



Evaluación Alianza Contigo 2003



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

SAGARPA



Informe General

MÉXICO

OCTUBRE, 2004



Evaluación Alianza Contigo 2003



Informe General



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

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

Adolfo Álvarez Macias	Evaluación Fomento Ganadero
Claudia Mir Cervantes	Evaluación de la Gestión
David Loyola Mandolini	Evaluación de Impactos y Análisis Estadístico
Emilio Morales Torres	Sistemas Informáticos
Ernesto Lozano Martínez	Evaluación de SNIDRUS
Gabriel Ayala Borunda	Evaluación de Salud Animal
Hugo Gámez Flores	Evaluación de Fomento Agrícola y Fondo de Estabilización del Café
Javier Mario Ekboir	Evaluación de Investigación y Transferencia de Tecnología
José Castañón Mata	Soporte a Evaluaciones Estatales
José Juan Mondragón Castillo	Evaluación de Sanidad Vegetal
Juan José Soto Galeana	Evaluación de Acuicultura y Pesca
Leonardo Pérez Sosa	Evaluación de Fomento Agrícola
Ma. Eugenia Barajas Montoya	Asistente Administrativa
Manuel Chávez Ángeles	Diseño Muestral
María de Jesús Santiago Cruz	Evaluación de Desarrollo Rural
Nuria Torroja Mateu	Evaluación de Desarrollo Rural
Raúl Coronilla Cruz	Evaluación de la Gestión
Ricardo Javier Juárez Cruz	Evaluación del Fondo de Estabilización del Café
Robert Williams Carcamo Mallen	Asistente Técnico
Santos Santillanes Chacón	Evaluación Fomento Ganadero
Soledad Rodríguez Partida	Sistemas Informáticos

Tabla de contenido

Introducción	1
1. La Alianza Contigo	3
1.1 Evolución de Alianza entre 1996 y 2003	3
1.2 Características de Alianza Contigo 2003.....	5
1.3 Estructura programática	6
1.4 Distribución de beneficiarios y subsidios de Alianza 2003 por tipo productor	8
2. Resultados alcanzados y tendencias	11
2.1 Inversión y capitalización rural.....	11
2.2 Ingreso de los productores	12
2.3 Empleo.....	13
2.4 Innovación tecnológica	14
2.5 Efectos de Alianza sobre la institucionalidad para el desarrollo rural.....	15
2.6 Otros resultados relevantes.....	17
3. La Gestión de Alianza	19
3.1 Gestión descentralizada de Alianza	19
3.2 Asignación de recursos	23
3.3 Temas críticos para la operación.....	27
4. Impactos relevantes	33
4.1 Ingreso.....	33
4.2 Empleo.....	34
4.3 Inversión y capitalización.....	35
4.4 Innovación tecnológica	36
4.5 Desarrollo de organizaciones económicas	38
4.6 Reconversión productiva	39
4.7 Integración de cadenas agroalimentarias.....	39
4.8 Sustentabilidad en el uso del recurso agua.....	40
4.9 Factores de éxito	41
5. Temas estratégicos y principales retos para la Alianza	43

Índice de cuadros

Cuadro 1. Cambios en escala e ingreso en las principales actividades pecuarias para beneficiarios 2001 y 2003 (%)	33
---	----

Índice de figuras

Figura 1. Participación relativa de las fuentes de financiamiento en la inversión total de Alianza entre 1996 y 2003	4
Figura 2. Distribución del subsidio de Alianza por programa y año (en porcentaje)	4
Figura 3. Distribución de beneficiarios de Alianza por programa y por tipo de productor en 2003	8
Figura 4. Distribución relativa del subsidio de Alianza por tipo de productor en 2003.....	9
Figura 5. Distribución del empleo por tipo de actividad en 2003.....	34
Figura 6. Empleo contratado y familiar por tipo de productor en 2003	35
Figura 7. Capitalización de beneficiarios 2003 por tipo de productor	36
Figura 8. Cambios en el índice de nivel tecnológico en actividades agrícolas, según tipo de beneficiario en 2003.....	37
Figura 9. Cambios en el índice de nivel tecnológico en actividades pecuarias, según tipo de beneficiario en 2003.....	38
Figura 10. Organizaciones nuevas por tipo de productor para acceso a los apoyos de Alianza 2001 y 2003.....	38
Figura 11. Participación de los cultivos en el consumo global de agua entre beneficiarios con riego 2001	40
Figura 12. Cambios en el consumo de agua según rama productiva en beneficiarios 2001	41

Índice de anexos

Anexo: Tipología de beneficiarios Alianza 2003.....	47
---	----

Lista de siglas y abreviaturas

CADER	Centro de Apoyo al Desarrollo Rural
CDR	Comisión de Desarrollo Rural
CEDRS	Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable
CMDRS	Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable
COTEGA	Comité Técnico de Ganadería
CTA	Comité Técnico Agrícola
DDR	Distrito de Desarrollo Rural
DPAI	Desarrollo de Proyecto Agropecuarios Integrales
EUA	Estados Unidos Americanos
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
ONG's	Organismos no Gubernamentales
PAPIR	Programa de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural
PRODESCA	Programa de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural
PROFEMOR	Programa de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural
RO	Reglas de Operación
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SNIDRUS	Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural Sustentable
UPR	Unidades de Producción Rural

Introducción

La Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) impulsa –junto a otras dependencias del Gobierno Federal- la realización de evaluaciones externas de políticas públicas, ejercicio relativamente reciente en México.

En 1998 SAGARPA¹ firmó un acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) para la evaluación de la Alianza para el Campo – actualmente Alianza Contigo²– que había iniciado operaciones en 1996. Posteriormente, en 2001, a través del Presupuesto de Egresos de la Federación el Congreso de la Unión dispuso que todos los programas que reciben recursos públicos y están sujetos a Reglas de Operación deben ser evaluados anualmente en forma externa, por lo que actualmente este proceso responde a ese mandato y al interés de SAGARPA por obtener elementos de juicio que retroalimenten la toma de decisiones.

La participación de FAO en la evaluación de Alianza comenzó en 1999 y continúa hasta el presente. Esta evaluación se fue modificando cada año, para responder a los requerimientos del Gobierno Federal y servir de apoyo a la toma de decisiones de política para el desarrollo rural. De esta manera, el objetivo general de la evaluación 2003 fue *“Identificar oportunidades de mejora y proponer cambios para incrementar la eficacia operativa y los impactos de Alianza”*.

La evaluación se realizó en dos niveles. Por un lado está la evaluación estatal, cuyos lineamientos fueron definidos conjuntamente entre SAGARPA y FAO, a partir de lo cual esta última diseñó la metodología y proveyó soporte técnico y capacitación a los evaluadores estatales contratados por cada estado. Por otro lado, FAO realizó las evaluaciones nacionales de los programas y subprogramas de Alianza y una Evaluación Nacional de la Gestión, a partir de los términos de referencia acordados con SAGARPA³.

El enfoque de la evaluación estuvo marcado por la utilidad práctica y la oportunidad de sus resultados para retroalimentar la toma de decisiones de los funcionarios de gobierno, de modo que se convierta en parte de la gestión pública federal y estatal. La oportunidad de los resultados estuvo dada por la elaboración de informes de avance que fueron presentados a SAGARPA en junio de 2004, y por la inclusión en la evaluación de procesos del análisis del año 2003 -al que corresponde oficialmente la evaluación- y de los meses de 2004 durante los cuales se realizó la evaluación. De esta manera se buscó contribuir a la oportuna incorporación de ajustes para la operación en 2005.

¹ En ese momento llamada Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, SAGAR

² A lo largo de este documento se utilizan indistintamente las expresiones Alianza para el Campo, Alianza Contigo y Alianza.

³ La metodología, enfoque y contenido de los informes de evaluación se definieron en estricta observancia del Acuerdo entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, actualmente Secretaría de la Función Pública. Responde, también, a las disposiciones establecidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2003 y en las Reglas de Operación de Alianza del mismo año.

La evaluación incluyó los procesos e impactos de Alianza. La evaluación de procesos comprendió un análisis del diseño, planeación, arreglo institucional y operación, poniendo énfasis en los temas críticos identificados en evaluaciones anteriores. La evaluación de impactos buscó establecer los ámbitos en los que éstos se registraron, conocer su magnitud y analizar los factores que influyeron en su generación.

La metodología de evaluación nacional combinó los análisis cualitativo y cuantitativo. Para el análisis cualitativo se realizó trabajo de campo en 21 estados de la República, donde se obtuvieron datos empíricos a partir de visitas a proyectos en el terreno, entrevistas a funcionarios directivos y operativos de los gobiernos estatales, de las delegaciones de SAGARPA y de los municipios, y entrevistas a beneficiarios, dirigentes de organizaciones de productores, proveedores y otros actores relevantes. Este trabajo permitió observar en terreno la situación de las inversiones financiadas por Alianza, tener contacto directo con los beneficiarios y conocer sus experiencias. También se sostuvieron reuniones con funcionarios de las oficinas centrales de SAGARPA, lo que permitió cotejar diferentes puntos de vista, preservar la variedad de fuentes de información y cuidar la objetividad. Finalmente, el análisis cualitativo también se nutrió de la revisión de información documental.

El análisis cuantitativo fue realizado en base a los resultados de dos encuestas diseñadas por FAO y levantadas por los evaluadores estatales entre abril y julio de 2004: una "Encuesta a Otros Actores" y una "Encuesta a Beneficiarios". La Encuesta a Otros Actores se aplicó a 3,208 funcionarios estatales y federales que trabajan en los estados, dirigentes de organizaciones de productores, proveedores, técnicos de los distintos programas de Alianza y otros actores involucrados en su operación. En la Encuesta a Beneficiarios se realizaron 19,723 encuestas a beneficiarios de los ejercicios 2001 y 2003 en 29 estados. Se incluyeron beneficiarios de 2001 porque, ante el corto tiempo transcurrido entre la realización de las inversiones en 2003 y el levantamiento de la encuesta, no es posible apreciar con suficiente claridad algunos efectos de esas inversiones; además, contar con información de dos años distintos para beneficiarios con características similares, permite comparar el comportamiento de los impactos en dos momentos.

Este documento es el informe general de la evaluación nacional de Alianza 2003 realizada por FAO. Se nutre de las fuentes de información señaladas anteriormente y brinda una visión de conjunto que puede ser complementada con la lectura de los informes de evaluación nacional de los programas y subprogramas evaluados⁴.

Este informe consta de cinco capítulos. En el primero se analizan las características más relevantes de Alianza y su evolución entre 1996 y 2003. En el segundo se presentan las tendencias de los resultados alcanzados durante el mismo periodo en lo referido a inversión y capitalización, ingreso, empleo, innovación tecnológica y sobre la institucionalidad para el desarrollo rural. El capítulo tres se refiere a la gestión de Alianza, considerando su carácter descentralizado, la asignación de recursos y aspectos críticos de la operación. El capítulo cuatro está centrado en el análisis de los impactos generados por las inversiones financiadas por Alianza en 2003 y 2001. Finalmente, en el capítulo cinco se presenta un conjunto de temas estratégicos y retos para la Alianza a futuro.

⁴ Se realizaron evaluaciones nacionales de los programas de Fomento Agrícola, Fomento Ganadero, Desarrollo Rural, Fondo de Estabilización del Café, SNIDRUS y Acuacultura y Pesca. También se evaluaron los subprogramas de Investigación y Transferencia de Tecnología, Salud Animal y Sanidad Vegetal. Los informes de esas evaluaciones están disponibles en www.evalalianza.org.mx.

1. La Alianza Contigo

1.1 Evolución de Alianza entre 1996 y 2003

Desde su lanzamiento a fines de de 1995, la Alianza para el Campo –actualmente Alianza Contigo- ha sido un instrumento central en la política de desarrollo agropecuario y rural a nivel nacional. En su origen, sus objetivos fueron “... *aumentar progresivamente el ingreso de los productores, incrementar la producción agropecuaria a una tasa superior a la del crecimiento demográfico, producir suficientes alimentos básicos para la población y fomentar las exportaciones de los productos del campo...*”⁵.

La Alianza se sustenta en tres principios básicos que no han cambiado desde su nacimiento: 1) la corresponsabilidad entre el Gobierno Federal, los gobiernos estatales y los productores, que se refleja en la operación federalizada y en el cofinanciamiento de las inversiones por parte de estos tres actores⁶; 2) la demanda explícita de los productores para acceder a los beneficios de Alianza, que busca poner la racionalidad económica del productor en el centro de las decisiones de inversión; y 3) la operación a cargo de instituciones preexistentes, de modo que no se crearon nuevas estructuras con este fin.

Alianza está compuesta por diversos programas, que llegaron a ser 40 en el año 2000 generando superposiciones y una gran dispersión de energías y recursos. Esos programas se agruparon y reordenaron, de modo que a partir de 2003 existen solamente siete, lo que brinda mayor flexibilidad operativa y permite otorgar apoyos integrales a las unidades de producción rural (UPR) a partir de un solo proceso de gestión para varios componentes dentro de un proyecto productivo.

Las Reglas de Operación (RO) de Alianza han pasado de un excesivo detalle en los primeros años, a una notable flexibilidad que actualmente permite a los estados tomar decisiones centrales sobre los segmentos de productores que pueden apoyarse, el otorgamiento de apoyos diferenciados y los tipos de inversiones y servicios elegibles para el financiamiento de Alianza. Entre 1998 y 2003 las Reglas de Operación cambiaron anualmente, pero entre 2003 y 2004 han permanecido sin cambios, lo que favorece la certidumbre entre los operadores y potenciales beneficiarios.

Desde su creación, Alianza ha mantenido un elevado dinamismo en la inversión total⁷ al pasar de 7,849 millones de pesos en 1996, a 13,330 millones en 2003 (a precios de 2003), con una tasa media de crecimiento anual del 7.8% en términos reales, muy superior al ritmo de crecimiento del PIB sectorial y de la población rural. Este crecimiento se ha basado en mayor medida en las aportaciones federales, que crecieron en promedio

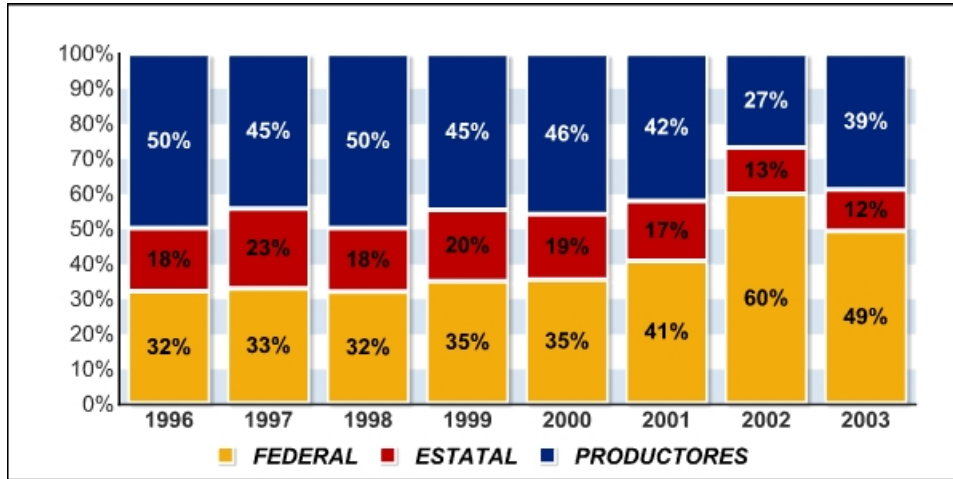
⁵ Discurso del Presidente de la República durante la Reunión de la Comisión Intersecretarial del Gabinete Agropecuario. Los Pinos, 31 de octubre de 1995.

⁶ Desde la promulgación de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable en 2001, además se avanzó en un creciente involucramiento de los municipios en la operación de Alianza.

⁷ Incluye aportaciones federales, estatales y de los productores.

al 14.7%, en tanto que las de los gobiernos estatales lo hicieron al 1.6% y las de los productores al 4.1%.

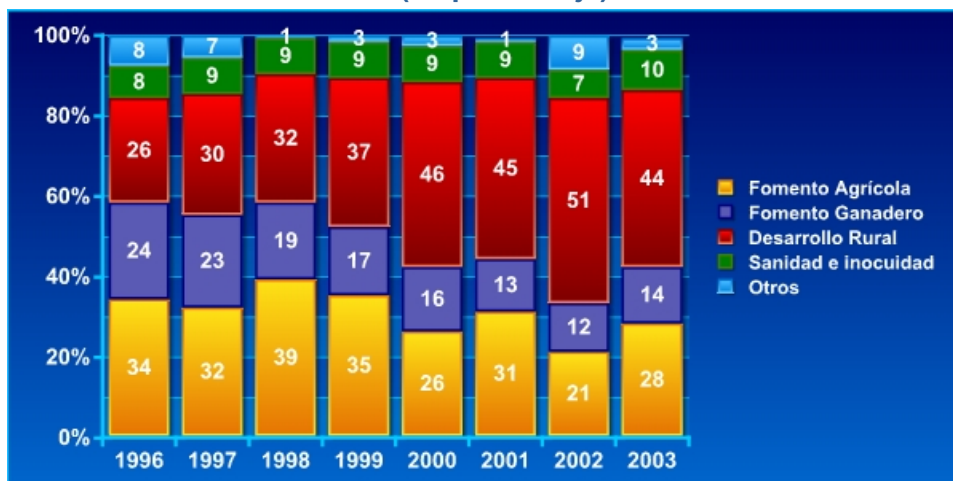
Figura 1. Participación relativa de las fuentes de financiamiento en la inversión total de Alianza entre 1996 y 2003



Fuente: Anexo Estadístico IV Informe de Gobierno Federal

En términos relativos, la distribución de la inversión total entre programas durante el periodo registra una tendencia creciente del Programa de Desarrollo Rural, en tanto que Fomento Ganadero redujo su participación casi a la mitad, Fomento Agrícola también se redujo aunque en menor proporción, y Sanidad e Inocuidad muestra un pequeño crecimiento.

Figura 2. Distribución del subsidio de Alianza por programa y año (en porcentaje)



Fuente: Anexo Estadístico IV Informe de Gobierno Federal

1.2 Características de Alianza Contigo 2003

A partir de 2003 Alianza tiene como objetivo general *“Impulsar la participación creciente y autogestiva, principalmente de los productores de bajos ingresos y sus organizaciones, para el establecimiento de los agronegocios en el medio rural, encaminados a obtener beneficios de impacto social, económico y ambiental, y el fortalecimiento de la competitividad de las cadenas agroalimentarias, tanto para incrementar el ingreso de los productores y elevar su calidad de vida, como para diversificar las fuentes de empleo y fomentar el arraigo al campo”*⁸. Sus objetivos específicos están dirigidos a apoyar la organización económica campesina, fomentar la inversión rural de los productores, desarrollar capacidades de la población rural, fortalecer la organización interna de las unidades de producción y avanzar en los niveles de sanidad e inocuidad agroalimentaria y pesquera.

En este marco, Alianza Contigo se constituye en el principal instrumento de la política sectorial para el fomento al desarrollo agropecuario y rural, ya que a diferencia de los programas de apoyo directo al ingreso, estimula inversiones y desarrollo de capacidades en ámbitos estratégicos para incrementar la competitividad. La Alianza juega un rol clave dentro de la política sectorial porque:

- Contribuye a la instrumentación de las cuatro líneas estratégicas establecidas por SAGARPA que son la integración de cadenas agroalimentarias y de pesca, reconversión productiva, atención a grupos y regiones prioritarias, y atención a factores críticos.
- Incide en cinco de los siete instrumentos definidos por SAGARPA para concretar esas líneas de política: fomento a la inversión, desarrollo de capacidades, apoyo a la organización, generación de tecnologías y mejoramiento de la sanidad.
- Da un impulso fundamental a la construcción de instancias de participación previstas en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, como los Consejos Municipales y Distritales de Desarrollo Rural y los Comités Sistema Producto a nivel nacional y estatal.
- Tiene potencial para favorecer el acceso a financiamiento mediante la constitución de fondos de garantías líquidas.

Las Reglas de Operación establecen que la población objetivo está formada por cuatro segmentos⁹, lo que permite la inclusión de todos los productores como beneficiarios de la Alianza. Sin embargo se premia con mayor porcentaje de subvención y/o mayor monto de financiamiento a los productores de regiones de alta y muy alta marginación, a los grupos prioritarios (indígenas, jóvenes, mujeres, personas de la tercera edad y discapacitados) a las solicitudes que se presentan a través de proyectos productivos y a las solicitudes presentadas por organizaciones de productores. Las Reglas también establecen que cada estado debe elaborar un estudio de estratificación de productores, en base al cual pueden

⁸ Reglas de Operación de la Alianza Contigo 2003, artículo 6.

⁹ a) Productores de bajos ingresos en zonas marginadas, b) Productores de bajos ingresos en zonas no marginadas, c) Productores de bajos ingresos en transición, y d) Resto de productores. Las variables de estratificación son la superficie de cultivo y el número de cabezas de ganado en la UPR. Reglas de Operación 2003, artículo 8.

otorgar apoyos diferenciados por estrato, lo que busca focalizar los recursos y brinda la posibilidad de establecer prioridades estatales.

Existen dos formas de acceder a subvención de Alianza: a través de la demanda libre y mediante proyectos productivos. La demanda libre implica la presentación de una solicitud conteniendo información básica sobre el productor y la actividad para la que requiere apoyo. Los proyectos productivos exigen un mayor nivel de elaboración; han sido establecidos para motivar a los productores a plantear una estrategia de desarrollo de su predio para el mediano plazo y permiten acceder a mayores montos de subvención y a diversos componentes de apoyo complementarios entre sí (inversión, asistencia técnica, fortalecimiento organizativo y otros).

En 2003 Alianza contempló dos modalidades de ejecución: federalizada y nacional. La modalidad de ejecución federalizada se basa en acuerdos entre el Gobierno Federal y cada gobierno estatal, financiamiento obligatorio de ambos y operación bajo responsabilidad del gobierno estatal con supervisión federal a través de las Delegaciones de SAGARPA en los estados. Para ello SAGARPA y cada gobierno estatal acuerdan anualmente Anexos Técnicos al Convenio de Coordinación entre ambos niveles de gobierno, en los que se establecen los programas de Alianza a incluirse en el estado, las metas y el presupuesto de cada programa, y los aportes federales y estatales a ese presupuesto. En 2003 bajo esta modalidad de ejecución se presupuestó el 71.5% de los recursos públicos asignados a Alianza, mientras que el restante 28.5% correspondió a la modalidad de ejecución nacional¹⁰.

En la modalidad de ejecución nacional SAGARPA tiene la responsabilidad directa sobre la operación, para lo que conviene con los productores -a través de sus organizaciones económicas- el desarrollo de proyectos productivos considerados de interés estratégico para la política sectorial nacional. En algunos casos se involucra también a los gobiernos estatales en estos acuerdos, pero los recursos públicos provienen fundamentalmente del gobierno federal. En 2004 no operó la modalidad de ejecución nacional.

1.3 Estructura programática

En 2003 Alianza Contigo se integró con un total de 7 programas: Fomento Agrícola, Fomento Ganadero, Desarrollo Rural, Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria, Fondo de Estabilización de la Cafecultura, Acuacultura y Pesca, y Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural Sustentable (SNIDRUS). Dentro de estos programas existe un total de 12 subprogramas.

El **Programa de Fomento Agrícola** está formado por un Subprograma de Fomento a la Inversión y Capitalización, que es el mayor en términos presupuestarios, uno de Fortalecimiento de los Sistemas Producto cuyo objetivo es promover la integración y competitividad de las cadenas productivas, y uno de Investigación y Transferencia de Tecnología que si bien formalmente es parte de este programa, tiene una perspectiva sectorial que lo trasciende.

¹⁰ Fuente: SAGARPA, Evaluación Interna de Alianza 2003 al 15 de octubre de 2003.

El **Programa de Fomento Ganadero** apoya la capitalización de los productores pecuarios a través del Subprograma de Desarrollo ganadero, y brinda servicios de asistencia técnica y capacitación a través del Subprograma de Desarrollo de Proyecto Agropecuarios Integrales (DPAI).

El **Programa de Desarrollo Rural** tiene por objetivos fomentar la inversión, el desarrollo de capacidades, la organización económica de los productores y la participación social en instancias locales de decisión, principalmente en población de bajos ingresos y regiones marginadas. Para ello se compone de los subprogramas de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural (PAPIR), de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (PRODESCA) y de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (PROFEMOR).

El **Programa de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria** busca mejorar las condiciones de sanidad e inocuidad agrícola, ganadera y pesquera, para favorecer el acceso a los mercados y proteger la salud humana. Consta de los subprogramas de Salud Animal, Sanidad Vegetal, Sanidad Acuícola e Inocuidad de Alimentos. Esta es una línea transversal de importancia fundamental para la producción agropecuaria porque contribuye a mejorar las posibilidades de acceso a mercados nacionales e internacionales.

El **Programa de Acuicultura y Pesca** busca ordenar y optimizar el aprovechamiento de los recursos pesqueros y acuícolas, promover la organización productiva, el desarrollo de capacidades y la asistencia técnica, y fomentar la inversión y capitalización de los productores. En 2003, su primer año de funcionamiento, destinó mayoritariamente sus recursos al fomento a las inversiones.

El **Fondo de Estabilización de la Cafeticultura** tiene por objetivo otorgar certidumbre a los productores mediante apoyos compensatorios a sus ingresos en épocas de precios internacionales bajos, apoyos que deben ser recuperados por el Fondo en épocas de precios altos. De esta manera se busca revertir el deterioro productivo de la actividad cafetalera en México.

El **Programa Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural Sustentable (SNIDRUS)** contribuye al establecimiento del mencionado sistema, con el fin de proveer información oportuna a los productores y otros agentes económicos que participan en los procesos de producción.

Esta estructura programática muestra una búsqueda de equilibrio entre las inversiones en capital físico y las acciones orientadas al desarrollo de capital humano y capital social.

Entre los programas y subprogramas mencionados, al menos cuatro están orientados a la inversión y capitalización de los productores. Es el caso de los Subprogramas de Fomento a la Inversión en el Programa de Fomento Agrícola, Desarrollo Ganadero en Fomento Ganadero y PAPIR en Desarrollo Rural, además del Programa de Acuicultura y Pesca.

Por otra parte, existen subprogramas orientados al desarrollo de capital humano mediante la provisión de servicios profesionales, asistencia técnica, capacitación y transferencia de tecnología. Se trata de los subprogramas PRODESCA en el Programa de Desarrollo Rural, DPAI en Fomento Ganadero, e Investigación y Transferencia de Tecnología que forma parte de Fomento Agrícola.

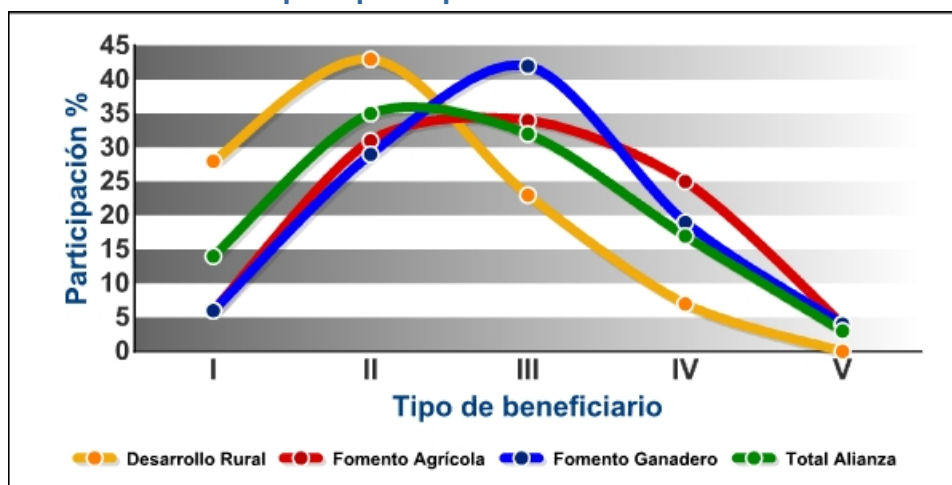
En lo referido a la construcción de capital social, Alianza apoya acciones de fortalecimiento a organizaciones económicas a través de PROFEMOR, subprograma que es parte del Programa de Desarrollo Rural. Por otra parte, dentro del Programa de Fomento Agrícola, el Subprograma de Fortalecimiento de los Sistemas Producto impulsa la constitución de Comités Sistema Producto a nivel nacional y estatal, como parte de la estrategia de apoyo a la integración de cadenas agroalimentarias y pesqueras.

Como se mencionó líneas arriba, los demás programas están dirigidos a fomentar la integración de cadenas productivas, mejorar las condiciones de sanidad e inocuidad agroalimentaria, apoyar la implementación del sistema de información para el desarrollo rural y estabilizar el ingreso de los productores de café.

1.4 Distribución de beneficiarios y subsidios de Alianza 2003 por tipo productor

Para la evaluación de Alianza se construyó una tipología de productores considerando cuatro variables de diferenciación: nivel de escolaridad, escala de producción, valor de los activos productivos y nivel tecnológico¹¹, donde el tipo I corresponde a los productores menos favorecidos en esas variables y el tipo V a los que están en mejor situación. La distribución de beneficiarios entre los distintos tipos de productores varía entre cada uno de los programas en los que se aplicó esta tipología, como puede apreciarse en la siguiente figura.

Figura 3. Distribución de beneficiarios de Alianza por programa y por tipo de productor en 2003



Fuente: Evaluación Alianza 2003, encuesta a beneficiarios.

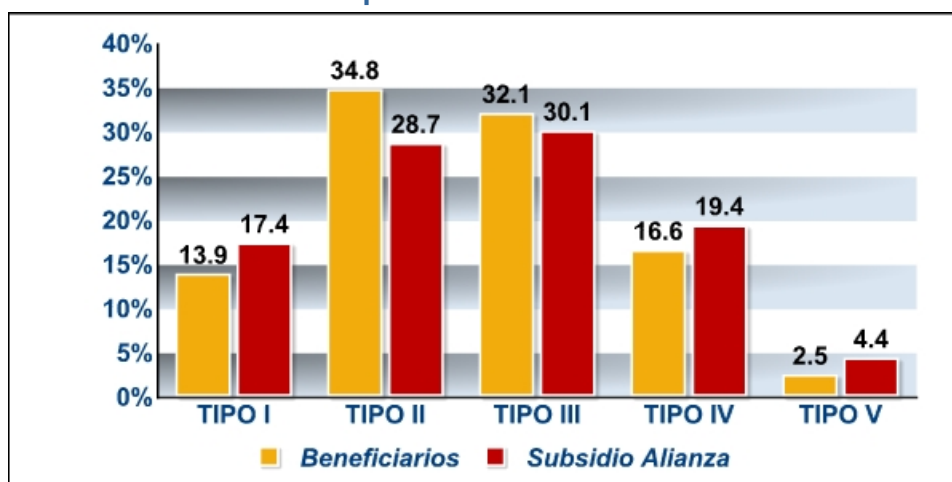
La atención de Alianza 2003 muestra que los tipos II y III concentran la mayor proporción de beneficiarios y de recursos, aunque el porcentaje de beneficiarios es mayor que el porcentaje de recursos, de modo que en promedio los beneficiarios de estos tipos reciben una subvención menor que el promedio de todos los beneficiarios de Alianza.

¹¹ En el Anexo 1 se explica la lógica de construcción de esta tipología.

En los tipos I, IV y V esta situación se invierte, lo que significa que estos beneficiarios reciben en promedio una subvención mayor que el promedio general de los beneficiarios de Alianza. Esta situación tiene su máxima expresión en los beneficiarios del tipo V, ya que la participación porcentual en el total de subsidios casi duplica la participación relativa en el total de beneficiarios.

En el caso de los beneficiarios del tipo I, un porcentaje de subvención mayor que el promedio se explica por la discriminación positiva de que son objeto los productores de bajos ingresos, los ubicados en zonas de alta y muy alta marginación y los pertenecientes a grupos prioritarios¹². En el otro extremo, la situación de los beneficiarios tipos IV y V se explica porque, al tener mayor capacidad económica, solicitan mayores montos de subvención porque la disponibilidad de su aporte no es una limitante.

Figura 4. Distribución relativa del subsidio de Alianza por tipo de productor en 2003



Fuente: Evaluación Alianza 2003, encuesta a beneficiarios.

¹² SAGARPA define como grupos poblacionales prioritarios a indígenas, mujeres, población de la tercera edad, jóvenes y discapacitados.

2. Resultados alcanzados y tendencias

Al analizar los resultados de Alianza es necesario considerar que su periodo de vida coincide con una creciente apertura de la economía mexicana, que generó mercados más exigentes y competitivos. En este escenario el papel de la Alianza resulta particularmente importante por su estímulo a nuevas inversiones, al cambio tecnológico y a la generación de servicios de asistencia técnica que, en conjunto, contribuyen a incrementar la productividad y mejorar las posibilidades de competir en mercados abiertos.

En este capítulo se presentan los resultados más relevantes alcanzados por Alianza para el Campo / Alianza Contigo durante sus años de vigencia, de modo que el análisis no se limita a la evaluación correspondiente al año 2003¹³. Dado que en los temas aquí tratados los resultados de una intervención gubernamental se manifiestan de mejor manera en el mediano plazo, este capítulo analiza las tendencias de esos resultados y de procesos relevantes que, si bien son impulsados por Alianza, abordan temas estructurales que la trascienden.

2.1 Inversión y capitalización rural

Alianza es el principal instrumento de la política pública orientado a fomentar la capitalización de los productores rurales. Sus resultados en este ámbito son muy significativos, más aún si se consideran las severas restricciones que enfrentan los productores para acceder a crédito del sistema financiero formal. Las inversiones en bienes de capital son apoyadas por distintos programas y subprogramas como se mencionó en el apartado anterior.

El diseño de Alianza establece la obligatoria concurrencia de aportes del gobierno federal, de los gobiernos estatales y de los productores para financiar las inversiones, lo que es una de sus mayores virtudes porque motiva el compromiso de las partes y permite incrementar notablemente el monto invertido. Por otra parte, recientemente algunos gobiernos municipales comenzaron a contribuir al financiamiento de Alianza, lo que tiene potencial para incrementar aún más el monto de las inversiones que se realizan en este marco¹⁴.

Entre 1996 y 2003 se invirtieron a través de Alianza poco más de 84,000 millones de pesos contabilizados a precios de 2003¹⁵, lo que expresa la magnitud de la contribución de Alianza a la inversión y capitalización rural. De ese monto, el 43% fue aportado por el

¹³ El análisis de los impactos de Alianza 2003 se presenta en el capítulo 4 de este informe y es complementario a este capítulo.

¹⁴ Sin embargo los aportes municipales son todavía incipientes, pequeños y se realizan en pocos municipios. En algunos casos los gobiernos municipales financian parte del aporte obligatorio del beneficiario, con el argumento de evitar que esa exigencia restrinja el acceso de los productores más pobres a las subvenciones de Alianza. En otros casos los gobiernos municipales destinan parte de sus recursos a financiar solicitudes y proyectos, sin que ello signifique reemplazar los aportes de los productores.

¹⁵ Fuente: Anexo estadístico del Cuarto Informe de Gobierno Federal, 1° de septiembre de 2004. Los 84,000 millones de pesos invertidos en el periodo equivalen a casi 8,000 millones de dólares de EUA, es decir casi 1,000 millones de dólares por año.

gobierno federal, el 16% por los gobiernos estatales y el 41% por los productores, lo que muestra que una virtud de este esquema de financiamiento es su potencial para incrementar el monto de los recursos públicos invertidos. De hecho, por cada peso aportado por el gobierno federal se invirtieron 2.3 pesos, es decir 1.3 adicionales al aporte federal, y por cada peso de recursos públicos (federales más estatales) se invirtieron 1.7 pesos, de modo que los 0.7 pesos de diferencia fueron aportados por los productores. Estos datos sólo se refieren a las inversiones directas propiciadas por Alianza y no incluyen otras inversiones que en muchos casos realizan los productores para complementar la inversión financiada por Alianza. Las inversiones referidas tienen un efecto multiplicador ya que impactan en la escala de producción, permiten innovaciones tecnológicas e inciden en el empleo e ingreso de los productores.

Otra característica de Alianza es que está diseñada para que funcione en base a la demanda explícita de los productores, de modo que ellos decidan en qué actividad invertir y el tipo de inversión a realizar. Esta definición pone la racionalidad económica del productor en el centro de las decisiones e incrementa las posibilidades de éxito de las inversiones, porque implican la toma de riesgo de parte del productor que aporta sus propios recursos. Sin embargo, en los primeros años de Alianza sus Reglas de Operación especificaban de manera excesivamente detallada los componentes de inversión elegibles, de modo que los productores podían elegir pero de un menú cerrado, lo que limitaba sus posibilidades de decidir. En los últimos años esta lógica cambió y en los hechos ya no existe un menú cerrado de posibles inversiones, lo que favorece mejores decisiones de los productores e incrementa las posibilidades de impacto de las inversiones.

2.2 Ingreso de los productores

Alianza ha generado cambios en el ingreso a través de distintas vías: aumento en la escala de producción, incrementos en la productividad, reconversión productiva hacia rubros con mayor valor de mercado y acceso a mejores precios gracias a mejoras en la calidad del producto o a una inserción más ventajosa en los mercados. En todos los casos los incrementos en ingreso estuvieron asociados a nuevas inversiones en bienes de capital y/o a la presencia de asistencia técnica, aunque cuando confluyeron ambos factores (inversiones y asistencia técnica) se registraron los mejores resultados.

En el caso de las actividades agrícolas, los mayores incrementos se registraron en la producción de hortalizas y cultivos industriales, y son todavía más notorios cuando la producción en estos rubros es fruto de la reconversión desde otros más tradicionales como los granos básicos (particularmente maíz y frijol).

En el caso de las actividades pecuarias, los incrementos en ingreso están directamente asociados al nivel socioeconómico del productor, a la escala de producción y a la especie. Los productores más pequeños registran mejores resultados en apicultura, ovinocultura y caprinocultura, mientras que los productores de mayor escala y más capitalizados alcanzan éxitos principalmente en porcicultura y avicultura.

Sin embargo los efectos más notables sobre el ingreso se dan en actividades no agropecuarias financiadas por el Programa de Desarrollo Rural, que por lo general son realizadas por población de bajos ingresos con problemas de acceso a la tierra y con

fuerte participación de mujeres. Esta constatación marca una tendencia que se expresa también en el empleo, y muestra la creciente importancia de las actividades no agropecuarias en la economía rural.

Cuando se analizan conjuntamente las diferentes actividades apoyadas por la Alianza, se observa que los mayores incrementos en ingreso se dan cuando los productores reconvirtieron su producción hacia actividades menos tradicionales, innovadoras y con mercados dinámicos; cuando tuvieron acceso a asistencia técnica; cuando el apoyo de Alianza contribuyó a una mejor integración en cadenas de valor y cuando los beneficiarios forman parte de organizaciones económicas sólidas.

2.3 Empleo

Alianza no es un instrumento diseñado para generar empleo; es más, en muchos casos la innovación que induce a través de inversiones en bienes de capital puede incluso ser ahorradora de mano de obra. Pese a ello en este ámbito se registran resultados dignos de mencionar.

Igual que en el caso del ingreso, las actividades con mejores resultados en la generación de empleo son las no agropecuarias, que en la mayoría de los casos son realizadas por población de escasos recursos y con problemas de acceso a la tierra, mayormente mujeres e indígenas. Esto muestra que en estas actividades se cumple con mayor éxito que en las agropecuarias el criterio de focalización a población de bajos ingresos y a grupos prioritarios.

Considerando los distintos programas, el de Desarrollo Rural muestra los mejores resultados, seguido de Fomento Agrícola y finalmente Fomento Ganadero. El desempeño del Programa de Desarrollo Rural está influido por las actividades no agropecuarias según lo referido líneas arriba y, dado que el financiamiento a estas actividades fue creciendo cada año, los efectos de este programa sobre el empleo también fueron incrementándose. En el caso del Programa de Fomento Agrícola, el empleo se generó principalmente en horticultura y fruticultura. En el caso de Fomento Ganadero no hay una tendencia clara.

Si se toma en cuenta la tipología de beneficiarios definida para la evaluación de Alianza¹⁶, los beneficiarios de menor nivel socioeconómico y menor escala de producción (tipos I y II) generan fundamentalmente empleos familiares, mientras que los beneficiarios más grandes y con mayores activos (tipos IV y V) generan sobre todo empleos contratados.

Para una apreciación correcta de la dimensión de los efectos de Alianza sobre el empleo, debe considerarse que en muchos casos los empleos generados no son ocupados por personas que estaban desempleadas, sino que es usual una reasignación de mano de obra proveniente de actividades menos rentables y/o el uso de mano de obra temporalmente sub utilizada debido a las características del ciclo agrícola¹⁷. En el mismo

¹⁶ Esta tipología establece cinco segmentos o tipos de productores considerando sus características de escolaridad, escala de producción, valor de los activos y nivel tecnológico. El Tipo I corresponde a los productores más desfavorecidos en esas variables y el Tipo V a los que están en mejor situación. Para mayor detalle ver Anexo 1.

¹⁷ Una parte importante de la mano de obra rural suele estar sub utilizada durante ciertos periodos del año, lo que sucede particularmente entre la población dedicada exclusivamente a la producción primaria. Esto se

sentido, la generación de empleo contribuye a la retención de migración rural. Finalmente, otra característica del empleo generado en actividades agrícolas es su carácter estacional, acorde a la temporalidad del ciclo agrícola; sin embargo esa estacionalidad es menor en el empleo no agropecuario.

2.4 Innovación tecnológica

Alianza fomenta el cambio tecnológico a través del financiamiento de inversiones físicas que inducen innovación en las técnicas productivas, y mediante los subprogramas de Investigación y Transferencia de Tecnología, Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (PRODESCA) y Desarrollo de Proyectos Agropecuarios (DPAI), que brindan servicios profesionales de asistencia técnica, capacitación y transferencia de nuevas tecnologías.

En lo que se refiere al cambio tecnológico inducido por nuevas inversiones, en las actividades agrícolas resaltan los efectos de la mecanización y de la tecnificación de los sistemas de riego, que han contribuido a incrementar los rendimientos. La mecanización ha permitido además ampliar la escala de producción de muchas unidades productivas. En otro ámbito, las evaluaciones de los años más recientes muestran que, en las unidades productivas que tecnificaron riego, se han propiciado ahorros de alrededor de un tercio del volumen de agua consumido en actividades agrícolas, y que en muy pocos casos ese ahorro de agua ha generado ampliación de la superficie regada, de modo que el ahorro neto es significativo.

En las actividades pecuarias los cambios más relevantes están asociados al mejoramiento genético. Este mejoramiento se traduce en mayores rendimientos que repercuten en mejores ingresos, y en productos de mayor calidad que con frecuencia se traducen en mejores precios por unidad de producto vendido. Adicionalmente, la demanda por semovientes mejorados ha contribuido a fortalecer las organizaciones de criadores de registro que han contribuido al mejoramiento genético.

En todas las actividades apoyadas por Alianza el cambio tecnológico es significativo entre los productores con menor nivel tecnológico y que poseen menos activos (tipos I y II), es pequeño en los productores de nivel medio y medio alto (tipos III y IV) y poco relevante en los productores más avanzados y capitalizados (tipo V). Esto se debe a que las inversiones financiadas por Alianza en muchos casos implican un salto tecnológico para los productores más rezagados porque les permiten incorporar técnicas nuevas, mientras que inversiones similares suman muy poco a los productores tecnificados que gracias al apoyo de Alianza amplían su escala de producción o reponen parte de sus activos, pero no cambian las técnicas de producción porque generalmente las nuevas inversiones utilizan técnicas que ellos ya utilizaban previamente. Este resultado muestra la necesidad de diferenciar más claramente las inversiones apoyadas según las características de los productores.

Un resultado constante en las evaluaciones de Alianza es que los beneficiarios de inversiones físicas que simultáneamente recibieron asistencia técnica y/o capacitación,

debe a la estacionalidad del ciclo productivo agrícola que, por ejemplo, demanda más mano de obra durante las épocas de siembra y cosecha, reduciéndose esa demanda después de cumplidas estas labores.

claramente registran mayores impactos que los beneficiarios que sólo hicieron inversiones físicas. Esta diferencia se expresa en mayores rendimientos y volúmenes de producción, mejor calidad del producto, mejor organización de la unidad productiva y fortalecimiento organizativo, lo que a su vez mejora las condiciones en que los productores acceden al mercado y contribuye a incrementar sus ingresos. Esto es evidente en el caso de los beneficiarios de Desarrollo Rural que fueron apoyados simultáneamente con inversiones del PAPIR y servicios profesionales de PRODESCA, y también en los de fomento ganadero que recibieron simultáneamente inversiones físicas y asistencia técnica del DPAI.

2.5 Efectos de Alianza sobre la institucionalidad para el desarrollo rural

La construcción institucional para el desarrollo rural es una tarea de largo plazo que requiere políticas sostenidas y consenso entre los actores involucrados. La descentralización hacia el nivel estatal (federalización) y municipal es parte de esa construcción y tiene gran importancia por su potencial para generar espacios de participación de la sociedad, contribuir a la transparencia de la gestión pública y responder con mayor pertinencia y oportunidad a las necesidades de los productores. Si bien la descentralización de la gestión pública es una tarea de cambio estructural que trasciende a la Alianza, ésta ha contribuido notablemente a ese proceso.

Federalización

Alianza opera bajo responsabilidad de los gobiernos estatales, lo que la hace pionera en el proceso de federalización en México. Su operación federalizada ha contribuido al desarrollo de capacidades institucionales para la gestión en el nivel estatal, a través de la construcción y fortalecimiento de instancias operativas en los gobiernos estatales.

Asimismo, la operación de Alianza ha impulsado la conformación de cuerpos colegiados que tienen como principal mandato liderar el desarrollo agropecuario y rural en cada estado, mediante la toma de decisiones concertadas entre sus miembros que son el gobierno federal, el gobierno estatal, organizaciones de productores y otros actores¹⁸. En todos los estados se han constituido esas instancias, pero los casos de éxito en la conducción del desarrollo rural son todavía pocos e incipientes, por lo que su consolidación es una de las tareas más importantes en la construcción institucional federalizada.

Municipalización

La federalización al nivel estatal se complementa con la municipalización enmarcada en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable promulgada en 2001 y que, en el caso de Alianza, es impulsada por el Subprograma de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (PROFEMOR).

Mediante un enorme esfuerzo de cobertura nacional, Alianza impulsó la constitución de más de 1,100 Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable y de más de 140

¹⁸ De esas instancias las más importantes son los Consejos Estatales de Desarrollo Rural Sustentable y las Comisiones Técnicas Agrícola, Ganadera y de Desarrollo Rural.

Consejos Distritales ubicados mayoritariamente en zonas de alta y muy alta marginación; también apoyó la elaboración de diagnósticos y planes de desarrollo rural para la mayoría de esos municipios y distritos. Las tareas que quedan por delante son contribuir a la consolidación de los Consejos, a que logren plena representatividad, a que la sociedad se apropie de los planes de desarrollo formulados y que éstos se conviertan en herramientas para conducir el desarrollo local.

También en el ámbito municipal, a partir de 2004 SAGARPA ha impulsado la operación municipalizada del Programa de Desarrollo Rural de Alianza, que implica transferir a los consejos municipales capacidad de decisión sobre el destino de las inversiones.

La construcción de Consejos Municipales y Distritales y la operación municipalizada de Alianza, tienen gran potencial para abrir la gestión pública del desarrollo local a la participación social, tanto en lo que se refiere a la orientación estratégica como a la asignación de recursos. Pero para que ese potencial se concrete, debe entenderse que si bien los recursos de Alianza contribuyen al desarrollo local, en su operación no se agota la gestión del desarrollo y por tanto tampoco las funciones de los Consejos.

Para lograr una correcta valoración del aporte de Alianza en este proceso, es necesario asumir que la construcción institucional para la gestión descentralizada implica un cambio estructural en la organización y gestión del Estado, tarea que exige esfuerzos de largo plazo y trasciende con mucho los alcances de Alianza.

Desarrollo de un mercado de servicios profesionales

A través del Subprograma de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (PRODESCA), Alianza impulsa el desarrollo de un mercado de servicios profesionales, lo que implica un cambio radical en la lógica y en la forma a través de la cual los productores acceden a servicios de asistencia técnica. El nuevo esquema fortalece el concepto de “servicios profesionales” en lugar del de “extensionismo”, establece el pago por servicio prestado en lugar del pago por salario mensual, define que el servicio se prestará en respuesta a la demanda explícita de los productores y busca fortalecer su rol en la selección, contratación y pago de los servicios prestados. El desarrollo de este mercado implica un cambio institucional importante en busca de mayor calidad y efectividad en los servicios, e implica cambios de fondo en las actitudes y conductas de los prestadores y receptores de servicios profesionales.

El nuevo esquema introduce mayor exigencia al trabajo de los prestadores de servicios ya que, a medida que el mercado se desarrolle y consolide, para ser remunerado el prestador deberá concluir su trabajo exitosamente y a satisfacción de sus clientes que son los productores. Pero al mismo tiempo, ya se percibe que el desarrollo del mercado puede ofrecer mayores oportunidades de crecimiento profesional y de remuneración a los prestadores que satisfagan con las expectativas de los productores.

Desde el lado de los productores, este enfoque busca fortalecer su capacidad de decisión respecto del tipo de servicios que demandan y de quién se los prestará. Esto puede crear condiciones para que abandonen una actitud pasiva de recepción y a cambio adopten otra proactiva de demanda en calidad de clientes.

Este enfoque de los servicios profesionales implica un cambio estructural que en sus primeros años de implementación chocó con rigideces conceptuales, inercias

institucionales y llevó incluso a cuestionar la formación académica de los profesionales que trabajan en el sector agropecuario y en otros ámbitos del desarrollo rural. Los logros alcanzados en los primeros años son significativos en lo referido al rediseño institucional, pero las rigideces e inercias han atentado contra una implementación más rápida y exitosa. Por ello es importante continuar con esta línea de la política sectorial que, siendo correcta, necesita persistir para mostrar todo su potencial.

2.6 Otros resultados relevantes

Alianza también logró resultados significativos en los siguientes ámbitos.

Sanidad Agropecuaria

La Alianza ha apuntalado programas sanitarios exitosos, que aún cuando comenzaron antes de su nacimiento, fueron reforzados por las acciones de Alianza. Los casos más claros están en el programa de exportación del aguacate a los EUA, la campaña contra moscas de la fruta en zonas libres y de baja prevalencia, la campaña contra la tuberculosis bovina en zonas de producción extensiva de ganadería de carne, y la campaña contra fiebre porcina clásica en la conservación de zonas libres a través del refuerzo del control cuarentenario y el avance a erradicación en los estados que comprenden la región centro occidente del país.

Tal vez el principal reto a futuro en este ámbito es la priorización de las campañas sanitarias de interés nacional y el establecimiento de prioridades regionales y estatales, para lo cual deben considerarse simultáneamente criterios económicos, productivos y epidemiológicos. Sólo de esta manera se logrará una mejor focalización de los recursos y mayores impactos.

Fondo de Estabilización del Café

El Fondo de Estabilización del Café (que es parte de la Alianza) ha contribuido a estabilizar el ingreso de los productores y los estimuló a realizar labores culturales, sanitarias y de mantenimiento que en muchos casos se habían abandonado. El retorno al cuidado de los cafetales contribuyó a mejorar la calidad del café y a detener el deterioro productivo ocasionado por la sostenida depresión de los precios internacionales. Por el perfil socioeconómico de los productores, estos resultados beneficiaron sobre todo a pequeños productores pobres ubicados en regiones de muy alta marginación.

El Fondo opera sobre la base de un Padrón Nacional de Cafeticultores que ha sido construido durante la fase preparatoria de su puesta en marcha. Este Padrón brinda información valiosa sobre las características socioeconómicas de los productores de café en todo el país y es de alta utilidad para la definición y aplicación de políticas públicas.

El Fondo también ha llevado al ordenamiento y formalización de las estructuras de comercialización, mediante un registro oficial de comercializadores a cargo del Consejo Mexicano del Café. Este registro obliga a la certificación formal de las operaciones de compra venta, lo que además del ordenamiento institucional que implica, contribuye a incrementar las recaudaciones tributarias en este rubro.

Pese a los logros del Fondo, la cafecultura no puede abstraerse del mercado internacional, de modo que cualquier éxito en la política nacional se verá inevitablemente relativizado por factores externos.

Investigación y Transferencia de Tecnología

El Subprograma de Investigación y Transferencia de Tecnología ha contribuido de manera determinante a la construcción y fortalecimiento de las Fundaciones Produce, asociaciones civiles constituidas y administradas por los productores en cada estado. Estas Fundaciones tienen entre sus funciones formular un programa estatal de investigación y transferencia, establecer prioridades en estos ámbitos y administrar los recursos del Subprograma.

Otro aporte significativo del subprograma fue la formulación de un Programa Estratégico de Necesidades de Investigación y Transferencia de Tecnología para cada estado. La decisión de formular estos programas partió de la preocupación en sentido de que se estaban financiando proyectos de baja pertinencia y con poco impacto potencial.

Uno de los principales retos para el Subprograma es lograr que los mencionados Programas Estratégicos orienten efectivamente la asignación de recursos en función de las necesidades tecnológicas de los productores. Otra tarea fundamental es poner más énfasis en la transferencia de nuevas tecnologías, ya que en muchos casos el proceso de investigación no concluye con la adopción de innovaciones que impacten en la productividad y rentabilidad de los productores. Finalmente es importante seguir adelante con la consolidación institucional de las Fundaciones Produce.

Integración de cadenas y conformación de Comités Sistema Producto

La Ley de Desarrollo Rural Sustentable establece que “... *los Comités Sistema Producto constituirán mecanismos de planeación, comunicación y concertación permanente entre los actores económicos que forman parte de la cadenas productivas....*; tienen por objeto “...*establecer las alianzas estratégicas y acuerdos para la integración de las cadenas productivas...*” y en ellos participan “...*los productores agropecuarios, agroindustriales y comercializadores y sus organizaciones ...*”¹⁹.

En este marco normativo la Alianza impulsa la integración de cadenas agroalimentarias y la conformación de Comités Sistema Producto a nivel nacional y estatal, que tienen potencial para convertirse en espacios de participación de la sociedad para la toma de decisiones sobre la orientación de la política sectorial. Al momento de realizarse la evaluación de Alianza 2003 se habían constituido 29 Comités Sistema Producto de nivel nacional y algo más de 100 Comités de nivel estatal.

Esta línea de trabajo tiene como principales retos lograr que los Comités sean representativos de todos los eslabones de la cadena y convertirlos en instrumentos de impulso efectivo a su integración.

¹⁹ Ley de Desarrollo Rural Sustentable, artículo 149.

3. La Gestión de Alianza

En este capítulo se analizan temas centrales de la gestión de Alianza. En una primera sección se estudian aspectos de la descentralización de la gestión del programa, la segunda sección describe la problemática de la asignación de recursos y, en la tercera, se abordan temas críticos de la operación.

3.1 Gestión descentralizada de Alianza

Además de su importancia para la política sectorial, Alianza es un instrumento a través del cual SAGARPA contribuye al fomento del federalismo, ya que desde su diseño prevé la corresponsabilidad de actores federales y estatales en la operación y en el financiamiento de los programas que la componen. Es una estrategia de desarrollo del campo que asume que para cumplir con sus objetivos es necesario incrementar la participación de los productores, de los gobiernos estatales y, recientemente, de los municipios en temas fundamentales de la gestión de Alianza. Esta lógica descentralizada requiere del fortalecimiento institucional y el desarrollo de capacidades locales.

La Alianza es un pacto

La Alianza Contigo es un pacto que involucra a los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) y a los productores. Si bien está diseñada para hacer operativas algunas de las principales líneas de la política sectorial federal, presenta amplios márgenes para adaptarse y ser utilizada como una herramienta del desarrollo estatal y local, de acuerdo a las prioridades que deben establecer los gobiernos de los estados y los actores municipales.

No se trata de un instrumento mediante el cual el Gobierno Federal puede aplicar sus políticas de manera rígida y unilateral, ni tampoco de una simple fuente de recursos adicionales que los estados reciben sin ningún compromiso a cambio. En este pacto, la Federación establece el marco normativo para el ejercicio de los recursos y contribuye con parte importante del financiamiento; los estados deben definir prioridades que orienten sus acciones y el uso de los recursos, contribuir a su financiamiento y hacerse responsables de la operación; y finalmente los municipios comienzan a involucrarse en el marco de las definiciones de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

La corresponsabilidad en el presupuesto de la Alianza es una expresión concreta de este pacto. Por eso llama la atención la tendencia de los gobiernos estatales a disminuir su participación porcentual dentro del presupuesto total de Alianza, mientras la participación federal se ha incrementado sistemáticamente. En términos absolutos y a precios corrientes, los aportes estatales han aumentado prácticamente todos los años entre 1996 y 2003, pero si se consideran precios constantes, también se evidencia una tendencia a la disminución de esos aportes. Estas constataciones llevan a las siguientes reflexiones:

- Quizá como una inercia histórica, se considera que la federación es la responsable de financiar y promover el desarrollo rural, por lo que los estados tienden a asumir una cómoda posición subordinada y pasiva con respecto a las políticas y a los recursos federales. Esto se refleja tanto en la participación presupuestal de los estados como en el hecho de que en la mayoría de los casos no despliegan suficientes esfuerzos en la apropiación y ajuste de la Alianza a sus necesidades.
- Pese a la creciente flexibilidad de las Reglas de Operación, algunos gobiernos estatales perciben que la Alianza no responde a sus expectativas y necesidades. En algunos casos consideran que los procedimientos para la asignación de recursos son burocráticos, que no se incluyen los componentes prioritarios para el estado o simplemente que operar en ese marco implica controles normativos que les restan flexibilidad. Por ello, hay gobiernos estatales que prefieren destinar la mayor parte de su presupuesto sectorial al financiamiento de otros programas estatales, y únicamente destinan a la Alianza una pequeña proporción de sus recursos para cumplir la exigencia de contribuir y así habilitarse para acceder a los recursos federales.
- La distribución de los recursos federales entre los estados se realiza con base en una fórmula que, entre otros aspectos, incluye el monto de los aportes estatales del año anterior como un determinante del monto de recursos federales que recibe cada estado. Sin embargo, este mecanismo ha resultado un incentivo insuficiente porque en la determinación del monto de recursos federales a ser transferidos incide muy poco la magnitud de los aportes estatales y en ningún caso un estado ha dejado de recibir recursos federales. Por otra, los gobiernos estatales deben responder ante su población por el uso de recursos locales, a pesar de que Alianza se opera mediante reglas y procedimientos determinados por la federación.

Pese a la tendencia a la baja del presupuesto estatal con respecto al federal, es importante destacar un comportamiento racional de los agentes. Los estados dirigen sus recursos en mayor proporción hacia los programas que consideran más rentables. Ejemplo de ello es el incremento de la participación estatal en el programa de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria, particularmente en estados donde se percibe claramente su importancia para el desarrollo del comercio agropecuario.

En este contexto, con el ánimo de fortalecer el pacto que sustenta a la Alianza se recomienda:

- El Gobierno Federal debe condicionar sus aportes a los aportes estatales de manera más explícita y con mayores exigencias. Esto puede realizarse incrementando la importancia de esta variable en la fórmula de distribución de recursos federales y/o estableciendo un *pari-passu* ligado a variables socioeconómicas relevantes en cada entidad.
- El Gobierno Federal debe iniciar un proceso de información y capacitación más sistemática a los gobiernos estatales y a los funcionarios de sus Delegaciones en los estados, con la finalidad de mostrar y explorar las reales posibilidades que brindan las Reglas de Operación para adecuarse a las necesidades de los estados.

Modalidad de ejecución nacional

A través de la modalidad de ejecución nacional, SAGARPA define directamente con grupos de productores las solicitudes que serán apoyadas y el destino de los recursos. Esta modalidad de ejecución abre la posibilidad de financiar proyectos a través de los cuales se impulsen prioridades de la política nacional y otros que excedan las posibilidades del ámbito estatal, ya sea por los montos requeridos para su financiamiento o por su cobertura geográfica.

Si bien acercar la toma de decisiones al lugar de ejecución de los recursos permite en muchos casos mejorar el impacto y la transparencia de los recursos públicos, existen proyectos y estrategias cuyas características exigen una implementación a cargo del Gobierno Federal. Por ello, la modalidad de ejecución nacional no contradice los principios de la federalización, sino que da cuenta de la necesidad de asignar diferentes atribuciones y recursos a los diferentes niveles de gobierno, para que cada uno cumpla con las tareas que le son asignadas.

La modalidad de ejecución nacional funcionó hasta 2003 y, si bien se mantiene en las Reglas de Operación, la H. Cámara de Diputados ha instruido federalizar todos los recursos de los programas de Fomento Agrícola, Fomento Ganadero y Desarrollo de Alianza en 2004. Esta definición limita las posibilidades de la Federación de conducir la política sectorial nacional, dejando un vacío que por su naturaleza no puede ser remplazado por acciones de los gobiernos estatales.

En este sentido se recomienda a SAGARPA plantear a la Cámara de Diputados la necesidad de reponer la modalidad de ejecución nacional. Se recomienda también acompañar ese planteamiento de una definición más explícita de las reglas y procedimientos que garanticen que el uso de esos recursos será transparente y no competirá con la modalidad de ejecución federalizada ni con las atribuciones de los gobiernos estatales.

Federalización a medio camino

El sector agropecuario se encuentra en una situación de federalización inacabada de las estructuras de gobierno lo que, en el caso de Alianza, se traduce en una operación basada en estructuras federales (DDR y CADER), pero bajo responsabilidad del gobierno estatal. En este contexto, la definición de atribuciones de cada instancia ha quedado poco clara y suele ser objeto de interpretaciones diversas e incluso contradictorias. La actual situación entorpece la operación, desincentiva los aportes estatales al presupuesto y evita una mayor apropiación de Alianza como instrumento de política estatal.

En muchos casos se generan disputas por espacios de poder que, aunadas a cierta desconfianza entre instancias de gobierno, se traducen en tensiones institucionales que entorpecen y encarecen la operación, y que, en última instancia, inciden negativamente en los impactos de Alianza. Entre otros, se incurre en costos de monitoreo excesivos y duplicidad de funciones, ya que cada una de las partes se siente obligada a revisar el trabajo de la otra, lo que requiere de recursos humanos y financieros adicionales.

La indefinición y las tensiones no contribuyen a que los gobiernos estatales se apropien plenamente de la Alianza como instrumento para el desarrollo local, ya que en muchos casos sienten que más que un pacto se trata de una permanente negociación que puede

ser tensa y desgastante. Esta situación también desincentiva los aportes de los gobiernos estatales al presupuesto, porque no terminan de sentir a la Alianza suficientemente suya.

Bajo el actual arreglo institucional, marcado por indefiniciones propias de una federalización inconclusa, el desempeño de Alianza está demasiado influido por los estilos y voluntades personales de los secretarios estatales y de los delegados de SAGARPA, lo que genera una situación de fragilidad. Por ello, no es extraño que al cambiarse alguno de estos funcionarios las relaciones institucionales entren en crisis o, en otros casos, se compongan de manera imprevisible.

En este contexto, es recomendable que la federación retome el liderazgo y relance el proceso de descentralización que se encuentra actualmente en un *impasse*. Se requiere de voluntad política y es necesario establecer de manera conjunta una agenda y pasos precisos a seguir para avanzar en este proceso.

Construcción de consejos municipales y municipalización de la Alianza

La estrategia de fortalecimiento de los municipios es un eje central de la política federal y va más allá de la política sectorial en que se encuadra la Alianza. Se enmarca en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable y está orientada a la conformación y fortalecimiento de los Consejos Municipales para el Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS). Este proceso es el siguiente paso en la descentralización y busca viabilizar la participación social en la gestión pública al nivel local, proceso que debe ir necesariamente acompañado del fortalecimiento de la capacidad de gestión de los gobiernos municipales. En ese sentido, las acciones que impulsa Alianza a través del Programa de Desarrollo Rural tienen gran potencial para democratizar y cualificar la gestión pública municipal.

Para la consolidación de los CMDRS es necesario asegurar que, desde su creación, sean instancias incluyentes y representativas, no politizadas y que cuenten con un coordinador²⁰ calificado y apreciado por el municipio. También deben crearse mecanismos que garanticen que sus actividades trasciendan los ciclos electorales.

Este proceso de fortalecimiento municipal tiene potencial para contribuir a una gestión más eficiente, transparente y acorde a las necesidades de la gente. Para que los esfuerzos en este sentido fructifiquen, es indispensable el desarrollo de capacidades técnicas e institucionales de planeación y de gestión. Adicionalmente es necesario establecer mecanismos para que las decisiones de los CMDRS se traduzcan en resultados concretos y visibles para la población, ya que de otra manera existe el riesgo de desencanto por causa de expectativas incumplidas. En concreto, es necesario encontrar alternativas de financiamiento para las prioridades expresadas en los Planes Municipales de Desarrollo Rural Sustentable.

Además del fortalecimiento de los CMDRS, por iniciativa de SAGARPA en 2004 se inició la operación municipalizada del Programa de Desarrollo Rural de Alianza, que implica transferir a los Consejos Municipales capacidad de decisión sobre el destino de las inversiones. Este proceso es todavía incipiente y algunos estados han manifestado su rechazo, debido en parte a una inercia centralista que los lleva a afirmar que no existe la capacidad administrativa en los municipios y que hay un riesgo de manejo político de los recursos. Sin embargo, este rechazo también está motivado por que los estados no

²⁰ En más de 1,100 municipios ese coordinador es actualmente pagado por Alianza a través del PROFEMOR.

perciben señales suficientemente claras de parte del Gobierno Federal sobre los procedimientos operativos que acompañarán la municipalización, lo que si bien es comprensible en un proceso en construcción, debe ser atendido y resuelto para evitar que atente contra la viabilidad de la estrategia.

La situación antes descrita recuerda a los primeros pasos de la descentralización, en que el Gobierno Federal consideraba que los gobiernos estatales no estaban listos para asumir ciertas responsabilidades. Sin embargo, hoy no se cuestiona la importancia de otorgar atribuciones a las entidades federativas, y si bien los procesos de transferencia de funciones y recursos son imperfectos y presentan problemas, es necesario llevarlos a la práctica y realizar los ajustes necesarios en el camino.

Con respecto a la municipalización de los recursos de Desarrollo Rural es necesario continuar con la definición y ajuste de los principales procedimientos operativos, a fin de facilitar la transferencia del resto de los recursos. Adicionalmente, es necesario asegurar que en las decisiones sobre este tema se considere la voluntad de los tres niveles de gobierno, a fin de evitar oposiciones que pongan en riesgo los resultados de la estrategia.

3.2 Asignación de recursos

Una adecuada asignación de recursos es fundamental para el logro de impactos de las inversiones financiadas por Alianza y por cualquier otro programa de política pública. Sin embargo es común que en esa asignación predomine una lógica de ejercicio presupuestal, de modo que los funcionarios consideran que su obligación consiste sólo en hacer uso de los recursos cumpliendo las normas vigentes y en el menor tiempo posible, con lo que se cubren las metas presupuestarias y físicas previamente definidas. Si bien el cumplimiento de normas y la agilidad operativa son importantes, por si solas de ninguna manera garantizan el impacto de los recursos.

También es común encontrar que la asignación de recursos se realiza bajo una lógica de gasto público, en el sentido de que se trata de recursos que se agotan al momento de ser utilizados, sin expectativa de que generen dinámicas económicas que persistan después de su uso.

Para optimizar los impactos es necesario que los recursos se asignen bajo los criterios de escasez y de inversión para el desarrollo. La escasez exige tener presente que no es posible financiar todas las solicitudes y que, por tanto, se deben seleccionar las que muestran mayores posibilidades de generar impactos. Esto implica que inevitablemente habrán solicitudes que no podrán financiarse, precisamente porque los recursos son escasos.

Asignar los recursos escasos bajo un criterio de inversión para el desarrollo, implica buscar que generen dinámicas económicas y productivas que persistan más allá del ejercicio de los recursos. Una inversión puede generar por ejemplo cambios en el empleo y en el ingreso futuro de manera sostenida, mientras que los efectos de un gasto se agotan al efectuarlo.

Para que los recursos de la Alianza sean asignados bajo una lógica de inversión para el desarrollo, se debe asumir que su escasez obliga a definir prioridades en función del

impacto económico que se espera obtener. Para ello, es necesario contar con definiciones sobre las prioridades de desarrollo nacional y estatal, tema que se analiza en la siguiente sección. Pero la delimitación de criterios y prioridades resulta insuficiente para lograr el direccionamiento de los recursos, si no se acompaña de procesos operativos eficientes que reflejen cabalmente las prioridades que se han establecido. Estos puntos se analizan en las últimas secciones de este apartado.

Planeación y definición de prioridades

La definición de prioridades es sustancial para orientar la asignación de recursos, lo que contribuirá a que éstos alcancen los mayores impactos posibles y evitar que prevalezca una lógica de gasto.

A través de las Reglas de Operación se definen de manera muy general las prioridades de asignación de recursos, lo que se explica porque en las mismas Reglas se prevé que las prioridades de desarrollo sean definidas en cada estado con participación de los gobiernos estatales, del Gobierno Federal y de los productores. Sin embargo, este margen de libertad no siempre es aprovechado para adaptar la Alianza a las necesidades estatales y realizar procesos de planeación que permitan una focalización de los recursos consistente con las prioridades de cada región.

En este escenario, es común que los estados carezcan de una orientación estratégica, por lo que las metas se reducen a definiciones anuales basadas en el comportamiento histórico y no en diagnósticos o procesos de planeación de mediano plazo que expresen un proyecto de desarrollo rural para el estado. Esto impide visualizar el horizonte temporal de Alianza y, con ello, su alcance no se define claramente.

Se recomienda que la Federación condicione la asignación de recursos a los estados a la definición de prioridades y ejercicio de los recursos congruente con ellas. Por ejemplo, la firma de anexos técnicos por parte de la Federación podría sujetarse al desarrollo de esfuerzos de focalización y definición de prioridades en los estados. El ejercicio de los recursos de acuerdo a dichas prioridades podría premiarse a través de la fórmula de asignación de recursos.

Focalización de recursos

La focalización se refiere al establecimiento de prioridades respecto de los productores, las regiones y las cadenas productivas a las que se orientarán los recursos de Alianza; de esta manera permite concretar las prioridades establecidas en la planeación. Sin embargo, las entidades federativas parecen tener poco interés por focalizar el destino de los recursos de Alianza, ya que su asignación no obedece a prioridades claras, sino que corresponde a una lógica de atención a la mayor cantidad de productores posible.

La identificación de la población objetivo, su caracterización y cuantificación es una condición indispensable para orientar los apoyos y acciones de Alianza. Asimismo, el impacto del programa sería susceptible de incrementarse definiendo estrategias diferenciadas para categorías específicas de productores, regiones o cadenas y puntualizando criterios de elegibilidad.

Las Reglas de Operación contemplan que cada entidad realice un estudio de estratificación de productores que permita definir y otorgar apoyos diferenciados. Si bien

esos estudios pueden ser herramientas útiles para priorizar beneficiarios y focalizar los recursos en los segmentos priorizados, hasta la fecha sólo algunos estados han iniciado su elaboración y todavía ninguno ha utilizado sus resultados.

Otro criterio de focalización es el de asignación de recursos a las cadenas productivas prioritarias que han sido definidas en prácticamente todos los estados. En la mayoría de las entidades federativas, los funcionarios estatales y de DDR van incorporando paulatinamente a su enfoque y a su actuación cotidiana la lógica de cadenas. Sin embargo, el paso a la asignación de recursos en función de las mismas no es automático, pues requiere definiciones conceptuales y herramientas operativas claras que por lo general están ausentes.

Finalmente, las prioridades territoriales constituyen otro criterio de focalización ya que, al priorizar determinadas regiones para la orientación de los recursos, se podrá buscar un desarrollo territorial equilibrado o el impulso a ciertas áreas geográficas seleccionadas por su potencial de desarrollo, por su retraso relativo o por otras causas.

En este sentido se recomienda lo siguiente:

- Los estados deben realizar los estudios de estratificación de productores que posteriormente deben ser utilizados para priorizar segmentos de productores y definir y aplicar apoyos diferenciados según sus características socioeconómicas.
- El Gobierno Federal debe formular, concertar y difundir las definiciones conceptuales que sustenten la estrategia de integración de cadenas. A partir de esas definiciones, debe trabajar en la formulación de herramientas operativas que permitan incorporar la lógica de cadenas en la asignación de recursos en la operación estatal de la Alianza. Una vez formuladas esas herramientas, deberá difundirlas y brindar capacitación para su aplicación a nivel estatal.

Del activismo operativo a la planeación del desarrollo

De acuerdo a las Reglas de Operación, los Comités Técnicos Estatales²¹ están facultados para proponer las prioridades de asignación de recursos de los programas de Alianza, de acuerdo a las políticas de desarrollo de cada entidad. Así se otorga a estas instancias un papel central en la orientación estratégica de los recursos, que debería incorporar definiciones de la planeación estatal y criterios de focalización.

No obstante, en la práctica estas instancias se abocan principalmente a labores puramente operativas de colocación de los recursos de Alianza, sin prestar mucha atención a su papel de orientadores e inductores de políticas de desarrollo del sector agropecuario en la entidad. Esta forma de operar las conduce a ser instancias de mero trámite para la asignación de recursos, con una visión acotada al periodo presupuestal anual, por lo que no se hacen del éxito o del fracaso de las estrategias de desarrollo.

En estas circunstancias, en los estados se deben crear las condiciones necesarias para que los Comités Técnicos cumplan un papel orientador en la asignación de recursos bajo una perspectiva de desarrollo. Para ello es necesario que se doten de una agenda de

²¹ Comité Técnico de Ganadería (COTEGAN), Comité Técnico Agrícola (CTA) y Comisión Estatal de Desarrollo Rural (CDR). Son cuerpos colegiados en los que participan funcionarios estatales, federales y, en algunos casos, organizaciones productoras, instituciones académicas y ONGs.

trabajo concertada que motive reflexión sobre los aspectos estratégicos y las formas en que pueden vincularse a los procesos decisorios de otros actores relevantes en el estado tales como el CEDRS, la Delegación de SAGARPA y la Secretaría Estatal entre otros. Dado que los miembros de estas comisiones normalmente cumplen funciones ejecutivas en distintos organismos, para posibilitar este pensamiento estratégico se recomienda constituir pequeños equipos de apoyo técnico, conformados por profesionales que trabajen a tiempo completo en la generación de propuestas que deberán ser tratadas por las comisiones, y se encarguen de dar seguimiento a las decisiones que se adopten.

De la planeación estratégica a metas y presupuesto

Para que la planeación, la focalización y la definición de prioridades tengan efecto, deben traducirse en metas concretas y en la asignación del presupuesto necesario para alcanzarlas. En el caso de Alianza, los Anexos Técnicos²² constituyen el instrumento a través del cual los gobiernos federal y estatal acuerdan y precisan los compromisos presupuestales y de metas por programa y por componentes de inversión. En principio, deben ser discutidos de manera conjunta entre las autoridades estatales y la Delegación de SAGARPA y ser el mecanismo para aterrizar el proceso de planeación en la entidad.

Los gobiernos estatales señalan que los Anexos Técnicos no son expresión de un diálogo real con el gobierno federal, ni tampoco el producto de procesos sistematizados de planeación en el estado. En la elaboración de los Anexos existe una fuerte presión de SAGARPA para cumplir en los tiempos y plazos que marca la normatividad, y se induce a Anexos Técnicos estándar, acotados y en algunos casos con información previamente llenada, lo que dificulta la negociación entre ambos niveles de gobierno.

Sin embargo, en la mayoría de los casos los gobiernos estatales no preparan con anticipación sus propuestas ni las basan en sus prioridades, lo que les permitiría argumentar sus posiciones para que se traduzcan en los Anexos Técnicos. En este contexto, la elaboración y firma de estos acuerdos se hace considerando el comportamiento histórico del presupuesto y de las metas, y no en respuesta a procesos de planeación y definición de prioridades estatales; también se asume implícitamente que no se respetará lo establecido y que los Anexos se modificarán posteriormente a través de enmiendas.

Esta situación muestra que los Anexos Técnicos son formalismos que en los hechos sólo son útiles como trámite para iniciar la operación. Por ello, el principal reto es superar esta lógica para convertirlos en herramientas efectivas de planeación, congruentes con las necesidades estatales y que efectivamente reflejen acuerdos entre los gobiernos federal y estatal.

La racionalidad económica del productor como criterio de asignación de recursos

Uno de los principios que sustenta el diseño de la Alianza es la demanda explícita del productor, lo que permite que en las inversiones se exprese su racionalidad económica, ya que si bien las inversiones están parcialmente subvencionadas por el gobierno, los productores toman riesgos porque financian alrededor de la mitad del monto de esas

²² SAGARPA y cada gobierno estatal acuerdan anualmente Anexos Técnicos al Convenio de Coordinación entre ambos niveles de gobierno, en los que se establecen los programas de Alianza a incluirse en el estado, las metas y el presupuesto de cada programa, y los aportes federales y estatales a ese presupuesto.

inversiones. Esto implica que en toda inversión hay una decisión económica de los productores, orientada en función de su experiencia productiva y de sus expectativas.

De esta manera, la racionalidad económica de los productores es un criterio que juega un rol determinante en la asignación de recursos de Alianza. Este criterio es complementario a la definición de prioridades y a la focalización que deben establecer los estados para orientar el destino de los recursos. Esto quiere decir que las decisiones productivas y de inversión de los potenciales beneficiarios podrán ser financiadas con recursos públicos, si coinciden con las prioridades de la política diseñada por el gobierno estatal y/o federal. Si hay esa coincidencia, se sumarán los intereses públicos y privados para estimular determinadas inversiones, pero si no la hay, el productor podrá concretar sus decisiones utilizando exclusivamente sus propios recursos o con financiamiento de otras fuentes.

Esta no es sólo una reflexión conceptual, ya que los resultados de la evaluación de Alianza muestran que, en muchos casos, a pesar de existir limitaciones en la planeación y problemas en la operación, una parte importante de las inversiones alcanzan impactos significativos. Esto se debe generalmente a que, con frecuencia, la racionalidad económica del productor logra atenuar los efectos negativos de los problemas de asignación de recursos, planeación y operación que se analizan en este capítulo.

Lo anterior no significa que las instancias de gobierno deban renunciar a una actitud proactiva en la definición de prioridades de desarrollo y en la orientación de los recursos públicos. Por el contrario, añade a la gestión pública una tarea que es la de crear condiciones favorables para que los productores tomen las mejores decisiones, lo que exige que las instancias de gobierno les brinden información suficiente y oportuna sobre las posibilidades de acceso al financiamiento de Alianza, generen reglas claras y las apliquen de manera transparente. En otros términos, el rol del gobierno consiste en generar transparencia, eficiencia y equidad en la asignación de recursos, romper asimetrías de información que pueden perjudicar a ciertos sectores de productores, e inducir que la asignación de recursos de Alianza se realice en función de las prioridades de la política sectorial.

3.3 Temas críticos para la operación

Los temas operativos de Alianza constituyen un área de oportunidad muy importante para incrementar la efectividad de las acciones y por lo tanto el impacto en la aplicación de recursos. En efecto, una de las mayores limitantes es que la inercia operativa y su visión de atención poco selectiva de la demanda, tiende a dominar sobre la planeación estratégica y la visión de desarrollo. En este marco, la disociación entre la planeación y la operación ha dificultado la orientación de los recursos y el cumplimiento de los objetivos del programa.

Inercias operativas

La operación de los programas de Alianza presenta tres inercias que limitan su buen desempeño:

- **Expectativas de los productores.** Los productores sienten que el gobierno tiene la obligación de satisfacer todas sus solicitudes. Por ello, la aplicación de criterios de priorización y focalización tiende a verse como exclusión en desmedro de ciertos sectores, lo que tiene un costo político

que usualmente las autoridades estatales no están dispuestas a sufragar. Esto lleva a ampliar la cobertura de beneficiarios y a atomizar los recursos otorgando apoyo para inversiones poco relevantes.

- **Inercia operativa.** La mecánica operativa imperante en Alianza lleva a comprometer recursos lo más rápido posible a través de procedimientos que enfatizan los plazos del ejercicio fiscal y las restricciones normativas, sin considerar los esfuerzos de planeación o la existencia de prioridades estatales.
- **Inercia centralista.** En algunos casos los representantes federales en los estados tienden a concentrar decisiones rebasando sus atribuciones normativas, en otros no asumen las responsabilidades que les fueron delegadas, lo que retrasa la operación y alimenta resabios centralistas en las oficinas centrales de SAGARPA. Asimismo, algunos estados se colocan en una cómoda posición subordinada y pasiva respecto a la Federación, lo que les permite asumir poca responsabilidad frente al manejo y resultados de los programas. Estas situaciones dificultan el diálogo constructivo entre instancias de gobierno.

Reglas de Operación

Las Reglas de Operación establecen el diseño general de Alianza, norman su funcionamiento y definen las responsabilidades de los actores involucrados. Tienen especial importancia porque no existe otro documento que dé cuenta de la orientación estratégica de Alianza y de aspectos sustanciales de su diseño, planeación y operación. Hasta 2003 este marco normativo cambiaba cada año, lo que ocasionaba incertidumbre y retrasos en el inicio de la operación. En 2004 estas Reglas no cambiaron y se espera que continúen vigentes hasta la conclusión de la presente administración federal. Este es un acierto porque brinda certidumbre a funcionarios y productores, y permite que la operación comience al inicio de cada año y se realice en márgenes de tiempo más razonables que en años anteriores.

En los primeros años las Reglas de Operación eran excesivamente detalladas, lo que las hacía rígidas. Actualmente tienen una notable flexibilidad que permite a los estados tomar decisiones centrales sobre los segmentos de productores que pueden apoyarse, el otorgamiento de apoyos diferenciados y los tipos de inversiones y servicios elegibles para su financiamiento. Sin embargo, en muchos casos esta flexibilidad no es suficientemente entendida ni aprovechada.

Las Reglas de Operación han sido criticadas por su fragmentación, ya que parecerían surgir de la suma de reglas específicas para cada programa o subprograma, de modo que en algunos casos no hay definiciones comunes sobre temas importantes.

Las actuales Reglas de Operación no son perfectas, pero su simplicidad y flexibilidad sin duda las hace mejores que sus antecesoras. Por otra parte, la mayoría de los problemas detectados en la operación de la Alianza pueden resolverse en el marco de las Reglas vigentes. Por lo anterior se recomienda mantener la estabilidad de las Reglas de Operación y, como ya se mencionó en un apartado anterior, realizar eventos para su análisis y difusión con participación de funcionarios estatales, de las Delegaciones y de las oficinas centrales de SAGARPA, a efecto de mostrar los márgenes de flexibilidad que brindan y propiciar su aprovechamiento.

Difusión

Como parte de la operación de Alianza, se establece la obligación de difundir y promover los programas para hacer del conocimiento de los productores la posibilidad de obtener financiamiento con recursos públicos. Sin embargo, es común encontrar reticencia por parte de diversos funcionarios para establecer procesos sistemáticos de difusión, bajo el argumento de que la demanda de los programas es tan grande que cualquier difusión es innecesaria e incluso inapropiada, porque generaría niveles de demanda que la Alianza no está en condiciones de satisfacer.

La falta de difusión de los programas de Alianza genera problemas de transparencia y de equidad, ya que puede conducir a asignar recursos de manera recurrente a regiones que cuenten con mayores vías de comunicación o beneficiar a algunos productores o grupos que acceden más fácilmente a la información y a los puntos de recepción de solicitudes.

Es necesario hacer difusión durante todo el año, no únicamente para anunciar el inicio de la operación de Alianza, sino principalmente para garantizar que los posibles beneficiarios tengan conocimiento de los mecanismos de acceso a los programas. Se debe considerar la presentación general de los mismos y la explicación de su mecánica, requisitos, alcances y otra información relevante que asegure mantener a los productores bien informados. Es indispensable señalar que las solicitudes que se presenten serán seleccionadas con criterios técnicos y de rentabilidad, y que se buscará apoyar a las opciones que muestran el mayor potencial para lograr impactos.

Recepción, análisis y aprobación de solicitudes y proyectos

Es conveniente que en cada estado exista una buena cobertura territorial de ventanillas de recepción de solicitudes, de modo que su ubicación no dé lugar a exclusión de los productores de las regiones más alejadas. En presencia de reglas claras, estas ventanillas pueden estar en oficinas federales, estatales, municipales o de organizaciones de productores, como de hecho sucede en algunos estados de la República. Su ubicación y naturaleza no debe implicar sesgos en las posibilidades de acceso a los apoyos entre los posibles beneficiarios.

El procesamiento de las solicitudes resulta altamente costoso debido a la complejidad del arreglo institucional y por la aplicación de procedimientos ineficientes y repetitivos. En algunos casos, en los estados se realizan hasta seis revisiones de los expedientes, pero ninguna de ellas implica un proceso de evaluación serio y, frecuentemente, ni siquiera hay una revisión minuciosa del cumplimiento de los requisitos necesarios para acceder al apoyo de Alianza. Se presentan situaciones en las que pese a encontrar problemas, quien revisa no rechaza la solicitud y la pasa a la siguiente instancia, con lo que elude su responsabilidad y se evita reclamos del solicitante.

La revisión documental y administrativa de las solicitudes debe ser única y atribuirse a una instancia específica, en quien recaiga toda la responsabilidad y a la que sea posible sancionar en caso de incumplimiento. La falta de incentivos a los responsables de cada etapa del proceso entorpece la eficacia en el trabajo, el cumplimiento de tareas y la rendición de cuentas.

Los plazos a que son sometidos los principales procesos de Alianza en función de la normatividad presupuestaria, juegan en contra de la calidad de la evaluación técnica

como factor para tomar decisiones de asignación de recursos. El criterio de “primero en tiempo, primero en derecho” prevalece sobre el resultado del análisis técnico, por lo que este último resulta muy limitado como mecanismo de selección entre posibles beneficiarios.

Esto se agrava por la percepción, entre los funcionarios, de que Alianza debe atender a toda la demanda, por lo que no hay incentivos a hacer un trabajo previo de análisis y dictaminación técnica que permita una mejor y más oportuna selección de solicitudes. Lo anterior ocasiona una importante dispersión del presupuesto.

Asimismo, dictaminar proyectos implica que las áreas operativas cuenten con un conjunto de especialistas con la capacidad suficiente para realizar técnicos y económicos a profundidad. Lo anterior significa mayores costos para mantener a dichos cuadros, aunque se justifica incurrir en ellos si se incrementa la posibilidad de impacto de las inversiones. Sin embargo, normalmente los estados no están dispuestos a incurrir en costos para cualificar un área de evaluación ex ante, lo que en los hechos implica renunciar a estructuras calificadas para el cumplimiento de esa tarea. Ante esta situación, por lo general los funcionarios realizan únicamente revisiones superficiales y burocráticas en donde prevalecen criterios administrativos y no técnicos.

Para enfrentar los problemas descritos se presentan las siguientes recomendaciones:

- La rapidez en el ejercicio la asignación de recursos no debe considerarse como el principal indicador de éxito ni como incentivo para premiar la buena ejecución de los programas a través de la fórmula de asignación de recursos entre estados. Tomar la rapidez como el único indicador de eficiencia implica renunciar a otros criterios sustanciales como la pertinencia de las inversiones en función de las prioridades de política pública o su impacto potencial.
- Los estados deben dotarse de criterios de priorización y selección de solicitudes, que sean consistentes con las prioridades de la política estatal y con la focalización de inversiones que deberían establecerse previamente.
- A continuación, los estados deben diseñar mecanismos operativos que permitan seleccionar solicitudes aplicando los criterios de priorización y focalización. La aplicación de esos criterios implica relegar la lógica de “primero en tiempo, primero en derecho”, que hasta ahora privilegió a los productores que llegaron primero, pero no necesariamente a los que presentaron las mejores propuestas.
- Debe establecerse un solo proceso de revisión y evaluación de solicitudes, con una secuencia clara y sin repeticiones en los distintos pasos. En este proceso deben definirse con precisión las responsabilidades de los funcionarios que revisan y evalúan, y determinar sanciones para quienes no apliquen los criterios de evaluación y no dictaminen correctamente con base en esos criterios.
- La revisión y evaluación de solicitudes y proyectos debería incluir:
 - Un análisis de pertinencia que permita establecer si la solicitud coincide con las prioridades definidas por el estado. Toda solicitud que no satisfaga este análisis debería ser rechazada sin someterse a los demás pasos de la revisión y evaluación.

- La verificación del cumplimiento de requisitos administrativos y legales. Las solicitudes que no cumplan los requisitos establecidos deben ser devueltas a los solicitantes.
- Una evaluación de la viabilidad técnico-productiva en la que, entre otros aspectos, se valore la necesidad de acompañar las inversiones con asistencia técnica.
- Una evaluación económica que no sólo incluya criterios financieros.
- Sin embargo, los cuatro niveles de revisión y evaluación recomendados no deberían aplicarse a todas las solicitudes, sino que su aplicación debería depender del monto de la inversión, por lo que se recomienda lo siguiente:
 - Cada estado debería establecer rangos de montos de inversión, que podrían agruparse en tres niveles: pequeños, medianos y grandes. Esta clasificación puede complementarse con una valoración sobre la complejidad de las inversiones previstas en la solicitud.
 - En el caso de solicitudes por montos de inversión pequeños, se recomienda realizar solamente el análisis de pertinencia y la verificación de requisitos legales y administrativos.
 - En el caso de solicitudes por montos de inversión medianos, además del análisis de pertinencia y de la verificación de requisitos administrativos y legales, se recomienda realizar una evaluación técnica y económica en gabinete. En algunos casos de proyectos relativamente complejos también podría realizarse una visita de campo.
 - Finalmente, en el caso de inversiones grandes, para todas las solicitudes debería realizarse el análisis de pertinencia, verificación del cumplimiento de requisitos, y evaluación técnica y económica que combine análisis de gabinete y visita de campo.

La aplicación de estas recomendaciones evitará duplicidades y arbitrariedades, y contribuirá a procedimientos más ágiles y transparentes que redundarán en una asignación más eficiente de los recursos públicos que siempre son escasos. Reducir las múltiples revisiones y evaluaciones a una sola, permitirá ahorrar tiempo de muchos funcionarios que actualmente duplican sus funciones, lo que puede traducirse en un ahorro neto de dinero.

Incluir una evaluación técnica y económica de gabinete y visitas de campo puede encarecer los costos del proceso de selección de solicitudes, pero incrementará las posibilidades de impacto de las inversiones, de modo que al final también es previsible un uso más eficiente de los recursos.

Estímulo a nuevas inversiones

La entrega del apoyo contra la presentación de la factura o el comprobante del gasto realizado por los productores, es un procedimiento que tiene ventajas administrativas para los operadores del programa, pero no resulta el más adecuado para propiciar inversiones nuevas en el sector ni para incluir a productores de bajos ingresos. Adicionalmente, la descoordinación entre los tiempos de Alianza y los ciclos productivos del campo, introduce elementos de incertidumbre en las decisiones de los productores.

Los dos elementos anteriores implican que el productor debe asumir el costo de oportunidad de mantener una liquidez que permita la realización de la inversión y obtener el reembolso una vez que se complete el proceso de entrega del apoyo. Esto conduce a que en muchos casos Alianza financie inversiones que de todas maneras se hubieran realizado, apoyando principalmente a productores que cuentan con los recursos suficientes para adaptarse a este esquema.

En este sentido se recomienda aplicar mecanismos diferenciados para el apoyo a los productores de acuerdo a sus capacidades económicas, con la finalidad de viabilizar su efectivo acceso a los apoyos. Es conveniente, también, que dichos mecanismos reduzcan la incertidumbre en la entrega de los recursos al estandarizar lo mejor posible los procesos de dictamen de solicitudes y liberación del pago, a fin de promover nuevas inversiones y reducir el carácter de “reembolso” que se aplica comúnmente.

4. Impactos relevantes

En este capítulo se presentan los resultados de la evaluación de impactos de Alianza Contigo 2003 para los principales indicadores definidos conjuntamente entre SAGARPA y FAO. La información en que se basa este capítulo proviene de la encuesta a beneficiarios de Alianza realizada entre abril y julio de 2004, diseñada por FAO y colectada por evaluadores estatales. En esta encuesta se incluyeron beneficiarios de los años 2003 y 2001, estos últimos con la finalidad de apreciar los impactos de inversiones que ya maduraron y establecer comparaciones con los beneficiarios del año 2003.

4.1 Ingreso

Los cambios en el ingreso proveniente de las actividades apoyadas en las unidades de producción se ven afectados por las modificaciones en la escala de producción, en la productividad, en la estructura de costos y en los precios de mercado de los productos.

De los productores agrícolas, ya sea apoyados por el programa de inversiones de Fomento Agrícola o de Desarrollo Rural en 2003, el 14% reconoce que los cambios en algunos de los rubros antes mencionados se debieron a la aplicación del apoyo recibido. En las unidades de producción de los beneficiarios, las actividades apoyadas registraron un aumento en la superficie cosechada del 51%, y aunque también registraron un aumento del 14% en los costos de producción, el incremento en el ingreso neto proveniente de la actividad apoyada fue del 62%.

En cuanto a las actividades pecuarias apoyadas, el 22% y 34.6% de los beneficiarios de la Alianza 2003 y 2001, respectivamente, registraron cambios en escala, rendimientos, precios o costos. Las especies que mayores cambios registraron en cuanto a escala e ingreso bruto se muestran en el Cuadro 1.

Cuadro 1. Cambios en escala e ingreso en las principales actividades pecuarias para beneficiarios 2001 y 2003 (%)

Especie	2001		2003	
	Escala	Ingreso Bruto	Escala	Ingreso Bruto
Bovinos	27.4	35.4	18.3	35.4
Caprinos	34.6	26.4	58.4	4.6
Abejas	49.6	95.4	11.9	34.0
Ovinos	132.3	30.	92.8	14.2
Porcínos	12.5	84.0	18.4	15.0
General	13.3	57.5	19.5	40.5

Fuente: Evaluación Alianza Contigo 2003, encuesta a beneficiarios

En todas las especies pecuarias señaladas, es notorio el mayor incremento en el ingreso obtenido en el caso del ejercicio de 2001 de Alianza que en el ejercicio 2003; ello debido al tiempo de maduración que requieren las inversiones para manifestar sus impactos.

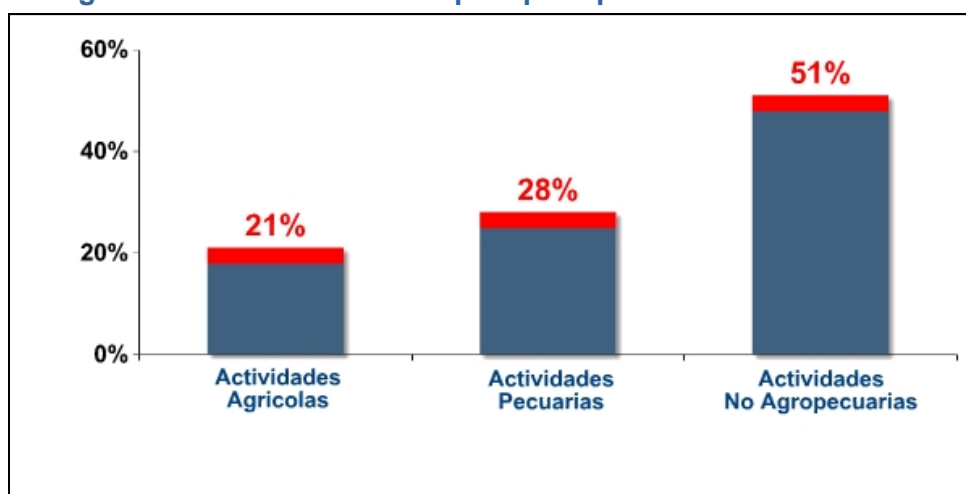
Las inversiones no agropecuarias apoyadas por el Programa de Desarrollo Rural en 2003, muestran que las ventas anuales promedio crecieron un 91.2%, pasando de \$78,873 a \$150,827 al año, los costos anuales promedio crecieron un 95.2%, pasando de \$52,384 a \$102,241 al año, y el ingreso neto anual aumentó en 83.4%. Es importante señalar que si bien los cambios porcentuales en las cifras son sustanciales, reflejando impactos importantes, los valores absolutos de estas cifras corresponden a montos pequeños. Por ejemplo, pese al incremento del 83.4% en el ingreso neto, en términos absolutos ese incremento es de \$48,586 al año, lo que equivale a \$4,048 al mes.

4.2 Empleo

Pese a que la Alianza no fue diseñada como un instrumento para generar empleo, sus impactos en este ámbito son significativos. En 2003, las inversiones en los programas de Alianza hicieron posible la generación de 91,448 empleos/hombre/año²³, de los cuales el 41% correspondió a mano de obra contratada y el restante 59% a empleo familiar. Es importante destacar que de este número de empleos la mitad de ellos se ubicaron en las actividades no agropecuarias apoyadas por Alianza. El programa de Desarrollo Rural, a través del subprograma PAPIR, fue el que más contribuyó al empleo, pues además de impactar en las actividades no agropecuarias, contribuyó con el 77% de los empleos en actividades agrícolas y con el 92% de los empleos en actividades pecuarias. De hecho, este programa por sí solo fue responsable del 93% del impacto de la Alianza en el empleo. Es de hacer notar también que los productores de estratos inferiores (I, II y III) fueron los que más contribuyeron al empleo de mano de obra: 95% de los empleos registrados²⁴. En el caso del empleo agrícola, éste se concentró en las ramas de hortalizas y frutales, siendo los productores de estratos superiores (IV y V) los que más contribuyeron al uso de mano de obra.

Considerando tipos de actividad, en 2003 las agrícolas generaron el 21% de los empleos, las pecuarias el 28% y las no agropecuarias el 51% restante.

Figura 5. Distribución del empleo por tipo de actividad en 2003



Fuente: Evaluación Alianza Contigo 2003, encuesta a beneficiarios

²³ Un empleo/hombre/año es equivalente a 260 jornales.

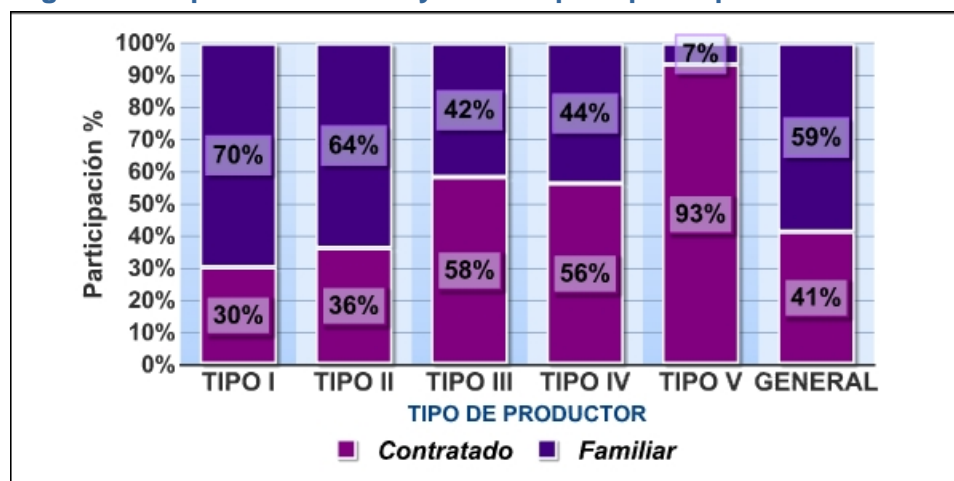
²⁴ 36.7%, 34.9% y 23.9% respectivamente.

Es necesario contextualizar la naturaleza del empleo generado, pues éste es, en su mayoría, de carácter estacional. Además, las contrataciones de mano de obra inducidas por las inversiones de Alianza no necesariamente denotan la creación de empleos nuevos, sino de retención de mano de obra, ya sea contratada o familiar, en la mayoría de los casos.

En el caso del ejercicio de Alianza en 2001, los impactos sobre el empleo son similares a los observados en 2003, observándose una cantidad similar de empleos debidos a las actividades apoyadas por los programas de Alianza: 92,714 empleos/hombre/año, de los cuales el 39% es mano de obra familiar y el restante 61% contratada. Fue también el programa de Desarrollo Rural el que más contribuyó (60%), seguido por el programa de Fomento Agrícola (37%). Del total de empleos, el 13.5% se ubicó en actividades no agropecuarias, comparado con el 51% registrado en el ejercicio 2003. La preponderancia de las actividades no agropecuarias se explica por el mayor impulso a este tipo de actividades de parte del programa de Desarrollo Rural. Los tipos de productores I y II fueron también los que más contribuyeron al uso de mano de obra, con el 43.8% y 35.7% respectivamente.

Cabe señalar que ni el programa de Fomento Agrícola ni el de Fomento Ganadero tienen al empleo entre sus objetivos específicos, por lo que sus modestas contribuciones no ponen en entredicho su desempeño.

Figura 6. Empleo contratado y familiar por tipo de productor en 2003



Fuente: Evaluación Alianza Contigo 2003, encuesta a beneficiarios

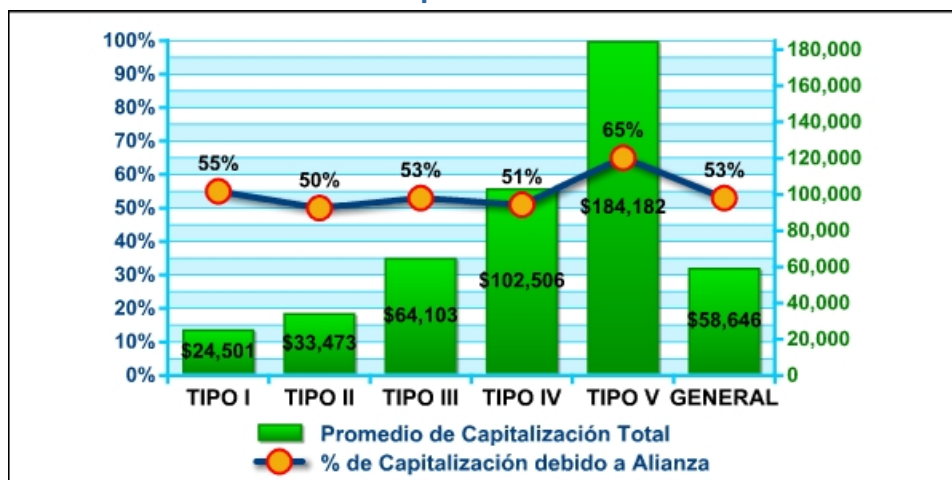
4.3 Inversión y capitalización

La inversión y la capitalización de las unidades de producción es uno de los objetivos expresos de los programas de Desarrollo Rural, de Fomento Agrícola y de Fomento Ganadero. En 2003, el 55% de los beneficiarios de Alianza registraron un incremento en el valor de sus activos debido a los apoyos recibidos de los programas de Alianza, concretamente de los subprogramas PAPIR (60%), Fomento a la Inversión y Capitalización (55%) y Desarrollo Ganadero (48%). En promedio, las unidades de

producción beneficiarias incrementaron su nivel de capitalización en \$58,646 monto del cual el 52.8% se debió a los apoyos y sinergias de la Alianza.

En el caso del ejercicio 2001, el 41% de los beneficiarios experimentaron un incremento en el nivel de capitalización debido al apoyo de Alianza. El incremento promedio en capitalización por unidad productiva fue de \$45,498, monto del cual el 40% se debió a Alianza.

Figura 7. Capitalización de beneficiarios 2003 por tipo de productor



Fuente: Evaluación Alianza Contigo 2003, encuesta a beneficiarios

4.4 Innovación tecnológica

Los cambios en productividad experimentados en las actividades agrícolas, atribuidos a los apoyos otorgados en 2003, se deben, en general, a innovaciones tecnológicas, principalmente a la incorporación de riego a los procesos de producción. Sin embargo, atendiendo a la diferenciación de productores, para aquellos que pertenecen al estrato I su mayor innovación estuvo relacionada con la aplicación de fertilizantes, mientras que para los pertenecientes al estrato II ésta tuvo que ver con la calidad genética del material vegetativo empleado. Por lo que respecta a los productores pecuarios, la mayor fuente de innovación tecnológica para los estratos I y II estuvo representada por la calidad genética de los animales, mientras que para los estratos III y V lo fue la infraestructura.

De las unidades de producción rural que experimentaron cambio tecnológico en las actividades agrícolas, el 30.7% de los beneficiarios se lo atribuye a los apoyos recibidos de Alianza, ya sea a través del subprograma PAPIR o del de Fomento a la Inversión y Capitalización²⁵. Considerando un índice tecnológico²⁶ en una escala de 0 a 100, las unidades de producción agrícola beneficiarias en 2003 que reportan un cambio técnico

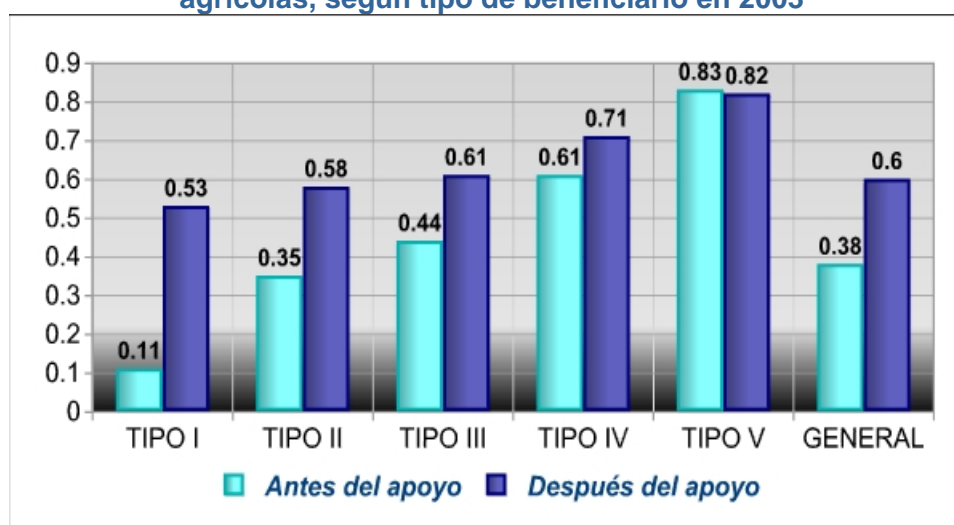
²⁵ Ambos subprogramas de los Programas de Desarrollo Rural y Fomento Agrícola, respectivamente.

²⁶ El índice tecnológico para las actividades agrícolas está formado por innovaciones en la calidad genética del material vegetativo, en fertilización, en mecanización y en riego. Por su parte, el índice tecnológico en ganadería lo componen las innovaciones en la calidad genética de los animales, en infraestructura y en alimentación.

debido a Alianza, pasaron de 38 a 60 en dicho índice comparado entre antes y después de recibir el apoyo. Los mayores cambios en el índice tecnológico se registraron en los productores de estratos bajos, para quienes, dado su bajo nivel de tecnificación, el apoyo otorgado representó un impulso de modernización tecnológica. El 13.2% de las unidades de producción no experimentó cambios técnicos en sus procesos de producción, debido principalmente a que se trata de los estratos superiores de productores, quienes ya han logrado paquetes tecnológicos modernos completos, de manera que el apoyo otorgado por Alianza no indujo a un desplazamiento de la frontera tecnológica en sus procesos productivos.

Por su parte, el 23.7% de los beneficiarios que recibieron el apoyo de Alianza en 2001 para actividades agrícolas, y que se lo atribuyen a Alianza, pasaron de un índice tecnológico de 38.4 a 58.4, atribuible al apoyo recibido. La tendencia en la innovación tecnológica por tipos de productores es la misma que la observada en 2003, siendo los productores de los estratos inferiores quienes mayores cambios técnicos registraron.

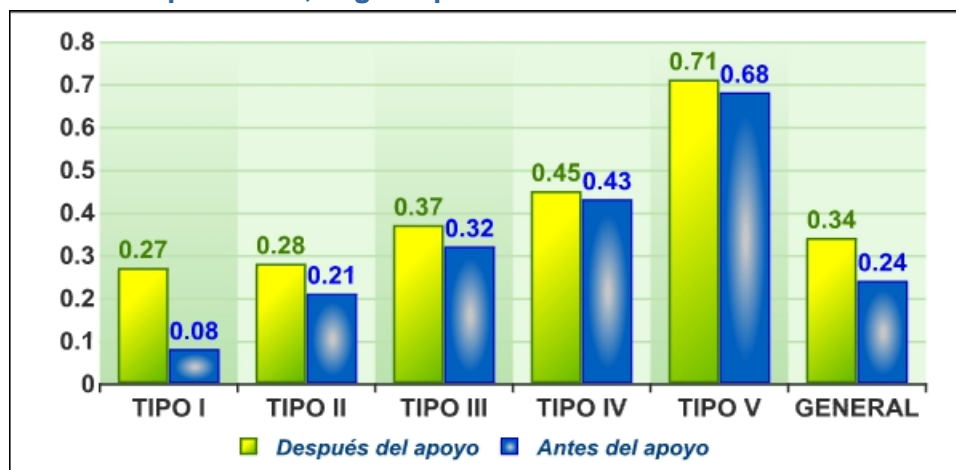
Figura 8. Cambios en el índice de nivel tecnológico en actividades agrícolas, según tipo de beneficiario en 2003



Fuente: Evaluación Alianza Contigo 2003, encuesta a beneficiarios

Por lo que respecta a las actividades pecuarias, los apoyos recibidos de parte de los subprogramas PAPIR y de Desarrollo Ganadero en 2003, indujeron un incremento promedio de 10 puntos en el índice tecnológico. Nuevamente, el cambio en el índice tecnológico es más alto cuanto más bajo es el tipo al que pertenece el productor pecuario, siendo de 19 para el tipo I y de 3 para el tipo V. Los resultados del ejercicio 2001 en cuanto a cambio tecnológico para las actividades pecuarias muestran aproximadamente la misma tendencia y la misma magnitud en los cambios de acuerdo al tipo de beneficiario.

Figura 9. Cambios en el índice de nivel tecnológico en actividades pecuarias, según tipo de beneficiario en 2003



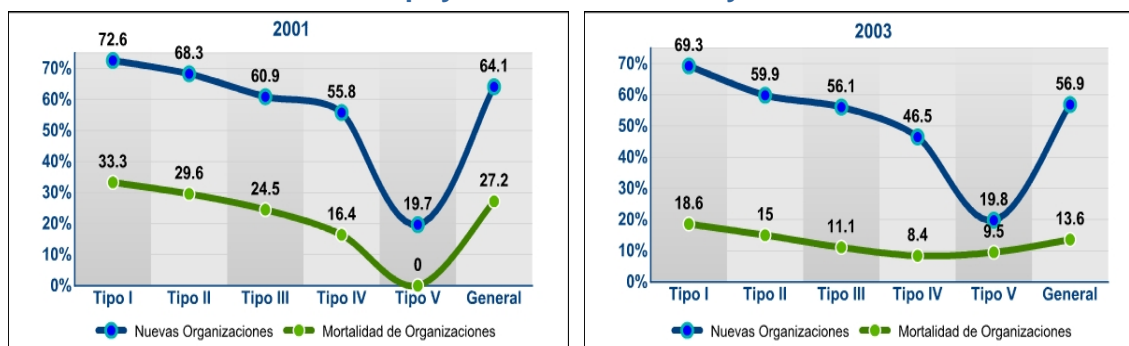
Fuente: Evaluación Alianza Contigo 2003, encuesta a beneficiarios

Es necesario aclarar que pese a los cambios sustanciales en innovación tecnológica observados en los productores tipo I y II, los niveles tecnológicos que mantienen estos tipos de productores siguen siendo bajos. No obstante, es de hacer notar la reducción en la brecha tecnológica, sobre todo en el caso de los productores agrícolas.

4.5 Desarrollo de organizaciones económicas

El 38% de los beneficiarios de los programas de inversión y capitalización que recibieron el apoyo de Alianza en 2003 lo hicieron a través de organizaciones²⁷, 57% de las cuales se formaron con el propósito de acceder a los apoyos. De las organizaciones que se formaron para tener acceso a los apoyos de Alianza, el 86.4% continúa vigente. Las organizaciones nuevas estuvieron conformadas principalmente por productores tipo I y II, pero fueron también las organizaciones de estos tipos de productores las que registraron la mayor tasa de mortalidad. En cambio, las organizaciones formadas por los productores tipo IV fueron las que mayor tasa de permanencia registran.

Figura 10. Organizaciones nuevas por tipo de productor para acceso a los apoyos de Alianza 2001 y 2003



Fuente: Evaluación Alianza Contigo 2003, encuesta a beneficiarios

²⁷ 44.7% de los beneficiarios en el caso de los apoyos de Fomento Agrícola, 40.6% en el caso de Desarrollo Rural y 26.6% en el caso de Fomento Ganadero.

Por lo que respecta a los apoyos otorgados en el ejercicio 2001, el 29.8% de los beneficiarios recibieron el apoyo de Alianza a través de organizaciones. En el 64.1% de los casos, las organizaciones fueron de nueva creación para poder acceder a los apoyos. De las organizaciones de nueva formación, el 72.8% permanece vigente al 2004. El índice de desarrollo organizacional se incrementó 6.6, lo que equivale a que el 40.3% de los beneficios derivados de pertenecer a una organización fueron inducidos por los apoyos recibidos, observándose las mismas tendencias observadas en los beneficiarios de 2003 respecto a la dinámica organizacional por tipos de productores.

La mayor mortandad entre organizaciones formadas en 2001 -una tasa del doble de la observada en 2003- es indicativa del reto para la consolidación de estructuras organizativas fincadas en intereses económicos.

El índice construido para medir el desarrollo organizacional, tomando en consideración los beneficios que se derivan de pertenecer a una organización tales como el poder de negociación, el acceso a nuevos mercados, las economías de escala y la realización de nuevas actividades, pasó de 11.9 a 19.1²⁸ después de los apoyos recibidos de Alianza. El incremento en el índice mencionado se traduce en que el 40.6% de los beneficios organizacionales recibidos por los beneficiarios de Alianza en 2003 se debieron a los apoyos recibidos.

4.6 Reconversión productiva

En el ejercicio de Alianza 2003, los cultivos agroindustriales y las hortalizas aumentaron su participación en la superficie sembrada. En el caso de los cultivos agroindustriales, su participación relativa en el total de la superficie sembrada se incrementó en 2.44% y en el caso de las hortalizas, el incremento fue del 2.02%. Este incremento en la superficie para ambos tipos de cultivos fue posible a una disminución en la superficie sembrada de granos (2.96%), forrajes (1.18%), forestales (0.21%) y frutales (0.1%). Si bien las inversiones de PAPIR en actividades agrícolas contribuyeron a la reconversión productiva, el mayor aporte fue hecho por el subprograma de inversiones de Fomento Agrícola, el cual fue responsable del 73% de la reconversión observada.

Por lo que respecta a los resultados del ejercicio 2001 de Alianza, éstos muestran que el 5% de la superficie registró un cambio en el patrón de cultivos. Los cultivos agroindustriales, los forrajes y las hortalizas incrementaron la superficie en un 1.99%, 1.71% y 1.24%, respectivamente. Por su parte, la superficie ocupada con granos y frutales disminuyó en 3.01% y 2.08%, respectivamente.

4.7 Integración de cadenas agroalimentarias

En 2003 la producción de las actividades agrícolas apoyadas por Fomento Agrícola que se canalizó al mercado aumentó en un 3.1%. En este sentido, la producción que se destina a la exportación aumentó al pasar del 16.8% al 22%. La producción que se destina a la industria de la transformación aumentó en un porcentaje similar, llegando al 15.8%. Por su parte, la producción destinada al intermediario comercial disminuyó del

²⁸ En una escala de 0 a 100.

52.7% al 45.7%. La disminución de la producción comercializada a través de intermediarios sugiere una mayor apropiación de los márgenes de comercialización por parte de los productores.

También en 2003, la producción agrícola de los beneficiarios atendidos por Desarrollo Rural y canalizada al mercado aumentó del 82.8% al 89%. Este incremento en la integración al mercado se debió principalmente a que la producción agrícola destinada a la industria transformadora pasó del 7.8% al 16.4%.

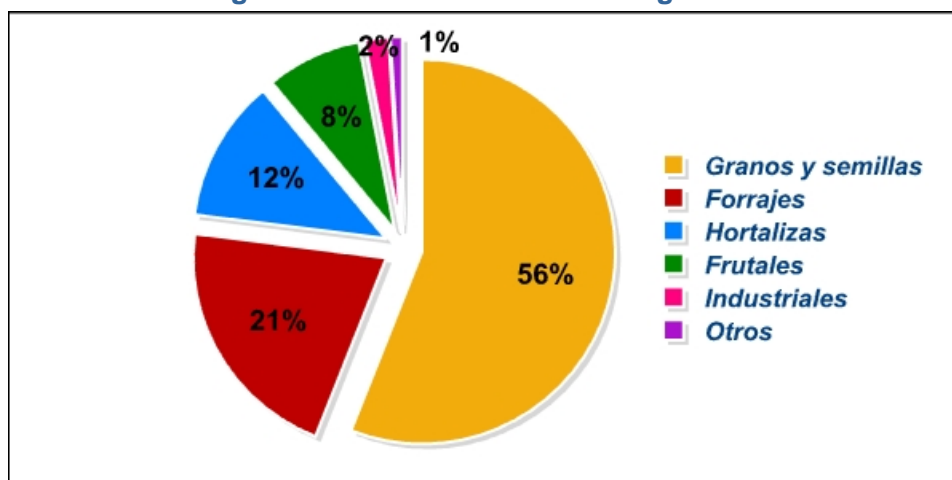
El 11.4% de los beneficiarios de Fomento Agrícola y el 22.6% de los beneficiarios de Desarrollo Rural apoyados para actividades agrícolas atribuyen esta mayor integración al mercado a los apoyos recibidos de Alianza 2003. Atendiendo a la clasificación de productores, los productores tipo I fueron los que mayor impacto mostraron en cuanto a su integración al mercado.

En cuanto a las actividades pecuarias apoyadas en el ejercicio de Alianza 2003, estas no registraron cambios sustanciales en incrementos de acceso al mercado, manteniéndose alrededor del 92% la producción que se destina al mercado para el caso de los beneficiarios atendidos por el subprograma de Desarrollo Ganadero, y del 85% para los beneficiarios atendidos por PAPIR.

4.8 Sustentabilidad en el uso del recurso agua

Dentro del conjunto de beneficiarios 2001²⁹ que cuentan con riego, fue el sector de granos y semillas oleaginosas el que consumió la mayor parte del agua empleada, seguido por los forrajes y las hortalizas.

Figura 11. Participación de los cultivos en el consumo global de agua entre beneficiarios con riego 2001

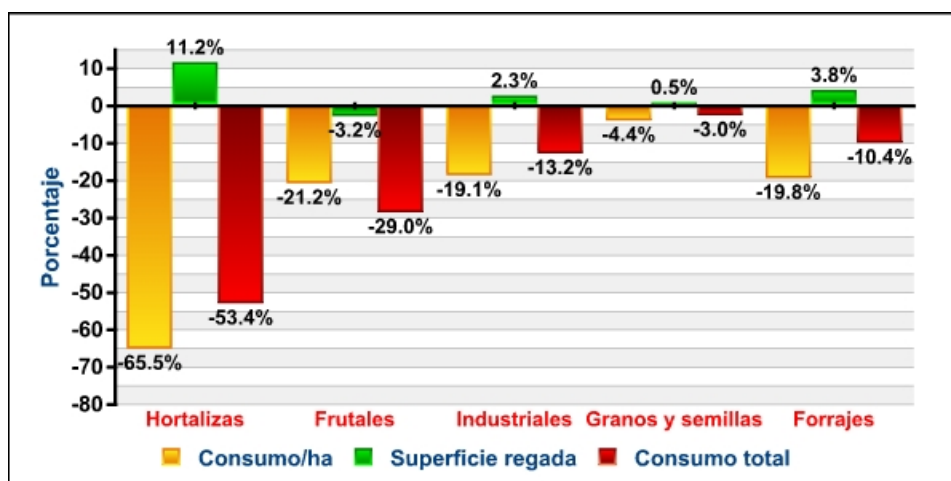


Fuente: Evaluación Alianza Contigo 2003, encuesta a beneficiarios

²⁹ La medición de los impactos se realizó para los beneficiarios 2001, debido al tiempo que es necesario que transcurra para apreciar adecuadamente los resultados que se logran en relación al volumen de agua utilizada.

Los apoyos otorgados para la adquisición, instalación y/o modernización de sistemas de riego indujeron una reducción en el consumo promedio de agua por hectárea en alrededor de un 30% con respecto a la cantidad de agua empleada anteriormente. Es en las hortalizas y los frutales donde se logran los mayores ahorros de agua, mientras que en los granos y las oleaginosas se registran los ahorros más pequeños de dicho recurso.

Figura 12. Cambios en el consumo de agua según rama productiva en beneficiarios 2001



Fuente: Evaluación Alianza Contigo 2003, encuesta a beneficiarios

Es importante remarcar que los mayores ahorros en agua se dan en las ramas productivas de las hortalizas, seguidas de los frutales, las cuales a su vez son las que mayor potencial económico presentan en términos de ingreso y empleo rural.

4.9 Factores de éxito

La experiencia de sucesivas evaluaciones muestra que, los mayores impactos de las inversiones y acciones propiciadas por Alianza, están asociados a los siguientes aspectos que pueden considerarse factores de éxito:

- El acceso a servicios de asistencia técnica, capacitación e innovaciones tecnológicas son determinantes para el éxito de las inversiones en capital físico. La evaluación muestra que cuando las inversiones físicas están acompañadas de asistencia técnica -particularmente proporcionada por PRODESCA- impactan de mejor manera en los ingresos y se aprovecha de mejor manera la nueva capacidad instalada.
- Los productores que forman parte de organizaciones económicas sólidas se favorecen de la generación de economías de escala, fortalecen su interlocución en los mercados y acceden a información y servicios a los que no podrían acceder individualmente. Por ello, la participación de los productores en este tipo de organizaciones es otro factor de éxito para las inversiones de Alianza.
- Los resultados de la evaluación muestran, como tendencia, que las actividades no agropecuarias apoyadas por Alianza reportan mayores impactos en empleo e ingreso que las agrícolas y ganaderas.

- En la evaluación también se registran mayores incrementos en ingreso cuando los productores reconvirtieron sus actividades tradicionales hacia otras más innovadoras, con mayor potencial comercial y que responden a mercados dinámicos.
- Las inversiones que contribuyeron a una mejor integración de los productores en cadenas de valor, generaron mayores impactos en el ingreso que las que se refieren sólo a inversiones para la producción primaria.
- Finalmente, en un contexto de astringencia crediticia y de alto costo del financiamiento, se ha constatado que cuando los productores logran mezclas de recursos de diversas fuentes, se fortalece la viabilidad de los proyectos y su consolidación en el tiempo.

Además de los factores de éxito mencionados, también influyen de manera determinante otros sobre los que la política pública no puede influir, al menos en el corto plazo. Se trata del nivel de educación formal de los productores y otras habilidades como el espíritu innovador, la creatividad y la predisposición al cambio.

5. Temas estratégicos y principales retos para la Alianza

Sobre la base del análisis realizado a lo largo de todo el documento, en este capítulo final se presenta un conjunto de temas que son estratégicos para la Alianza, tanto en lo que se refiere a su capacidad de respuesta a los grandes retos de la problemática rural, como al logro de mayor eficacia operativa y mayores impactos.

1. La Alianza como “pacto”

La Alianza ha sido concebida como un pacto que involucra a los tres niveles de gobierno y a los productores. Por tanto no es sólo una política del Gobierno Federal sino también una herramienta para el desarrollo estatal y local. Sin embargo, para que esta lógica se traduzca en acciones cotidianas es necesario ratificar explícitamente y consolidar un acuerdo entre el Gobierno Federal y los gobiernos estatales sobre la orientación estratégica de Alianza. A medida que los municipios asumen responsabilidades crecientes en la operación y la asignación de recursos, es necesario involucrarlos en este acuerdo.

Por otra parte se deben tomar definiciones claras sobre el proceso de federalización que se encuentra en un *impasse* que lo dejó a medio camino. Lo ideal es concluir este proceso mediante la transferencia de estructuras y mayores atribuciones y responsabilidades a los gobiernos estatales. Una opción intermedia y tal vez más realista para el corto plazo, es acelerar acuerdos entre el Gobierno Federal y los gobiernos estatales sobre las responsabilidades de cada nivel de gobierno, al menos en lo referido a Alianza.

Consolidar este pacto exige también una mayor apropiación de la Alianza de parte de los gobiernos estatales y, paulatinamente, de los gobiernos y consejos municipales. A esta apropiación contribuirán una visión estratégica compartida entre niveles de gobierno y acuerdos explícitos sobre el proceso de federalización.

Finalmente, es importante fortalecer la participación municipal y fomentar el fortalecimiento institucional estatal y municipal para que, a su nivel, estas instancias desarrollen mayores capacidades para el diseño de políticas, la planeación y la operación de programas.

2. Orientación estratégica de la Alianza

Es común encontrar que, funcionarios de los distintos niveles de gobierno y productores, tienen visiones diferentes respecto de la orientación estratégica de Alianza, lo que tiene el riesgo de motivar acciones que se neutralizan entre sí en desmedro de sus impactos. Dentro de esas diferentes visiones las más comunes son las que conciben a Alianza como un programa de combate a la pobreza, otras que la consideran un programa de asistencia social, las que asumen que es un instrumento de contención de conflictos

sociales y, finalmente, las que suponen que se orienta a apoyar solamente a productores exitosos con alto potencial comercial.

A diferencia de estas múltiples visiones, los funcionarios de alto nivel de SAGARPA y de los gobiernos estatales generalmente coinciden al considerar que Alianza es un instrumento de desarrollo incluyente, en el que tienen cabida distintos estratos de productores, pero bajo una lógica de desarrollo productivo en busca de mayor rentabilidad y competitividad para sus actividades. Esta definición es consistente con la orientación que expresan las Reglas de Operación de Alianza Contigo, pero no ha sido asumida suficientemente en los niveles intermedios y operativos.

En esta situación, los niveles ejecutivos del Gobierno Federal y de los gobiernos estatales deben desarrollar acciones sistemáticas orientadas a transmitir esta visión y lograr que sea compartida por todos los funcionarios bajo su mando. El objetivo no es lograr uniformidad de pensamiento, sino compartir una visión común respecto de la orientación estratégica de Alianza, lo que tendrá efectos positivos en su operación y en los impactos de las inversiones.

3. Lo común-nacional y lo específico-estatal/municipal

Dado que se trata de un instrumento de política pública federal, inevitablemente Alianza debe basarse en un conjunto de definiciones comunes para todos los estados. En los hechos, Alianza es una política nacional para problemas comunes, con potencial para dar respuestas específicas a las expresiones estatales y locales de esos problemas.

La creciente flexibilidad de las Reglas de Operación de Alianza muestra que el tratamiento de lo común-nacional es compatible con la solución de problemas a nivel de lo específico-estatal/municipal. Sin embargo esa flexibilidad de la norma no ha sido plenamente aprovechada, en parte porque todavía no ha contagiado suficientemente a todos los funcionarios federales, porque algunos funcionarios estatales prefieren descargar sus responsabilidades en otras instancias en lugar de buscar soluciones que son posibles en el actual marco normativo, y finalmente porque ambos niveles de gobierno no han hecho suficientes esfuerzos conjuntos por explorar y explotar esa flexibilidad.

4. La Alianza como instrumento para el desarrollo

Para que Alianza sea plenamente un instrumento de desarrollo, es necesario cumplir tareas fundamentales que corresponden al Gobierno Federal y a los gobiernos estatales. De esas tareas las más importantes son:

- Definir prioridades de inversión acordes con la orientación de la política sectorial federal y estatal
- Tomar decisiones de gobierno que trasciendan la coyuntura
- Construir el largo plazo, que es donde fructifican los esfuerzos de promoción del desarrollo

5. Asignación eficiente de recursos escasos

La asignación de recursos debe realizarse bajo una lógica de inversión para el desarrollo, lo que es distinto de sólo ejercer presupuesto o realizar gasto público. Para una

asignación eficiente es necesario tener presente que los recursos son escasos, lo que implica optar entre alternativas, porque no es posible apoyar todas las actividades ni financiar todas las solicitudes. Esto a su vez exige establecer prioridades y focalizar los recursos en determinados segmentos de productores, sistemas producto y regiones dentro de cada estado, tomando como marco de referencia las prioridades de la política sectorial.

Además de la focalización, una eficiente asignación de recursos implica seleccionar las solicitudes de acuerdo a su impacto potencial, y no necesariamente en función de su orden de llegada.

Finalmente, debe considerarse la racionalidad económica del productor como un factor muy importante para orientar la asignación de recursos. Este criterio es complementario a la definición de prioridades y a la focalización que deben establecer los estados para orientar el destino de los recursos. En este sentido, el papel del Estado es lograr transparencia, eficiencia en los procesos, equidad en el acceso a las subvenciones con recursos públicos, romper asimetrías e inducir la asignación de recursos en función de las prioridades de política.

6. Reconversión productiva e integración de cadenas

La reconversión productiva y el estímulo a la integración de cadenas agroalimentarias son dos líneas centrales de la política sectorial federal, están incluidas en la orientación que establece el diseño de Alianza, pero no han sido incorporadas con suficiente fuerza en la asignación de recursos y en la operación cotidiana de los programas que la conforman.

Por su parte, los resultados de la evaluación muestran que los productores que reconvierten sus actividades tradicionales hacia otras con mayor potencial comercial y de mercado, alcanzan mayores impactos que los que se mantienen en la misma actividad. También se observa que las inversiones que propician la integración de los productores en cadenas agroalimentarias tienen mayores impactos que las que se refieren sólo a inversiones para la producción primaria.

Lo dicho plantea dos retos. El primero está en el ámbito de Alianza y se refiere a la necesidad de incrementar el financiamiento a inversiones y a otras acciones que estimulan la reconversión productiva y la integración de cadenas. El segundo tiene que ver con la política sectorial en un sentido más amplio y plantea la necesidad de formular estrategias operativas que permitan concretar estas líneas prioritarias para la política sectorial.

7. Lo rural y lo agropecuario

El ingreso rural no agropecuario registra una clara tendencia a incrementar su importancia relativa dentro del ingreso rural, lo que obliga a asumir que la economía del campo no se reduce a la agricultura, la ganadería y la pesca.

Esta realidad ha influido en la asignación de los recursos de Alianza, ya que cada año crece la proporción del presupuesto destinado a actividades no agropecuarias; sin embargo en el presupuesto no se refleja aún la importancia de estas actividades en la economía rural. Por otra parte, los resultados de la evaluación muestran que las actividades no agropecuarias registran los mayores impactos en la generación de ingreso

y empleo. Estos hechos muestran la necesidad de fortalecer la estrategia de apoyo a estas actividades.

8. Tratamiento diferenciado a productores distintos

La realidad rural es heterogénea, lo que requiere respuestas diferenciadas a productores que son distintos entre sí. Determinada inversión puede provocar un salto tecnológico y grandes cambios en rendimientos en un segmento de productores, y producir sólo incrementos poco significativos en la escala de producción en otros productores más tecnificados, que tal vez no necesitan apoyo para inversiones físicas, sino acceso a innovaciones tecnológicas de punta, a información de mercado o asesoramiento para mejorar su posición negociadora en el comercio internacional.

Ante esta diversidad es importante construir políticas de apoyos diferenciados, lo que contribuirá a que las inversiones y acciones de Alianza logren mayores impactos y mejores respuestas a las necesidades de los productores.

9. Capital físico, capital humano y capital social

En el aprovechamiento de las inversiones físicas influyen de manera determinante el nivel de educación de los productores, su participación en organizaciones económicas, y el acceso asistencia técnica, capacitación e innovaciones tecnológicas y organizativas. Estas variables inciden de manera distinta en diferentes segmentos de productores, lo que expresa una vez más la heterogeneidad rural.

En este sentido, un acierto de Alianza es fomentar el desarrollo de capital físico, humano y social, y el reto es lograr complementariedad y construir sinergias entre los apoyos dirigidos a cada una de estas áreas.

10. Vinculación entre visión estratégica, planeación y procesos operativos

Para incrementar la eficacia operativa y el impacto de Alianza, es imprescindible lograr que la visión de desarrollo trascienda el ámbito conceptual y de definición de políticas, y se plasme en ejercicios de planeación que a su vez orienten los procesos operativos concretos.

Los resultados de la evaluación de Alianza muestran que, la falta de vínculos eficaces entre la planeación estratégica y los procesos operativos, limita una asignación eficiente de recursos bajo criterios de escasez, priorización y focalización. En concreto se percibe que el principal reto es lograr que la planeación estratégica y la visión de desarrollo dominen sobre la inercia operativa y la atención poco selectiva de la demanda.

Anexo: Tipología de beneficiarios Alianza 2003

Anteriores evaluaciones de Alianza muestran que el impacto de las inversiones tiene un alto grado de diferenciación según la condición técnica, productiva y socioeconómica de los beneficiarios. Por ello, en la evaluación de Alianza 2003 nuevamente se generó una tipología de beneficiarios que fue utilizada para el análisis de los impactos. Mediante esta tipología de beneficiarios se agruparon los productores en estratos homogéneos, de tal manera que en cada uno de ellos quedaron beneficiarios con características productivas y socioeconómicas similares. El objetivo central de definir esta tipología fue el de llevar a cabo un análisis comparativo de los impactos del Programa sobre los diferentes tipos de productores.

Así, para definir a los estratos de beneficiarios se consideraron las siguientes variables:

- 1. Escolaridad.** Es una aproximación al capital humano, que incide en el comportamiento de los productores y en los efectos que tienen los apoyos.
- 2. Superficie equivalente.** Expresa la escala de operación del productor agrícola.
- 3. Bovino equivalente.** Expresa la escala de operación del productor pecuario.
- 4. Valor de los activos.** Mide la magnitud económica del productor.
- 5. Nivel tecnológico.** Expresa el nivel de incorporación de elementos técnicos e innovaciones a las actividades productivas. Para las actividades agrícolas se considera la calidad genética de semillas y plántulas, la fertilización de los cultivos, los sistemas de riego utilizados y la mecanización del proceso productivo. Para las pecuarias se toma en cuenta la calidad genética de los animales, la forma en que se los alimenta y el equipamiento y calidad de las instalaciones productivas.

A continuación se presentan los rangos y calificaciones asignados a cada una de las cinco variables anteriores.

Variable					Calificación
Escolaridad (años)	Superficie equivalente (hectáreas)	Bovino equivalente (cabezas)	Valor de los activos (pesos)	Nivel tecnológico (índice de 0 a 1)	
<i>A</i>	<i>B</i>	<i>C</i>	<i>D</i>	<i>E</i>	
0	0	0	0	0	0.0
$1 \leq A \leq 6$	$0 < B \leq 3$	$0 < C \leq 8$	$0 < D \leq 5000$	$0 < E \leq 0.2$	0.2
$7 \leq A \leq 9$	$3 < B \leq 10$	$8 < C \leq 25$	$5000 < D \leq 25000$	$0.2 < E \leq 0.4$	0.4
$10 \leq A \leq 12$	$10 < B \leq 50$	$25 < C \leq 75$	$25000 < D \leq 100000$	$0.4 < E \leq 0.6$	0.6
$13 \leq A \leq 16$	$50 < B \leq 100$	$75 < C \leq 150$	$100000 < D \leq 500000$	$0.6 < E \leq 0.8$	0.8
$A \geq 17$	$B > 100$	$C > 150$	$D > 500000$	$0.8 < E \leq 1.0$	1.0

Las variables “Superficie equivalente” y “Bovino equivalente” son mutuamente excluyentes, por lo que de ellas sólo se toma la que asuma el valor más grande porque se asume que eso muestra si es la actividad agrícola o la pecuaria la más relevante.

Para determinar a qué tipo de productor pertenece un beneficiario, se calcula la media aritmética (X) de las calificaciones de las cuatro variables consideradas para dicho beneficiario, y enseguida se ubica su valor en alguno de los siguientes rangos:

Rango	Tipo de productor
$0 \leq X \leq 0.2$	I
$0.2 < X \leq 0.4$	II
$0.4 < X \leq 0.6$	III
$0.6 < X \leq 0.8$	IV
$0.8 < X \leq 1.0$	V

Nota: X es la media de las calificaciones de las variables A , B (o C), D y E .

Las equivalencias consideradas para las variables “Superficie equivalente” y “Bovino equivalente” son las siguientes:

Equivalencias para superficie		Equivalencias para ganado	
Régimen de humedad y uso del suelo	Equivalencia a riego	Especie	Equivalencia a un bovino
Riego	1	Bovinos	1
Humedad	0.66	Ovinos	5
Temporal	0.5	Caprinos	6
Agostadero	0.25	Porcinos	3
Monte o bosque	0.125	Aves	100
Otro	0.125	Abejas (colmenas)	5
		Animales de trabajo	1
		Otras	50