resultados de los estudios de estratificación de productores que deben realizarse en los estados.
- b. Ampliar la difusión de los programas de la Alianza para favorecer la presentación de mayor número de solicitudes procedentes de distintas regiones y sectores de cada estado.
- c. Abandonar la aprobación de solicitudes basada en el criterio de “primero en tiempo primero en derecho”. A cambio se deben establecer mecanismos de aprobación rápida para solicitudes pequeñas, mientras que para montos mayores ⁽¹¹⁾ deberán establecerse mecanismos a través de los cuales las solicitudes compitan por los recursos.
- d. Seleccionar solicitudes y proyectos a partir de cierto monto en base a una evaluación ex-ante que incluya visitas de campo, análisis de viabilidad técnica y de rentabilidad económica. Los recursos necesarios para esa evaluación deberían salir del fondo destinado a financiar las inversiones de la Alianza aunque eso signifique una pequeña reducción en la cobertura, ya que es razonable una pequeña reducción en las metas si a cambio se garantiza una mejor asignación de recursos.
- e. Reducir las múltiples revisiones de la documentación que acompaña a las solicitudes a una sola.
- f. Fortalecer la lógica de proyectos para lograr una asignación más eficiente de los recursos, lo que a su vez exige desarrollar las capacidades necesarias para la generación de proyectos.

6.4. Sistema de Información del Sector Rural (SISER)

El SISER ha permitido que por fin se cuente con un sistema de información computarizado que permite el seguimiento al proceso de presentación y aprobación de solicitudes y proyectos, lo que resuelve uno de los puntos más débiles en la operación de la Alianza. Este sistema representa un instrumento valioso que ha eliminado múltiples problemas de disponibilidad, flujo y confiabilidad de la información. Adicionalmente, limita

¹¹ Los gobiernos estatales deberán acordar con el Gobierno Federal el monto a partir del cual las solicitudes deben ser evaluadas

de manera importante el manejo discrecional de las solicitudes y contribuye a la transparencia en la gestión de la Alianza.

Se trata de un sistema perfectible cuya puesta en marcha enfrentó problemas como las restricciones de infraestructura y personal capacitado para capturar la información en los DDR y CADER, el retraso con que fue puesto a disposición de los usuarios en la operación de la Alianza 2002 y una restricción de diseño técnico que obliga a capturar la información en línea, por lo que si se corta la conexión a internet durante la captura de una solicitud, es necesario volver a capturar nuevamente. Sin embargo ninguno de estos problemas llegó a poner en riesgo el funcionamiento del sistema.

Los problemas mencionados son evidentes y es necesario resolverlos porque limitan el aprovechamiento óptimo del sistema y han motivado numerosos y justificados reclamos desde los estados. Sin embargo, una parte de los reclamos utilizan estos problemas como pretextos cuando las causas reales del descontento son otras; por ejemplo en algunos casos los estados no quieren abandonar sus propios sistemas en beneficio de un sistema nacional; en otros casos los reclamos en el fondo se deben a que el SISER contribuye a dar mayor transparencia a la gestión de la Alianza y limita las posibilidades de manejo discrecional de parte de algunos funcionarios estatales.

Lo avanzado hasta el presente muestra que es imprescindible consolidar el SISER, para lo que **se recomienda** poner el sistema a disposición de los usuarios antes de que comience la operación anual de la Alianza, fortalecer las capacidades humanas y el equipamiento en los DDR y CADER, y buscar una alternativa técnica al actual diseño que obliga a capturar en línea.

6.5. Proyectos de ejecución nacional

Si bien la mayor parte de los recursos de la Alianza son aplicados bajo la modalidad de ejecución federalizada, también es necesario considerar los recursos ejercidos mediante ejecución nacional.

Las Reglas de Operación establecen de manera muy escueta que la modalidad de ejecución nacional es aplicable para dar atención a cultivos y especies de prioridad nacional, para lo cual las áreas correspondientes de SAGARPA acuerdan directamente estos proyectos con las organizaciones de productores, aunque también puede haber participación de los gobiernos estatales.

La modalidad de ejecución nacional tiene importantes ventajas, una de las cuales es que puede servir, como lo dicen las Reglas de Operación, para impulsar especies y cultivos de prioridad nacional. Pero tal vez todavía más importante, es la posibilidad de utilizar esta modalidad para impulsar líneas de trabajo estratégicas para el Gobierno Federal como la generación de proyectos integrales para la aplicación de recursos, la participación de Prestadores de Servicios Profesionales (PSP) en la generación de ideas y proyectos con amplia participación de los productores, la consolidación de consejos municipales, el tratamiento diferenciado a grupos prioritarios, la articulación de cadenas de valor y otras.

La ejecución de acciones en las líneas mencionadas bajo responsabilidad directa del Gobierno Federal, puede aportar notablemente en la construcción conceptual y en el logro

de experiencia operativa, y así contribuir al desarrollo y consolidación de esas estrategias. También puede servir a la realización de experiencias piloto en las líneas señaladas anteriormente y en otras, lo que permitiría dar a esas acciones un efecto demostrativo que posteriormente permita la replicación de experiencias exitosas.

Mediante proyectos de ejecución nacional se amplía la posibilidad de financiar proyectos comparativamente grandes, que trascienden un grupo local de productores, un municipio, un DDR e incluso un estado. El valor agregado en este caso radica en que es muy poco probable que proyectos de esa magnitud sean financiados mediante la modalidad de ejecución federalizada.

Finalmente, la modalidad de ejecución nacional se presta para aplicar una lógica de fondos competidos en la selección de proyectos, que puede contribuir notablemente a una eficiente asignación de recursos.

Del otro lado, es necesario tener conciencia acerca de algunos riesgos que están presentes en la modalidad de ejecución nacional. Por ejemplo, hay el riesgo de caer en la tentación de intentar revertir el proceso de federalización a través de una creciente concentración de recursos de la Alianza en manos del Gobierno Federal. Por otra parte, los riesgos de discrecionalidad en la aplicación de los recursos o de un manejo político de los mismos no desaparecen por el solo hecho de que los administra el Gobierno Federal. Para aprovechar plenamente las posibilidades que ofrece esta modalidad de operación, es necesario tener conciencia de estos riesgos y evitarlos deliberadamente.

Considerando lo dicho anteriormente se **recomienda**:

- a. Utilizar la modalidad de ejecución nacional para apoyar el logro de objetivos prioritarios para el Gobierno Federal como la consolidación de líneas estratégicas para la política nacional, la generación de experiencias exitosas que surtan efecto demostrativo y posteriormente se repliquen, y el financiamiento de proyectos cuya envergadura requiere la participación del Gobierno Federal.
- b. De ninguna manera se debe utilizar la modalidad de ejecución nacional en proyectos que pueden ser financiados mediante ejecución federalizada. No se trata de hacer más de lo mismo, el valor que justifica la ejecución nacional está en que abre las posibilidades de innovar y consolidar propuestas estratégicas para la política sectorial a nivel nacional.
- c. Para los proyectos ejecutados bajo esta modalidad se deben definir y cumplir rigurosamente los objetivos, mecanismos de difusión, criterios de elegibilidad y procedimientos de selección a utilizar, de modo que su ejecución sea ejemplar y marque una referencia que oriente y exija a los gobiernos estatales. Idealmente todos los proyectos financiados bajo esta modalidad deberían seleccionarse mediante la lógica de fondos competidos.

6.6. Cadenas agroalimentarias

El Programa Sectorial define como una de las políticas sectoriales el impulso a las cadenas productivas, lo que se traduce en las Reglas de Operación Alianza cuando establecen que, una de las líneas estratégicas de la Alianza es el estímulo a la integración de cadenas agroalimentarias. Más allá de la formalidad de los documentos citados, las máximas autoridades de SAGARPA permanentemente enfatizan en la prioridad que se asigna a esta estrategia.

En este marco SAGARPA impulsa la identificación de cadenas prioritarias en cada estado, tarea que está a cargo de los gobiernos estatales ⁽¹²⁾. Entre otras acciones, esa identificación debería inducir que se asigne prioridad a esas cadenas al momento de asignar los recursos de la Alianza.

Una dificultad para operativizar esta línea estratégica es que no existe un concepto claro y compartido por todos los actores respecto de lo que es una cadena y de qué implica integrarla. Al no haber un concepto compartido que oriente las acciones del Gobierno Federal y de los gobiernos estatales, cada actor asume su propio concepto y actúa en consecuencia. Esta no es una crítica a la posibilidad de que existan diversas comprensiones y conceptos en torno a una expresión, sino que, al tratarse de una línea estratégica de la política sectorial, es necesario que el Gobierno Federal colectivice en su interior un concepto común que oriente sus acciones y las de los gobiernos estatales, ya que de no ser así se propicia la dispersión de esfuerzos al encaminarlos en direcciones distintas.

La ausencia de un concepto común a su vez dificulta la implementación de una estrategia consistente orientada a impulsar la integración de cadenas. Ante esta situación muchas acciones están dirigidas a la constitución formal de instancias colegiadas en base a las cuales se supone van a funcionar las cadenas. En ese marco es común escuchar a funcionarios estatales y federales decir que “se conformó” determinada cadena, cuando lo que realmente se conformó es una instancia en la que idealmente participan productores, proveedores, comercializadores, industriales y otros actores involucrados en esa cadena agroalimentaria, instancia que se espera impulse su integración. Este no es sólo un problema semántico, sino sobre todo conceptual que debe ser atendido.

En otros casos se asume que la estrategia de articulación de cadenas debe motivar a que los productores actúen en todos los eslabones, de modo que se conviertan en sus propios proveedores, en industrializadores y comercializadores, con la finalidad de acceder a una mayor proporción del excedente generado a lo largo de la cadena.

En opinión de los responsables de este documento ambos conceptos son erróneos, tanto el de la conformación burocrática y formal de la cadena, como el que pretende estimular a los productores hacia una integración vertical, cuando el objetivo debería ser fortalecer la vinculación entre eslabones en beneficio de todos los participantes en cada eslabón.

¹² Varios gobiernos estatales no priorizaron las cadenas más importantes, sino que identificaron las actividades predominantes en el estado y no definieron prioridades, lo que marca un camino seguro rumbo a la dispersión

En esta situación **se recomienda** difundir amplia y sistemáticamente el concepto de cadena agroalimentaria definido por las autoridades de SAGARPA, tanto dentro de esta Secretaría como entre los gobiernos estatales, productores, proveedores, comercializadores industriales y otros actores. Asimismo, ese concepto debe orientar todas las acciones de SAGARPA en este ámbito.

7. Determinantes y tendencias de los impactos registrados

La medición de impactos en la evaluación de la Alianza para el Campo 2002 se basó en la información proporcionada por 18,222 encuestas a beneficiarios de 29 estados de la República, específicamente de los programas de Fomento Agrícola, Fomento Ganadero y Desarrollo Rural.

Para cuantificar los impactos, se desarrollaron un conjunto de indicadores cuyos valores fueron calculados para el conjunto de los encuestados y por separado para cada programa, tipo de productor, rango de inversión y tipo de inversión. En este apartado se presenta una síntesis de los principales impactos identificados durante la evaluación ⁽¹³⁾.

7.1. Determinantes de los impactos

Durante la evaluación de la Alianza para el Campo los impactos han sido analizados considerando el tipo de productor, el programa, el rango de inversión y el tipo de inversión al que accedió el productor. Fruto de ese análisis se puede afirmar que el **tipo de productor** ⁽¹⁴⁾ es, de todas estas categorías de análisis, la que más influye en los impactos.

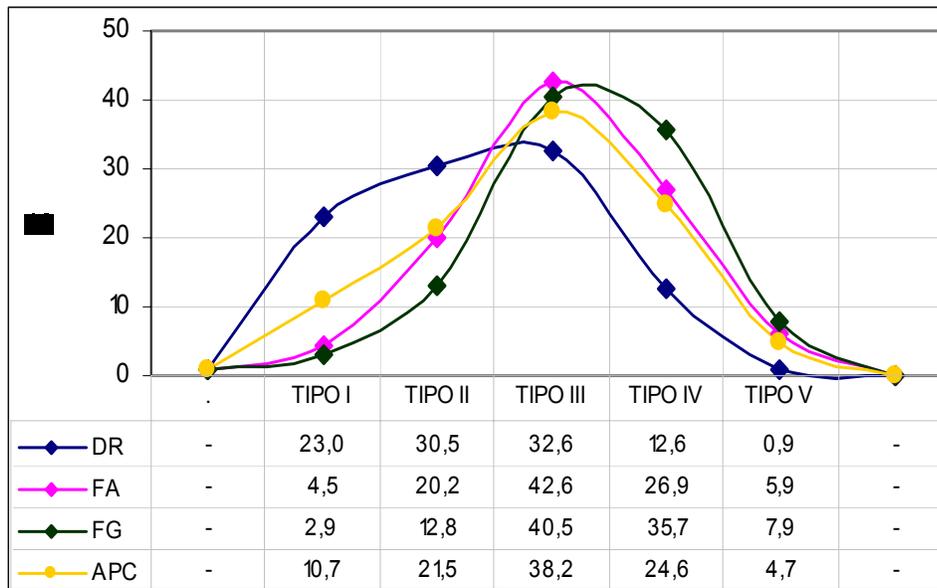
Si bien cada indicador arroja resultados específicos, un análisis de conjunto muestra que, en la mayoría de los indicadores, los productores tipos II, III y IV registran los mayores impactos. Los productores tipo I enfrentan limitaciones estructurales que en muchos casos evitan el aprovechamiento pleno de las inversiones, lo que a su vez reduce sus impactos. Por su parte, las condiciones económicas, tecnológicas y de capitalización que caracterizan a los productores tipo V, determinan requerimientos más exigentes que los que pueden satisfacer las inversiones y servicios que brinda la Alianza, por lo que los impactos en estos productores también son comparativamente bajos.

La siguiente figura presenta la distribución de los beneficiarios encuestados durante la evaluación de la Alianza 2002 entre cada uno de los tipos de productores definidos. Esa distribución está diferenciada para los beneficiarios de Fomento Agrícola, Fomento Ganadero, Desarrollo Rural y el conjunto de la Alianza.

¹³ Para un análisis más detallado de los impactos se recomienda recurrir a los informes de evaluación nacional por programa que fueron elaborados por FAO y están disponibles en el sitio www.evalalianza.org.mx

¹⁴ Para la evaluación de impactos se construyó una tipología de productores considerando la escolaridad, la superficie de tierra, el tamaño del hato ganadero, el valor de otros activos productivos y la intensidad en la vinculación con los mercados. Según esa tipología, los productores del tipo I son los que están en peores condiciones considerando estas variables, mientras que los del tipo V son los que están en mejores condiciones. En el anexo 1 se explica la forma en que se construyó esa tipología y se presenta la distribución de los productores encuestados en los cinco tipos.

Figura 1: Tipología de beneficiarios de Alianza por grupos de programa



FUENTE: Encuesta a beneficiarios, evaluación 2002

Los resultados de la evaluación muestran que los impactos también están determinados por elementos concretos de la situación en que se desenvuelven los productores y que pueden convertirse en factores de éxito. Algunos de esos factores están dados por la naturaleza, como es el caso de las condiciones agroecológicas, climáticas y la disponibilidad de recursos naturales. El carácter innovador del productor es sin duda un factor de éxito, tal vez el más importante de todos, pero en él lamentablemente no es posible incidir. Pero también existen otros factores de éxito para el logro de impactos sobre los cuales la Alianza puede influir, tales como una correcta lectura de las áreas en las que las unidades económicas tienen potencial de desarrollo, la coincidencia entre lo que el productor necesita efectivamente y el apoyo al que accede, y los servicios de un técnico calificado, creativo y comprometido que trabaje con el productor en la construcción de un proyecto productivo, que no es necesariamente lo mismo que un documento de proyecto formalmente elaborado y presentado para solicitar apoyo de la Alianza. Por ello, para incrementar los impactos de las inversiones es necesario incidir en los factores señalados porque ayudan a configurar una atmósfera favorable para el éxito.

Otra enseñanza de la evaluación es que los procesos mediante los cuales opera la Alianza constituyen un factor determinante de los impactos. En ese sentido, los resultados de la evaluación señalan que la forma en que se hacen las cosas es tan importante como la inversión que se realiza por lo que, dependiendo de la calidad de los procesos, los impactos pueden multiplicarse o sencillamente no existir.

Finalmente, durante la evaluación se constató que una adecuada selección de beneficiarios es premisa ineludible para el logro de impactos, lo que en el caso de la Alianza se dificulta por la gran apertura de los criterios de elegibilidad, los mecanismos que se aplican en la aprobación de solicitudes y la ausencia de estudios de estratificación de productores que permitan apoyos diferenciados,

temas tratados abundantemente en otros apartados de este documento y que se recomienda muy fuertemente sean resueltos de manera prioritaria.

7.2. Principales impactos registrados

A continuación se analiza el comportamiento de los principales impactos registrados en la evaluación de la Alianza para el Campo 2002.

a. Capitalización

Este indicador mide la participación del apoyo como porcentaje del valor total de los activos productivos del beneficiario. En este indicador los productores del tipo I son los que registran mayores impactos, pese a que no son los que recibieron los mayores montos de apoyo. Esto se explica porque el patrimonio productivo inicial de estos productores era tan pequeño, que las inversiones apoyadas por la Alianza inciden significativamente en ese patrimonio. Este mismo razonamiento explica que, a medida que se transita de los productores tipo I a los tipo V, el valor del indicador disminuye hasta llegar a su valor mínimo en el tipo V.

Sin embargo, los impactos en la capitalización de los pequeños productores se relativizan cuando se analiza la permanencia y el aprovechamiento de las inversiones. Los beneficiarios tipo I son los que menos aprovechan las inversiones realizadas, mientras que los del tipo V son los que mejor las aprovechan, lo que tiene relación directa con las posibilidades de acceso a servicios e inversiones complementarias.

La misma tendencia se registra en lo que se refiere a la permanencia de las inversiones, que registra el valor más bajo en el tipo I, es creciente y alcanza el máximo en el tipo V. En este caso la explicación radica en que las unidades productivas más pequeñas son más vulnerables a situaciones críticas que muchas veces las obligan a deshacerse de los activos adquiridos con apoyo de la Alianza.

Los impactos en capitalización registraron diferentes magnitudes entre grupos de programas y tipos de productores. El subsidio otorgado por Alianza representó en promedio el 10% del valor de los activos productivos de cada productor, siendo más alta esta proporción en los programas de Desarrollo Rural (13%) y más baja en Fomento Ganadero (7%). Considerando los tipos de productores, como ya se dijo se observa un comportamiento decreciente, de modo que en el tipo I la proporción toma el valor más alto (21%) y en el tipo V el más bajo (5%) (Cuadro 1).

Cuadro 1: Proporción del apoyo en el valor total de los activos productivos de los beneficiarios (en porcentaje)

Programa	Tipo I	Tipo II	Tipo III	Tipo IV	Tipo V
	%				
Fomento Agrícola	24	15	11	10	11
Fomento Ganadero	19	13	7	5	2
Desarrollo Rural	21	13	9	8	9
Alianza para el Campo	21	13	9	7	5

FUENTE: Encuesta a beneficiarios, evaluación Alianza 2002

A partir de estos resultados, con la finalidad de incrementar los impactos de la capitalización sobre la economía de los productores más pequeños, **se recomienda** acompañar las inversiones en capital físico con asistencia técnica y capacitación que contribuyan al desarrollo de capital humano imprescindible para el óptimo aprovechamiento de las inversiones. Por otra parte, es necesario analizar si tiene sentido apoyar a los productores de los tipos IV y V con inversiones en capital como las que puede ofrecer la Alianza.

b. Cambio tecnológico

Este indicador mostró resultados pobres, ya que menos del 10% de los beneficiarios reportaron cambio tecnológico, lo que en parte se debe a que estos cambios se expresan en periodos de tiempo relativamente largos.

Otra causa de estos resultados tan pobres es que se apoyan productores que ya utilizan tecnologías similares a las que pretende inducir la Alianza, por lo que los beneficiarios sólo aprovechan los subsidios para reponer o rehabilitar inversiones que utilizan tecnologías ya conocidas. Los principales cambios se presentaron en sistemas de riego, genética animal y en prácticas sanitarias.

Considerando tipos de productores, este indicador muestra la misma tendencia que el de capitalización, de modo que nuevamente los productores del tipo I registran los mayores impactos y los del tipo V los menores. En este caso los productores más pequeños registran mayores impactos porque la Alianza les permite acceder a inversiones en instalaciones, maquinaria y equipo que son nuevos para ellos, lo que inmediatamente motiva un cambio técnico importante aunque por lo general insuficiente para salir de la situación de rezago tecnológico en que se encuentran. Sin embargo el salto inicial motivado por nuevas inversiones no logra su pleno desarrollo por las limitaciones de estos productores en el acceso a servicios complementarios como asistencia técnica y capacitación.

Si bien la tendencia general muestra mayores impactos en los productores tipo I, cuando se trata de tecnologías especializadas y de alto valor –cambio a sistemas de riego por aspersión, a calidad genética certificada, a variedades resistentes a plagas– los productores que registraron los mayores cambios son los tipos V.

c. Producción y productividad

Los impactos en producción y productividad fueron significativos y se reflejaron con mayor intensidad en productores de los programas de Fomento Agrícola dedicados a la producción de hortalizas, pues el 54% de ellos manifestaron que habían percibido incrementos en producción como resultado de mejoras en rendimientos y ampliación de la superficie sembrada. En los programas de Fomento Ganadero, los que reportaron en mayor proporción haber incrementado la producción como producto del apoyo de los programas fueron los productores de ovinos (23%). Si se considera el tipo de productor no se observa una tendencia clara.

Los resultados de la evaluación muestran que para incrementar la productividad de las UPR apoyadas, los programas deben impulsar prioritariamente actividades con mayor potencial productivo y de competitividad, tales como la producción de hortalizas,

ornamentales, ovino cultura y apicultura entre otras, con componentes que incidan en incrementos en la productividad y no sólo en los volúmenes de producción.

d. Otros impactos

Los impactos son casi nulos en temas centrales de la política sectorial, tales como **desarrollo de cadenas de valor, desarrollo de capacidades, conversión productiva desarrollo de organizaciones económicas y conservación de los recursos naturales**. Esto muestra que es necesario operativizar ejes conceptuales que si bien están incluidos en el diseño de Alianza, no han sido llevados a la práctica con la intensidad requerida.

El **desarrollo de cadenas de valor** ha sido muy incipiente, lo que se explica porque los programas no incluyeron apoyos que pudieran incidir en este aspecto, de modo que en este aspecto el diseño de la Alianza no responde a uno de los principales ejes de la política sectorial.

El **desarrollo de capacidades** de innovación, gestión y administración ha sido muy bajo. Los únicos programas de Alianza que promueven este aspecto son DPAI, PRODESCA y de alguna forma Investigación y Transferencia de Tecnología; sin embargo estos tres programas operan desarticulados entre sí y con los otros programas de inversión física. Considerando los resultados por tipo de productor, los tipo I son los que menos impactos lograron en este indicador, mientras que los tipos III y IV obtuvieron los mayores impactos aunque con valores muy bajos.

La **conversión productiva** fue casi nula, destacando un 2% de beneficiarios que han incursionado en la producción de hortalizas y, digno de mencionar, un 4% en actividades no agropecuarias de hilados, costura y tejido.

El **desarrollo de organizaciones económicas** ha sido muy precario, pues aunque más del 55% de los beneficiarios de Alianza manifestó pertenecer a una organización, ésta es en su mayoría de tipo gremial. Si se considera el tipo de beneficiarios, la proporción de productores que pertenece a una organización es de 31% en el tipo I y sube hasta llegar al 72% en el tipo V.

Pese al pobre desempeño de estos indicadores, es necesario mencionar que durante las visitas de campo se constató que los impactos son mayores cuando se apoyan proyectos grandes orientados a la generación de valor e integración de las cadenas, a grupos organizados y que incluyen componentes de asistencia técnica y capacitación.

Los resultados descritos en este inciso deben ser seriamente analizados, toda vez que se trata de temas clave para lograr mayores impactos económicos y que constituyen aspectos prioritarios en la política sectorial vigente.

8. Lógica de proyectos

La actual administración federal ha impulsado una tendencia a emplear el proyecto productivo como herramienta para la asignación de recursos públicos dentro de la Alianza para el Campo, buscando que esa asignación se realice de manera cada vez más eficiente. Este criterio se usó inicialmente en el grupo de programas de Desarrollo Rural en 2001; posteriormente en las reglas de operación 2002 se estipuló que este grupo de programas debería aplicar el 60% del presupuesto con base en proyectos productivos y los grupos de programas de Fomento Ganadero y Fomento Agrícola emplearían también esta herramienta como criterio de asignación. En 2003 se estableció como criterio generalizado en la Alianza de que el 60% de los recursos de inversión en ejecución federalizada y el 100% de los de ejecución nacional se apliquen a través de proyectos productivos. La razón principal para solicitar los proyectos fue dar a conocer a los productores un instrumento de administración empresarial que podría mejorar el manejo de sus unidades de producción ⁽¹⁵⁾.

En el grupo de Programas de Desarrollo Rural, a través del PRODESCA se dispuso una cantidad importante de recursos financieros y se capacitaron recursos humanos (Prestadores de Servicios Profesionales, PSP) para elaborar dichos proyectos, supervisar su calidad y dar seguimiento a su ejecución a través del Programa de Desarrollo de Capacidades. En el caso de Fomento Agrícola y Fomento Ganadero no se creó una estructura organizativa similar para dar soporte al desarrollo de los proyectos, ni se establecieron mecanismos de coordinación para que la estructura operativa de los programas de Desarrollo Rural generara proyectos también para estos dos grupos de programas ⁽¹⁶⁾.

Hasta el momento, los resultados no han sido plenamente satisfactorios por varias razones:

- En muchos casos la relación entre los productores y los PSP que elaboraron los proyectos fue puntual y distante, por lo que los primeros no pudieron aprovechar el proceso de su elaboración para sistematizar la información de su empresa.
- Como los productores tenían previamente una visión (explícita o implícita) de su empresa, a menos que los PSP trabajen estrechamente con ellos para definir estrategias a partir de esta visión, los productores mantienen cierta reticencia a aceptar las recomendaciones de los profesionales.
- A partir de su visión, los productores ya habían hecho su propio cálculo de rentabilidad antes de solicitar el apoyo de la APC, por lo que los proyectos les ofrecían poca información que ya no tuvieran.

¹⁵ Esta fue la opinión reportada por los funcionarios federales y estatales que fueron entrevistados en el proceso de evaluación.

¹⁶ En las Reglas de Operación 2003 se establece que los prestadores de servicios profesionales del PRODESCA apoyen la elaboración de proyectos productivos para el Programa Agrícola, cosa que no fue establecida para el programa de Fomento Ganadero.

- Los PSP que prepararon los proyectos eran en general agrónomos con una visión de la empresa centrada en los aspectos productivos y no en los comerciales o gerenciales, por lo que muchas veces los proyectos no respondían a las necesidades de los productores.
- En muchos casos, la elaboración de proyectos ha sido asumida como un requisito formal para acceder a los recursos de la Alianza y como un formato de solicitud mucho más complicado.

Aunado a lo anterior, algunos procedimientos operativos también limitaron la utilidad del instrumento:

- La obligación de comprometer los recursos de los programas en un plazo determinado obliga a los funcionarios a no observar los estándares de calidad necesarios para los proyectos
- Los funcionarios operativos no están capacitados adecuadamente para evaluar los aspectos económicos de los proyectos
- Al no establecerse con anticipación periodos de recepción, la calificación de los proyectos se realiza sin referencia alguna de comparación
- Si el proyecto presentado cumple en general los requisitos establecidos, se aplica el criterio de “primero en tiempo, primero en derecho” para aplicar los recursos, lo que no contribuye a la mejor asignación de recursos.

En suma, como no hubo un adecuado control de calidad de los proyectos de parte de las instancias responsables de la operativa, los proyectos elaborados por las empresas y PSP fueron, en general, de baja calidad.

Aún si se hubiese querido utilizar a los proyectos elaborados para asignar más eficientemente los recursos públicos a través de fondos competidos, esto no hubiera sido posible porque la gran mayoría de los revisores no están capacitados para analizar los proyectos y porque no se evalúan simultáneamente todos los proyectos disponibles.

Sin embargo, es muy importante señalar que existen algunos avances importantes derivados de la aplicación de este instrumento en la operación de los programas de Alianza:

- Se ha avanzado en la capacitación de una planta de profesionales en la técnica de elaboración de proyectos productivos
- Se tiene disponible una cartera de proyectos que refleja las demandas de los productores y sus organizaciones, misma que puede servir como base para la operación de los programas de Alianza en los próximos años
- Los productores y sus organizaciones empiezan a valorar las bondades de realizar inversiones mejor planeadas bajo esta técnica.

La utilidad de los proyectos en la operación de la APC dependerá en gran medida de que se defina si se van a usar como insumo en la decisión para asignar fondos públicos, como instrumento de administración empresarial que se desea transferir a los productores o ambos. Se debe señalar que no es claro, a priori, establecer cuál es el mejor mecanismo para financiar proyectos productivos.

En cualquiera de los casos, el uso de proyectos de inversión como criterio para asignar los recursos fiscales, con respecto al mecanismo de atención a la libre demanda, supone que permitirá asignar más eficientemente los escasos recursos disponibles ya que permite una mayor focalización de los subsidios, realizar inversiones mejor planeadas, incrementar los montos de apoyo, reducir el número de solicitudes presentadas, asignar recursos con criterios de selección más objetivos y pre-establecidos, y dar certidumbre a las inversiones de los productores a través de la ejecución de inversiones multianuales condicionadas al desempeño de los acciones comprometidas.

Asimismo, se debe señalar que el uso de la técnica de elaboración de proyectos debe ser parte de una estrategia amplia que favorezca el desarrollo de la capacidad de innovar tanto en los productores individuales como en sus asociaciones. Esta capacidad se puede desarrollar ayudando a los productores (en forma individual o colectiva) a crear canales de comunicación con diferentes tipos de agentes para identificar nuevas fuentes de información y de oportunidades comerciales.

Debido a la falta de experiencia con estos mecanismos de selección y financiamiento de proyectos, **se recomienda** realizar dos pruebas piloto en las que se fomente el desarrollo de proyectos productivos con base en el establecimiento de relaciones estables entre productores y catalizadores profesionales. Una de estas pruebas debe abordar la elaboración de proyectos como insumo para buscar mayor eficiencia en la asignación de fondos públicos, mientras que la otra debe considerar el uso de proyectos como instrumento de innovación y mejoramiento de la administración empresarial. Estas experiencias brindarán información necesaria para orientar la lógica de proyectos como herramienta de la Alianza en el futuro.

a. Uso de proyectos como insumo para buscar mayor eficiencia en la asignación de fondos públicos.

Para garantizar una operación adecuada y cumplir con sus objetivos, el procedimiento debería incluir los siguientes aspectos:

- Asignar recursos a través de una relación de competencia entre proyectos de montos relevantes
- Iniciar en programas de ejecución nacional con apoyo a proyectos que den direccionalidad a la política y se conviertan en acciones demostrativas para la operación federalizada
- Tomar medidas para eliminar asimetrías indeseables entre los solicitantes
- Establecer un arreglo institucional que permita un manejo transparente y eficiente de la asignación de los recursos públicos en el cual participen los diferentes sectores de la sociedad (ONG's, representantes de cadenas productivas, productores, etc.).

- Comprometer con base en el proyecto autorizado apoyos multianuales condicionados al desempeño de las inversiones
- El mecanismo deseable para la recepción y selección de proyectos sería:
 - A través de convocatoria pública
 - Con cartera de proyectos acumulable durante el ciclo de evaluación
- Aplicar un sistema de selección de proyectos con criterios objetivos preestablecidos. Entre los criterios más relevantes que se podrían establecer para la selección de proyectos a apoyar serían:
 - Insertos en programas estatales o regionales de desarrollo
 - Población objetivo bien definida: actividad productiva, territorio, grupos prioritarios. Se sugieren PBI y PBIi, preferentemente organizados con base en los beneficios que generará el proyecto
 - Con viabilidad técnica, financiera, económica y ambiental
 - De dimensión regional o estatal
 - Con componentes importantes de innovación tecnológica
 - Con efectos de integración de cadenas de valor
 - Con aportaciones importantes de los beneficiarios y de otras fuentes de financiamiento

En la operación de este procedimiento se deben tomar las siguientes precauciones: se puede generar una concentración de recursos en pocas manos por asimetrías entre los solicitantes; se requiere de una planta de recursos humanos calificada para generar una cartera importante de proyectos viables entre los que se establezca una verdadera competencia por los recursos; se requiere de una estructura operativa más calificada para la selección de los proyectos de mayor calidad; esta lógica operativa requiere de sistemas de seguimiento y control mucho más estrictos y exige mayores gastos en control, seguimiento y administración.

b. Uso de proyectos como instrumento de innovación y mejoramiento de la administración empresarial

En este caso el énfasis del procedimiento está en la forma en que se prepara el proyecto como método de innovación y su empleo para mejorar la administración de las unidades de producción.

Se recomienda que los proyectos se elaboren a partir del establecimiento de relaciones estables entre los productores y agentes catalizadores de procesos de innovación. Estos agentes deberían acompañar a los productores en el proceso de identificación de los problemas a resolver y de las estrategias más adecuadas dados los recursos y restricciones que tiene el productor, además de ayudarlos a establecer diferentes tipos de relaciones comerciales estables (por ejemplo agricultura por contrato, cooperativas, integradoras o relaciones comerciales estables con compradores y vendedores, entre otros). Es decir, estos agentes deberán trabajar con los productores en forma participativa para desarrollar e implementar los proyectos de innovación. No es necesario que estos profesionales sean agrónomos o veterinarios, pero sí es esencial que tengan una formación adecuada que les permita cumplir con el papel asignado. Además, se recomendaría lo siguiente:

- Iniciar en programas de ejecución federalizada con apoyo a proyectos de montos de inversión intermedios
- Tomar medidas para eliminar asimetrías indeseables entre los solicitantes
- Establecer un arreglo institucional calificado que permita un manejo transparente de la asignación de los recursos públicos
- Comprometer con base en el proyecto autorizado apoyos multianuales condicionados al desempeño de las inversiones
- Aplicar un sistema de selección de proyectos con criterios objetivos preestablecidos.
 - Con viabilidad técnica, financiera, económica y ambiental
 - Con componentes importantes de innovación tecnológica
 - Con efectos de integración de cadenas de valor

Anexo 1 Tipología de beneficiarios

En la evaluación de Alianza para el Campo 2001, mediante el uso de una tipología de productores definida para ese efecto, se comprobó que el principal factor que determina la generación de impactos es el tipo de productor, por lo que en la evaluación de la Alianza 2002 se retomó y ajustó esa tipología a fin de estudiar el comportamiento de los impactos entre diversos tipos de productores.

Esta tipología se conformó por cinco estratos de productores en los que cada uno agrupa a productores con características socioeconómicas homogéneas pero diferentes a las de los otros estratos. Para la determinación de las características socioeconómicas que definieron los estratos se utilizaron las siguientes variables:

- Grado de escolaridad*, que incide en el comportamiento de los productores y puede modificar los efectos que tienen los apoyos
- Tamaño de la superficie o del inventario pecuario*, que expresa la escala de operación del productor agrícola o pecuario
- Valor de los activos productivos*, que muestra la magnitud económica del productor
- Orientación de la producción al mercado*, que revela los nexos del productor con el mercado.

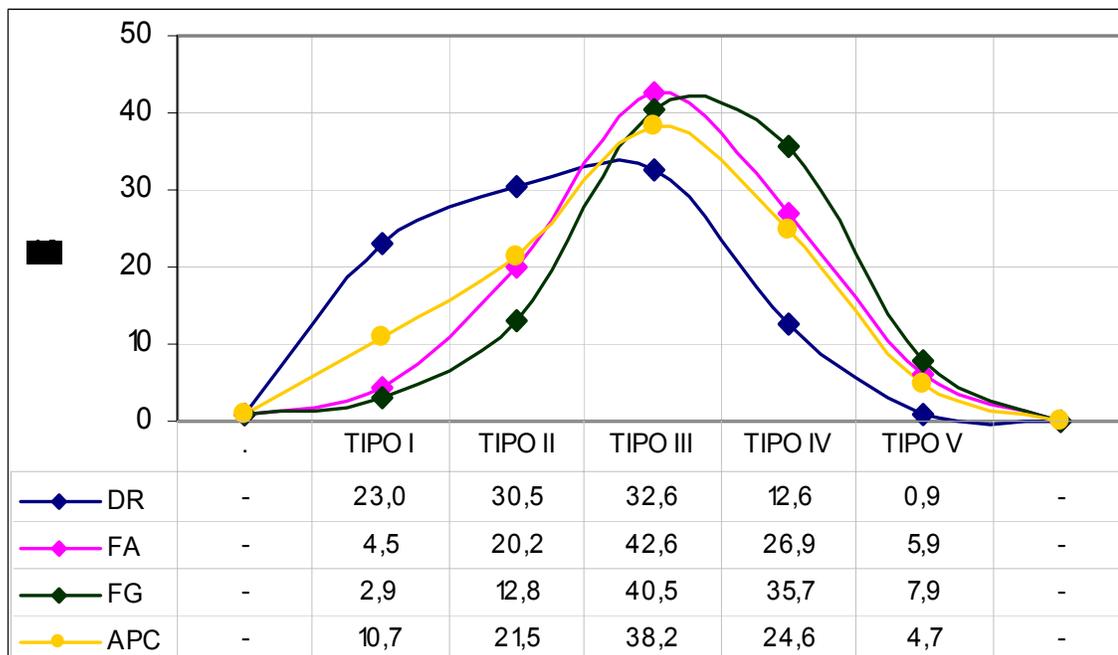
A continuación se presentan las variables así como los rangos definidos por tipo de productor y las ponderaciones que se le asignan a cada rango.

Variable	Tipo I	Tipo II	Tipo III	Tipo IV	Tipo V
Escolaridad (años) Ponderador	Primaria (1-6) 0.2	Secundaria (7 a 9) 0.4	Preparatoria (10-12) 0.6	Licenciatura (13-16) 0.8	Licenciatura concluida y más (17 o más) 1
Superficie equivalente (ha) Ponderador	> 0 hasta 3 0.2	> 3 hasta 10 0.4	> 10 hasta 50 0.6	> 50 hasta 100 0.8	> de 100 1
Bovino equivalente (cabeza) Ponderador	> 0 hasta 5 0.2	> 5 hasta 10 0.4	> 10 y hasta 50 0.6	> de 50 hasta 100 0.8	> de 100 1
Valor de los activos productivos (\$) Ponderador	> 0 hasta 5,000 0.2	> 5,000 hasta 25,000 0.4	> de 25,000 hasta 100,000 0.6	> de 100,000 hasta 500,000 0.8	> de 500,000 pesos 1
Orientación al mercado (% que vende de su producción) Ponderador	Vende > 0 hasta 20 0.2	> 20 hasta el 40 0.4	> 40 hasta 60 0.6	> 60 hasta 80 0.8	> 80 hasta 100 1
Σ	0.2	0.4	0.6	0.8	1

Como se observa en el cuadro anterior cada una de las variables y ponderaciones toma rangos y valores diferentes y crecientes del tipo I al tipo V. Por ejemplo la escolaridad en el tipo I tiene un rango de 1-6 años y un valor de ponderación de 0.2, en los tipo II el rango es de 7 a 9 años con una ponderación de 0.4 y así sucesivamente, hasta llegar al tipo V en el que el rango es de 17 o más años y la ponderación de 1. Para determinar a qué tipo pertenece un productor se suman los valores obtenidos por cada productor y se dividen entre el número de variables utilizadas para su caracterización. Los productores tipo I son los que máximo pueden alcanzar valores de 0.2, mientras que los tipo V son los que alcanzan más de 0.8 y hasta 1.0.

A partir de la tipología definida anteriormente, la siguiente figura presenta la distribución de los beneficiarios encuestados durante la evaluación de la Alianza 2002 entre cada uno de los tipos de productores definidos. Esa distribución está diferenciada para los beneficiarios de Fomento Agrícola, Fomento Ganadero, Desarrollo Rural y el conjunto de la Alianza.

Figura 2: Tipología de beneficiarios de Alianza por grupos de programa



FUENTE: Encuesta a beneficiarios, evaluación 2002

Anexo 2

Sistema de innovación rural

Con el inicio de la Alianza para el Campo en 1996 se inició la reforma del sistema público de extensión agropecuaria, considerado ineficiente, altamente burocratizado, con pobre cobertura y excesivamente costoso. La reforma incluyó la descentralización del servicio, su privatización donde esto era posible y la aplicación de un esquema de cofinanciación entre el gobierno federal, los gobiernos estatales y los productores.

La reforma buscó mejorar las estrategias para otorgar asistencia técnica a los pequeños productores, fortalecer las capacidades y ofertas de servicios locales de extensión técnica, capacitación y desarrollo tecnológico, desarrollar un mercado de servicios privados con base en las demandas de los productores en transición y garantizar la sostenibilidad de la producción. Estos principios se mantuvieron en los últimos años de la Alianza atendiendo los lineamientos establecidos en el Programa Sectorial de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación 2001-2006. Para acompañar a estas acciones se establecieron programas relacionados con la generación, validación y transferencia de tecnología y con servicios de información agropecuaria para generar paquetes tecnológicos llave en mano y apoyar la toma de decisiones de los productores y sus organizaciones.

Los dos problemas centrales de los programas públicos de extensión, tanto los viejos como los actuales, fueron su dependencia de decisiones políticas y su concepción lineal de la generación y transferencia de tecnología. Los sistemas de investigación y extensión agropecuaria se organizaron para apoyar las políticas sectoriales federales, con un sistema público de investigación y transferencia que respondía a necesidades políticas más que a las productivas, generándose un divorcio entre los investigadores y extensionistas por un lado, y los productores por el otro. La falta de retroalimentación desde los productores a los investigadores determinó que se desarrollaran tecnologías que no respondían a las necesidades de los agricultores.

En paralelo a los programas públicos de investigación y extensión y con muy poca interacción con éstos, una cantidad importante de productores se juntaron con proveedores de insumos y/o compradores de productos agropecuarios para desarrollar redes de innovación que les permitieron competir exitosamente en mercados domésticos y de exportación. La característica esencial de estas redes de innovación fue su carácter horizontal que les permitió articular las capacidades de diferentes actores para desarrollar tecnologías propias de producción y comercialización.

El factor esencial en el surgimiento y consolidación de las redes de innovación fue un agente catalizador que indujo a los primeros interesados a invertir tiempo, esfuerzo y recursos en una empresa incierta. Estos agentes provinieron de diferentes entornos: a veces fueron compradores de productos, otras veces vendedores de insumos o empleados públicos, incluyendo agentes de extensión. El agente catalizador fue un nuevo tipo de extensionista, ya que estableció una relación estable, no jerárquica y de confianza con los productores agropecuarios, tuvo una visión amplia del proceso de producción y comercialización (no se circunscribió a aspectos puntuales de la producción), y ayudó a identificar los problemas y las fuentes de información para solucionarlos.

Las redes de innovación integraron un Sistema de Innovación Agropecuario (SIA) que está constituido por todos los agentes activos en el medio rural (productores, vendedores de insumos, compradores de productos, asesores públicos y privados, ONGs, autoridades públicas, etc.), las normas que rigen sus interacciones y las interacciones mismas. El SIA se formó espontáneamente y existe aunque no haya sido creado por un acto de gobierno.

Después de casi siete años del proceso de reforma del sistema, a través de la operación de la Alianza se han logrado concretar mejoras importantes entre las que se pueden señalar:

- Se ha creado un incipiente sistema de asistencia técnica descentralizado
- Se ha logrado la corresponsabilidad financiera de algunos gobiernos locales y de productores en la operación del programa, aunque no en la medida de lo deseable
- Los programas atienden cada vez más las demandas tecnológicas de los productores a través de enfoques participativos
- Se ha logrado un grado de reconocimiento social de las acciones de asistencia técnica y capacitación de Alianza
- Se ha logrado movilizar a grupos de productores y de la sociedad rural para que elaboren programas de asistencia técnica y capacitación
- En algunos casos, ya operan organizaciones de productores contratando directamente a los promotores, garantizando que los servicios que se ofrecen respondan a las necesidades planteadas por los productores
- En algunas regiones se ha logrado un estrecho contacto entre investigadores, extensionistas y productores

También se han registrado dificultades para lograr avances en el sentido planteado por el proceso de reforma entre las que se encuentran:

- Algunos estados no valoran los beneficios potenciales de las acciones de asistencia técnica y capacitación y no aportan recursos financieros para la operación de programas y componentes que fomentan la innovación en el sector
- Debido a deficiencias en la coordinación de acciones, las fuentes de información de los agentes son muy limitadas reduciendo la calidad de la asistencia técnica y capacitación que ofrecen
- El sistema de seguimiento y control de los programas es deficiente
- Se ha logrado escaso desarrollo del mercado de servicios de asistencia técnica y capacitación
- El sistema de capacitación de los agentes ha funcionado deficientemente, por lo que su desarrollo profesional no ha alcanzado los ritmos deseados

- No se ha logrado una participación más plural de agentes en el sistema de extensión; hay escasa participación de universidades y agentes privados
- No se está incrementando el pago del servicio por parte de los productores y no se establecen medidas para lograr este fin
- La mayoría de los programas de la Alianza relacionados con la innovación tecnológica tienen al menos cinco años de operación, sin una metodología bien establecida para evaluar sus resultados. Debido a esto, no se pueden cuantificar los efectos reales y válidos del programa en cuanto a transferencia y adopción de tecnología y mejoramiento de la productividad y el ingreso de los productores
- En general se advierten esfuerzos dispersos con casos exitosos aislados. No se han orientado esfuerzos para identificar y replicar experiencias exitosas

La política de innovación en la Alianza

El desafío para los gobiernos federal y estatales es diseñar políticas que contribuyan al fortalecimiento del sistema de innovación y faciliten su funcionamiento. Debido a esta diversidad de condiciones, las políticas y programas públicos deben tener la flexibilidad para adecuarse a las necesidades particulares.⁽¹⁷⁾ A pesar de la incertidumbre que caracteriza estos procesos, es posible identificar algunos factores que influyen sobre la probabilidad de éxito de las políticas públicas. Entre los factores que favorecen la emergencia y consolidación de redes de innovación el más importante es la capacidad de los agentes locales de acceder y procesar información tecnológica y de negocios. Otros factores importantes son la infraestructura de negocios, el grado de desarrollo de los mercados de insumos y productos (incluidos los mercados financieros), un sistema de innovación fuerte que interactúe activamente con los usuarios de tecnologías y las políticas macroeconómicas y de comercio internacional.

Entre los factores que afectan negativamente los procesos de innovación están la falta de libertad de los agentes locales para buscar sus propios esquemas de cooperación, la inflexibilidad de los programas públicos y los derechos de propiedad débiles, incluidos la corrupción y los sistemas judiciales débiles.

Es síntesis, las acciones públicas en apoyo al sistema de innovación deben buscar aumentar las interacciones entre agentes, favorecer el intercambio de información entre agentes, facilitar la generación local y búsqueda internacional de información relevante (incluyendo la promoción de la inversión en capital humano, la adecuación de las instituciones públicas de investigación y extensión), promover el desarrollo e integración de mercados, bajar los costos de transacción, especialmente combatir la corrupción y fortalecer el sistema judicial.

El apoyo a los productores agropecuarios que han logrado desarrollar ventajas competitivas así como la reducción de la pobreza rural en un entorno de globalización y cambio en los patrones de intervención gubernamental requieren el diseño de políticas adecuadas al nuevo entorno sociopolítico. Estas nuevas políticas deben reconocer que

¹⁷ La necesidad de diseñar políticas flexibles que puedan ser adaptadas a necesidades específicas ha sido reconocido recientemente por las instituciones multilaterales (Ej. el Banco Mundial) y en varios medios académicos, a partir del desarrollo de las ciencias de la complejidad.

las redes de innovación han sido los factores más dinámicos del campo mexicano en las últimas tres décadas. Pero este reconocimiento es insuficiente para diseñar la amplia gama de acciones públicas de apoyo al SIA; es necesario constituir un grupo de trabajo (con una masa crítica) para analizar las múltiples acciones de apoyo a la innovación, que incluyen políticas científicas, de extensión, de apoyo al sector agropecuario, comerciales, financieras y de inversión en capital físico, humano y social.

Debido a la complejidad de los problemas y ambientes sobre los cuales se busca influir con las políticas de innovación no es posible definir un modelo único de programa de extensión. Más bien, es necesario definir programas flexibles que puedan ser adaptados localmente. El diseño de estos programas debe incluir aspectos tales como el perfil de los agentes catalizadores, los mecanismos de acceso a recursos financieros, mecanismos de control de los mismos y la interacción con otros programas públicos y privados.

Para definir la nueva orientación de las políticas de extensión en el marco de la APC es necesario considerar los siguientes aspectos:

- La integración de las políticas de innovación en la política de desarrollo rural
- La cobertura y población objetivo de los diferentes componentes del sistema de extensión
- Estructura organizativa y financiamiento
- Procedimientos de planeación y definición de prioridades
- Sistemas de gobernabilidad tanto a nivel federal como local
- Papel de los agentes privados y de la sociedad civil que prestan servicios de extensión
- Papel de los usuarios de los servicios de extensión
- Procedimientos para la identificación de métodos de extensión y enfoques a ser empleados
- Sistemas para apoyar la prestación de los servicios de los extensionistas: entrenamiento, apoyos tecnológicos, medios de comunicación masivos, entre otros
- Programa de formación y capacitación de los técnicos del sistema.

El análisis detallado de estos factores excede los objetivos del presente documento, por lo que se recomienda realizar estudios para definir los objetivos, metas y organización de los sistemas de investigación y extensión dentro de las políticas nacionales de innovación.