



Evaluación Alianza Contigo 2003



Informe de Evaluación Nacional **Programa Fomento Agrícola**

MÉXICO

OCTUBRE, 2004



Evaluación Alianza Contigo 2003



Informe de Evaluación Nacional **Programa Fomento Agrícola**



C. Javier Bernardo Usabiaga Arroyo
Secretario

Ing. Francisco López Tostado
Subsecretario de Agricultura

Ing. Joel Ávila Aguilar
Coordinador General de Enlace y Operación

Ing. Simón Treviño Alcántara
Director General de Fomento a la Agricultura

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

Evaluadores

Hugo Gámez Flores
Leonardo Pérez Sosa

Análisis Estadístico

David Loyola Mandolini

Sistemas

Emilio Morales Torres

Soledad Rodríguez Partida

Administración

Ma. Eugenia Barajas Montoya
Robert Williams Carcamo Mallen

Tabla de contenido

Resumen Ejecutivo	1
Introducción	11
Capítulo 1 Características del Programa	15
1.1 Análisis retrospectivo del Programa 1996-2003	15
1.1.1 <i>Evolución y tendencias en el diseño del Programa</i>	15
1.1.2 <i>Evolución de la inversión y cobertura de productores</i>	16
1.1.3 <i>Cumplimiento de metas en 2003</i>	19
1.2 Análisis del diseño actual del Programa.....	21
1.2.1 <i>Objetivo, población objetivo, subprogramas, tipos de apoyo y criterios de elegibilidad de beneficiarios</i>	21
1.2.2 <i>Articulación entre subprogramas, componentes y conceptos de apoyo</i>	22
1.2.3 <i>Sinergias con otros programas, dentro y fuera de Alianza</i>	23
1.2.4 <i>Correspondencia con las líneas de política sectorial</i>	24
1.3 Consideraciones finales sobre el enfoque y diseño del Programa	25
Capítulo 2 Contexto de las actividades que apoya el Programa	27
2.1 Caracterización general del subsector agrícola.....	27
2.1.1 <i>El sector agropecuario en la economía nacional</i>	27
2.1.2 <i>Características básicas de la actividad agrícola</i>	27
2.2 Factores que condicionan el desempeño de las actividades apoyadas por el Programa	33
2.2.1 <i>Financiamiento</i>	33
2.2.2 <i>Organización para la producción</i>	33
2.2.3 <i>Acceso a mercados</i>	34
2.2.4 <i>Integración de cadenas productivas</i>	34
2.2.5 <i>Desarrollo de capacidades</i>	35
2.2.6 <i>Manejo de los recursos naturales (suelo y agua)</i>	35
2.3 Correspondencia entre la orientación general del Programa y la problemática identificada.....	37
2.3.1 <i>Principales giros productivos y giros atendidos por el Programa</i>	37
2.3.2 <i>Congruencia de los objetivos del Programa con la situación de los problemas que busca solucionar</i>	37
Capítulo 3 Evaluación de Procesos	39
3.1 Diseño.....	39
3.1.1 <i>Congruencia del Programa con las líneas e instrumentos de política sectorial</i>	39
3.1.2 <i>Análisis de la compactación de programas. Articulación entre subprogramas y componentes</i>	40
3.1.3 <i>Complementariedad entre los componentes de inversión física y el desarrollo de capacidades</i>	42
3.2 Planeación	43
3.2.1 <i>Definiciones estratégicas, metas y presupuestos multianuales</i>	43
3.2.2 <i>Criterios de identificación y priorización de cadenas agroalimentarias</i>	43

3.2.3 Criterios para la distribución de recursos del Programa entre subprogramas y componentes	44
3.3 Arreglo institucional	45
3.3.1 Operación estatal con base en estructuras federales.....	45
3.3.2 Proceso de federalización y desarrollo institucional	47
3.3.3 Funciones del Comité Técnico Agrícola	48
3.3.4 Integración de cadenas y Comités Sistema Producto	49
3.4 Operación	51
3.4.1 Asignación de recursos.....	51
3.4.2 Tipología de Productores.....	53
3.4.3 Oportunidad de la asignación de recursos	54
3.4.4 Participación estatal en las inversiones del Programa	55
3.4.5 Participación de los municipios en la operación de Alianza	56
3.4.6 Cumplimiento de la normatividad en las Reglas de Operación	57
3.4.7 Logros e insuficiencias en la operación del SISER	58
3.4.8 Orientación de los componentes de ejecución nacional.....	59
3.4.9 Estrategia de asistencia técnica de Alianza.....	60
Capítulo 4 Evaluación de impactos	63
4.1 Impactos en indicadores de primer nivel	63
4.1.1 Cambios en el ingreso	63
4.1.2 Generación de empleo	65
4.2 Impactos en indicadores de segundo nivel.....	67
4.2.1 Inversión y capitalización.....	67
4.2.2 Cambio técnico	69
4.2.3 Producción y productividad.....	71
4.2.4 Reconversión productiva	72
4.2.5 Sustentabilidad en el uso del agua.....	75
4.2.6 Integración de cadenas agroalimentarias.....	77
4.2.7 Desarrollo de capacidades	78
4.2.8 Fortalecimiento de organizaciones económicas.....	80
4.3 Resultados sobre la permanencia y nivel de aprovechamiento de las inversiones..	81
4.4 Factores que contribuyen al éxito de las inversiones apoyadas por la Alianza.....	82
4.4.1 Identificación de proyectos exitosos	83
4.4.2 Factores de éxito	84
Capítulo 5 Conclusiones y recomendaciones	85
5.1 Conclusiones	85
5.1.1 Correspondencia entre la problemática y la orientación general del Programa	85
5.1.2 Principales resultados de la evaluación de procesos	86
5.1.3 Principales impactos propiciados por el Programa.....	91
5.2 Recomendaciones	94

Índice de cuadros

Cuadro 1. Evolución de los programas orientados al subsector agrícola dentro de la APC	16
Cuadro 2. Peso específico de cada subprograma en ejecución federalizada 2003	18
Cuadro 3. Peso específico de cada subprograma en ejecución nacional 2003	18
Cuadro 4. Cumplimiento de metas financieras y físicas por subprograma en ejecución federalizada 2003	19
Cuadro 5. Tipo de apoyo por Subprograma	21
Cuadro 7. Tipo de productores agrícolas.....	32
Cuadro 8. Interrelación entre el Programa y las líneas e instrumentos de la política sectorial.....	39
Cuadro 9. Arreglo institucional para la recepción y trámite de solicitudes de Alianza.....	46
Cuadro 10. Proporción de beneficiarios que hubiesen realizado la inversión aún sin el apoyo del Programa en 2003.....	52
Cuadro 11. Equivalencias de programas 2001-2003	63
Cuadro 12. Estructura porcentual del capital por estrato de beneficiarios	68
Cuadro 13. Impactos del Programa en el nivel de capitalización de beneficiarios 2001	68
Cuadro 14. Aportación del productor por cada peso de subsidio recibido 2003	69
Cuadro 15. Impactos del Programa en el índice tecnológico según tipo de beneficiario 2001	70
Cuadro 16. Cambio en la superficie sembrada antes y después del apoyo en beneficiarios 2001	73
Cuadro 17. Cambio en la superficie sembrada antes y después del apoyo del Programa en 2003	74
Cuadro 18. Impacto en el desarrollo de capacidades en beneficiarios 2003	79

Índice de figuras

Figura 1. Evolución de la inversión y de la población beneficiada de FA 1996–2003 (a precios 2003)	17
Figura 2. Participación relativa en la inversión total en FA	17
Figura 3. Distribución de beneficiarios 2003	20
Figura 4. Porcentaje de beneficiarios de Fomento Agrícola que recibieron apoyo de otros programas de la APC 2003.....	23
Figura 5. Porcentaje de beneficiarios de Fomento Agrícola que recibieron apoyo de otros programas distintos de la APC 2003.....	24
Figura 6. Principales grupos de cultivos en 2002 (% de la superficie sembrada).....	28
Figura 7. Principales grupos de cultivos en 2002 (% del valor de la producción).....	28
Figura 8. Cambio en la superficie sembrada de los principales grupos de cultivos, 1993-2002 (porcentaje).....	29
Figura 9. Saldo de la balanza comercial de la agricultura, promedio anual 1996-2000 (Millones de dólares).....	30
Figura 10. Principales ventajas de la compactación.....	41
Figura 11. Distribución de beneficiarios por el número de componentes obtenidos	41
Figura 12. Principales causas del estancamiento del proceso de federalización (frecuencia de opinión de funcionarios federales y estatales)	47
Figura 13. Calificación del desempeño de Comités Técnicos de Agricultura en los estados	48

Figura 14. Distribución del subsidio por rama productiva en 2003.....	53
Figura 15. Distribución del subsidio por tipo de componente en 2003	53
Figura 16. Asignación de recursos según tipo de beneficiario 2003	54
Figura 17. Participación Federal-Estatal por componentes en 2003 (% del total de recursos presupuestales).....	56
Figura 18. Calificación sobre apego a Reglas de Operación	57
Figura 19. Cambio del ingreso bruto promedio por hectárea de los beneficiarios 2001 en los cultivos donde se utilizó el apoyo	64
Figura 20. Proporción de nuevos empleos generados debido al Programa según tipo de beneficiario 2001.....	65
Figura 21. Proporción de nuevos empleos generados debido al Programa según rama productiva 2001	66
Figura 22. Estructura del capital en beneficiarios 2001 y 2003	67
Figura 23. Proporción de beneficiarios 2001 con cambio técnico debido a la Alianza y otras causas.....	70
Figura 24. Incrementos en producción debido al apoyo del Programa en 2001	71
Figura 25. Distribución porcentual de cultivos nuevos apoyados por Alianza en beneficiarios 2001	72
Figura 26. Distribución porcentual de cultivos nuevos apoyados por Alianza en beneficiarios 2003.....	73
Figura 27. Participación de los cultivos en el consumo global de agua entre beneficiarios con riego 2001	75
Figura 28. Impactos del Programa en la sustentabilidad del recurso agua 2001 (cambio porcentual)	76
Figura 29. Impactos sobre la sustentabilidad del recurso agua según rama productiva en beneficiarios 2001	76
Figura 30. Impactos sobre el desarrollo de capacidades según tipo de beneficiarios 2001 y 2003	80
Figura 31. Permanencia de los apoyos por tipo de beneficiario 2001 y 2003.....	81
Figura 32. Nivel de uso de los apoyos por tipo de beneficiario 2001 y 2003	82

Índice de anexo

Anexo 1. Principales resultados de operación e impactos	101
Anexo 2. Tipología de beneficiarios 2003.....	103

Lista de siglas y abreviaturas

APC	Alianza para el Campo
ASERCA	Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria
CADER	Centro de Apoyo al Desarrollo Rural
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CGD	Coordinación General de Delegaciones
CNA	Comisión Nacional del Agua
COTEAGRI	Comité Técnico de Agrícola
COTEGAN	Comité Técnico Ganadero
DDR	Distrito de Desarrollo Rural
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FA	Fomento Agrícola
FIRA	Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura
FIRCO	Fondo de Riesgo Compartido para el Fomento de los Agronegocios
FOCIR	Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural
FOFAE	Fideicomiso Estatal de Distribución de Fondos de Alianza
FOMAGRO	Programa del Fondo de Riesgo Compartido para el Fomento de los Agronegocios
FONAES	Fondo Nacional de Apoyo a Empresas Sociales
INIFAP	Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias
LDRS	Ley de Desarrollo Rural Sustentable
PADER	Programa de Apoyos al Desarrollo Rural
PAPIR	Subprograma de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural
PEA	Población Económicamente Activa
PIB	Producto Interno Bruto
PRODESCA	Subprograma de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural
PROFEMOR	Subprograma de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural
PROCAMPO	Programa de Apoyos Directos al Campo
RO	Reglas de Operación de Alianza Contigo 2003
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SISER	Sistema de Información del Sector Rural
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
UPR	Unidad de Producción Rural
URDERALES	Unidades de Riego para el Desarrollo Rural

Resumen Ejecutivo

Principales características del Programa

El objetivo central del Programa es el impulso a la producción, productividad y competitividad agrícola, mediante acciones de fomento a la inversión, diversificación productiva, desarrollo de capacidades humanas, investigación y transferencia de tecnología, sustentabilidad en el uso del agua y suelo, y la integración y consolidación de sistemas producto, a fin de elevar el ingreso de los productores y alcanzar la seguridad alimentaria.

La población objetivo establecida en las Reglas de Operación considera cuatro grandes grupos: 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 c) resto de productores. La única variable de estratificación para productores agrícolas es la superficie de cultivo, en los dos primeros grupos el límite superior es de 10 hectáreas de riego o 20 de temporal, en el tercero se amplía hasta 20 y 40 hectáreas, respectivamente, y, en el cuarto grupo hasta el límite permitido en la legislación agraria.

El Programa está compuesto por tres subprogramas: a) Fomento a la Inversión y Capitalización, b) Fortalecimiento de Sistemas Producto, y c) Investigación y Transferencia de Tecnología, que proveen un conjunto de componentes asignables de manera individual o en grupo.

La operación en 2003 se realizó bajo dos modalidades de ejecución: a) federalizada y b) nacional. En la primera la SAGARPA concerta con cada estado las acciones a desarrollar y las aportaciones presupuestales que se ejercen a través de los Fideicomisos Estatales de Distribución de Fondos de la Alianza (FOFAE). En la segunda, la SAGARPA ejecuta de manera centralizada las acciones, con recursos federales, dirigidos a proyectos convenidos con organizaciones de productores y, en ocasiones, con los gobiernos estatales.

El monto de los apoyos en ambas modalidades es de un máximo del 50% del costo de los componentes, salvo para los productores de bajos ingresos que pueden obtener apoyos mayores a 500 mil pesos si presentan proyectos integrales que propicien su integración en cadenas productivas. La demanda de organizaciones tiene preferencia sobre la demanda individual.

La evolución del Programa en el periodo 1996-2003 tuvo como hechos relevantes la integración de sus componentes en un solo programa, el incremento en términos reales de la inversión total y la tendencia a disminuir la asignación de recursos por parte de los gobiernos estatales.

En 1996 operaron un total de 14 programas orientados al subsector agrícola en los que se mezclaban apoyos de carácter general (tractores, sistemas de riego, semillas mejoradas) con otros específicos por cultivo (palma africana, cacao, hule, avena), lo que restaba posibilidades de acción integral bajo directrices únicas y facilidad operativa e integración de apoyos diversos en las unidades de producción. En 2003 se avanza en el diseño de estos componentes al integrarlos en un solo programa enmarcado en tres líneas principales de política sectorial: la integración de cadenas agroalimentarias, la reconversión productiva y la atención a factores críticos.

La inversión total en el periodo creció a un ritmo del 4.4% medio anual en términos reales, superior al ritmo de expansión del PIB sectorial, que creció al 1.8%. La participación relativa del Programa en la inversión de Alianza en su conjunto, muestra una caída en el periodo, al pasar de 59.2% en 1996 al 35.6% en 2003, esta tendencia responde al peso creciente del Programa de Desarrollo Rural en los últimos años.

El dinamismo de la inversión en FA ha tenido como sustento principal los recursos aportados por la Federación, los cuales crecieron al 9.9% medio anual en términos reales durante 1996-2003, en tanto que los asignados por los gobiernos estatales lo hicieron al 0.8% y de los productores al 2.7% en el mismo periodo. A partir de 1999 se registra una caída continua en las aportaciones de los estados, al pasar del 18.5% al 8.6% en 2003. Tal evolución debilita el espíritu mismo de la Alianza de corresponsabilidad entre la federación y los estados.

El cumplimiento de metas en 2003 es alto considerando que ese año hubo un retraso significativo en el arranque del Programa como resultado de la expedición tardía de las Reglas de Operación, luego de que se llevó a cabo el proceso de diálogo con las organizaciones campesinas, que se materializó en el Acuerdo Nacional para el Campo. El menor grado de avance en la ejecución del Subprograma de Fortalecimiento de Sistemas Producto, incorporado a mediados de ese año, obedeció al incipiente desarrollo de sus lineamientos básicos, propósitos y esquemas operativos.

A nivel de componentes específicos en el Subprograma de Fomento a la Inversión y Capitalización, se observó un avance físico más lento en sistemas de riego, invernaderos, material vegetativo (plantas adquiridas) y paquetes tecnológicos. En los primeros dos rubros ello está asociado al mayor grado de complejidad de esos proyectos, especialmente en el caso de los invernaderos.

La cobertura geográfica de los apoyos cubrió prácticamente todas las entidades del país, si bien se observa que el 50% de los recursos se concentró en 8 estados¹ que a su vez aportan sustantivas proporciones de la producción nacional y de las exportaciones del sector.

La distribución de productores apoyados por el Programa según los estratos señalados en las Reglas de Operación, indica que 66.3% del total se concentraron en el grupo de productores de bajos ingresos en transición, seguido del grupo resto de productores con 29.5%, a la categoría de productores de bajos ingresos en zonas no marginadas correspondió el 4.0% y el 0.2% a productores de bajos ingresos en zonas marginadas. La extrema generalidad de estas categorías no permite apreciar la fuerte diferenciación entre productores dentro de un mismo grupo.

La distribución de los recursos presupuestales (mezcla federal-estatal) en la modalidad de ejecución federalizada en 2003 registró un peso mayor en ciertas ramas productivas y componentes específicos. Los granos básicos absorbieron el 42.9% del total de subsidio de FA, seguido de los hortofrutícolas (25.4%) y cultivos industriales (18.5%). A nivel de componentes apoyados, el manejo integral de suelo y agua (38.3%) y los tractores e implementos agrícolas (38%) concentraron el grueso de los recursos de FA. En tanto que los componentes que inciden de manera más directa sobre la reconversión productiva y la integración de cadenas productivas, recibieron una proporción más pequeña del total de recursos de FA. Esta orientación de la inversión refleja el peso de factores estructurales

¹ Guanajuato, Jalisco, Sinaloa, Puebla, Chiapas, Veracruz, Sonora y Chihuahua.

en el patrón de cultivos y de la operación de FA con base en la demanda y la facilidad relativa para ejercer los recursos en determinados componentes.

Por su parte, la componente de ejecución nacional siempre ha tenido una participación destacada en la atención de proyectos de importancia estratégica para el país que, por el monto de sus recursos, periodo de maduración de las inversiones y complejidad, rebasan las posibilidades de las entidades federativas en lo individual. En 2003 esta componente absorbió el 24% del total de la inversión en el Programa, considerando las modalidades de ejecución federalizada y nacional (aportaciones federal, estatal y de productores).

Contexto de las actividades que apoya el Programa

La real importancia del sector agropecuario para la economía nacional se ubica más allá de su contribución al PIB nacional (5.3% en la última década), toda vez que se sitúa en la base de un gran número de cadenas productivas estratégicas para el país, además de su aporte a la oferta interna de alimentos y materias primas, su contribución en la generación de divisas, y porque en el medio rural permanece aún un importante segmento de la PEA nacional.

El tejido productivo en el campo mexicano muestra un alto grado de diferenciación entre tipo de productores y ramas productivas, esa heterogeneidad está dada básicamente por la disponibilidad y calidad de medios para la producción, emplazamiento en los mercados, acceso a insumos y servicios, nivel tecnológico y grado de organización económica.

Las diferencias más importantes en el peso relativo de cada rama, se observan entre los granos y oleaginosas y la rama de productos hortofrutícolas. Así, al lado de un numeroso sector de productores ubicado en el primer grupo, que utilizan el 42% de la superficie de cultivo y generan el 20% del valor de la producción agrícola del país, caracterizados en su mayoría por una base productiva precaria, coexiste un grupo más compacto de productores orientado a la rama hortofrutícola, que ocupan el 9% de la superficie, pero aportan el 35% del valor de la producción. En las ramas de cultivos industriales y de otro tipo de cultivos hay una mayor correspondencia en cuanto a superficie utilizada y contribución en valor de la producción.

Este patrón de cultivos es la resultante de dos fuerzas principales, de una parte el proceso de apertura comercial que ha estimulado aquéllos renglones en los que hay ventajas comparativas en el comercio internacional (hortalizas y frutales), y, por otra parte, los mecanismos de compensación (apoyos directos y a la comercialización en un esquema de ingreso objetivo) para tratar de paliar las abismales diferencias en productividad en el sector de granos básicos frente a los socios comerciales en el TLCAN.

Los principales problemas que afectan el desempeño productivo en el sector tienen un largo historial, se centran básicamente en la disponibilidad y costo del financiamiento para la producción y comercialización, tanto en el avío como en la capitalización de las unidades de producción, el acceso a insumos y servicios clave para la producción en condiciones que favorezcan la competitividad, la vinculación a los mercados, la integración de cadenas productivas, el desarrollo de capacidades humanas para hacer un uso más eficiente de los recursos disponibles, la innovación y asimilación de tecnología apropiada a la dotación de recursos, la organización para la producción, la sustentabilidad en el uso del suelo y el agua, y la sanidad e inocuidad.

Desde luego, estos problemas tienen una intensidad y expresión distinta según el tipo de productor y rama productiva de que se trate, por ello, el diseño de instrumentos de política pública orientados al fomento productivo, debe reconocer la especificidad en cada caso,

establecer una prelación entre problemas-instrumentos y el balance y complementariedad entre estos.

La orientación general del Programa de Fomento Agrícola guarda correspondencia con los problemas centrales del sector, aunque es menester señalar que ha habido un sesgo hacia cierto tipo de componentes (tractores y sistemas de riego), por sobre otros que tienen incidencia en problemas medulares en el sector, como por ejemplo, la dotación de equipo e instalaciones para el almacenamiento de granos, el empaque y conservación de productos frescos, y la atención a los aspectos de inocuidad para evitar el riesgo de que se impongan barreras a nuestros productos en los mercados del exterior.

Principales resultados de la evaluación de procesos

El diseño general de la Alianza y del Programa en particular se basa en la corresponsabilidad entre la federación y los estados en términos no solo de las aportaciones de recursos y de su ejercicio descentralizado, sino en la definición de su rumbo estratégico, señalamiento de prioridades y establecimiento de metas de mediano plazo. Con algunas excepciones, en la mayoría de los estados ha tenido lugar un debilitamiento de sus aportaciones a la mezcla de recursos, al tiempo que el ejercicio presupuestal se da en ausencia de una concepción clara de prioridades y de metas de mediano plazo.

Por su parte, la federación, específicamente la SAGARPA, ha establecido las líneas de política sectorial nacional que rigen el desarrollo no solo de la Alianza sino del conjunto de los instrumentos sectoriales. No obstante, hacen falta elementos programáticos que vinculen la inevitable generalidad de esas líneas con la especificidad de las acciones del Programa y que se enmarquen en una visión estratégica a nivel nacional.

Esta insuficiencia en los procesos de planeación se presenta tanto en el nivel central, como en las entidades federativas, donde si bien se dispone de planes agropecuarios formales, no están definidas las prioridades ni los puntos de llegada en la ejecución del Programa.

La integración de los tres subprogramas provee los instrumentos necesarios para atender el objetivo general del Programa. Sin embargo, falta organicidad en la acción conjunta. Cada subprograma tiene su lógica interna, pero actúan como compartimentos estancos. La inclusión del Subprograma de Fortalecimiento de los Sistemas Producto encierra un potencial interesante para superar esas deficiencias, el reto es darle concreción a la integración de cadenas agroalimentarias, alrededor de esta línea de política es posible nuclear los instrumentos de fomento.

Un elemento del diseño programático que exhibe debilidad es el relacionado con el área de capacitación y asistencia técnica al productor. El vínculo Fomento Agrícola-PRODESCA aún es incipiente. Las razones de ello aluden a lo novedoso del esquema, el peso de la inercia entre los productores a ser receptores pasivos del tradicional extensionismo oficial, y a la falta de coordinación entre los operadores de ambos programas en las entidades federativas.

La compactación de componentes en un solo Programa ha sido un acierto, pues abre la posibilidad de integrar apoyos de diversos componentes en la unidad de producción a través de proyectos en un solo proceso de gestión, al tiempo que brinda flexibilidad en las instancias operativas. No obstante, este avance en el diseño debe ser complementado con una visión clara de prioridades en cada entidad federativa.

El arreglo institucional que le da soporte a la operación del Programa tiene como principal problema el estancamiento y, en ciertos casos, retroceso del proceso de federalización. Ello es fuente de tensiones entre instancias de gobierno y complicación en la operación, además del desperdicio de recursos por superposición de instancias en los procesos de gestión. Esta situación está debilitando el fundamento mismo de la Alianza y afectando también las decisiones de los estados para canalizar recursos al Programa.

De otra parte, la construcción de nuevas instituciones como los Comités Sistema Producto ha sido impulsada por la SAGARPA para el fortalecimiento de la competitividad de las cadenas agroalimentarias, objetivo de gran alcance, dentro del cual esta figura es uno de sus elementos. Hay avances importantes, hasta septiembre de 2004 se habían constituido un total de 29 Comités a nivel nacional, que significan alrededor del 60% del valor total de la producción agrícola del país. Los sistemas producto considerados incluyen cinco² de los siete productos considerados como básicos y estratégicos en la LDRS. El reto principal de este mecanismo de interacción de los agentes productivos es cómo conciliar intereses legítimos de las partes (ingreso del productor primario - costo de materias primas para la agroindustria) y que los actores perciban con claridad los beneficios de incorporarse en esos esquemas de interlocución.

En el nivel central, durante 2003 esa Secretaría convocó a las organizaciones de productores agrícolas, agroindustrias, comercializadores, prestadores de servicios, investigadores, etc. para la instalación de los Comités Nacionales por Sistema Producto y realizar talleres para el examen de la problemática particular de cada rama, el propósito era que de esos diálogos saliesen los elementos para la integración de los llamados planes rectores por cadena. A la fecha, hay avances en la operación de los Comités, SAGARPA está impulsando la homologación metodológica para la integración de los planes rectores que serán la guía para la concertación de acciones entre los actores, su papel es de facilitador de estos procesos. Para finales de octubre de 2004 se espera tener los Planes Rectores de 20 Comités nacionales y 100 estatales.

El éxito de estos esquemas de trabajo depende fundamentalmente de preservar la no politización de la figura y que los actores la asuman como un mecanismo de concertación entre los eslabones de una cadena para el desarrollo productivo. Asimismo, es fundamental prever la capacidad de respuesta oficial para atender los planteamientos surgidos de estos foros de concertación entre actores productivos (despliegue concomitante de instrumentos de política de fomento productivo, de defensa de intereses comerciales, asignación de cupos de importación, etc.) que involucra la acción no solo de la SAGARPA sino del conjunto de dependencias relacionadas con el sector.

En el nivel estatal, la integración de estos Comités ha sido más problemática, la fragmentación y debilidad de las organizaciones locales de productores ha impuesto un primer paso hacia la formación de los llamados "Consejos de Productores" que buscan aglutinar los intereses del productor primario para estar en posibilidades de iniciar un diálogo paritario con la agroindustria y los comercializadores. En algunos estados se percibe conflictividad con la agroindustria y agentes intermediarios.

En la vertiente operativa del Programa, la principal debilidad es la falta de focalización con base en la estratificación más adecuada de sus potenciales beneficiarios, que permita atender mejor sus necesidades y otorgar tratamientos diferenciados para favorecer mayores impactos de la asignación de recursos públicos siempre escasos.

² Maíz, frijol, arroz, trigo y sorgo. Los otros dos productos son la caña de azúcar y el café.

Con algunas excepciones, en la mayoría de los estados aún no se inicia el desarrollo de estudios de estratificación de productores, que provean bases para la focalización y diferenciación de apoyos entre productores, regiones y tipos de cultivo. En tal contexto, la asignación de recursos sigue criterios mecánicos de ejercicio presupuestal, ayunos de orientación estratégica.

En la encuesta a beneficiarios realizada en las entidades, se percibió que 40% de los beneficiarios hubiesen realizado su inversión aún sin el apoyo del Programa. Este hecho resulta de la forma como se están asignando los apoyos: no hay una selección de solicitudes con base en los méritos e impactos potenciales de los proyectos presentados, impera el criterio de “primero en tiempo, primero en derecho”.

La oportunidad en la entrega de los apoyos también es otro elemento clave que determina la inducción de inversiones por parte del productor. En un 10% de las solicitudes aprobadas, el productor decide no continuar con su proyecto dada la tardanza en el acceso al apoyo. Para los productores de mayores recursos el factor oportunidad en realidad es inocuo, pues para ellos Alianza solo es un mecanismo de restitución de los recursos que de cualquier forma hubiesen invertido.

Por lo que hace al ejercicio de recursos en la componente de ejecución nacional, se observa que fue utilizada en múltiples frentes: apoyo a cultivos estratégicos (palma de aceite, hule, cacao, etc.), atención de factores críticos (contingencias climatológicas), proyectos de agronegocios (mezcla de recursos con FOMAGRO-FIRCO), integración de Comités Sistema Producto, entre los más relevantes, dándole gran flexibilidad a la SAGARPA. No obstante, en 2004 se cancela esta modalidad para federalizar el total de los recursos asignados al Programa. Esta decisión representa un riesgo mayor de dejar a la deriva proyectos de relevancia estratégica para el país, en lo que la suma de acciones aisladas en los estados no garantiza la consecución de objetivos.

Principales impactos del Programa

El Programa ha tenido impactos relevantes en indicadores de primer nivel entre los productores que recibieron apoyos de alguno de los programas homologados con FA en 2001. En el ingreso de los productores se observa que los beneficiarios incrementaron en 28% el ingreso bruto promedio por hectárea al año 2004 en las actividades en las que utilizaron el componente apoyado y como efecto directo de los apoyos entregados por FA.

En el empleo el número de jornales contratados creció en casi 7% en tanto que los jornales familiares lo hicieron en 1%, la diferencia responde al hecho de que los principales generadores de empleo son los productores de los estratos IV y V que recurren a mano de obra asalariada. Las ramas donde se generó mayor empleo fueron las hortalizas y frutales.

La capitalización promedio de los distintos estratos de beneficiarios 2001 se elevó en 11% como efecto directo de FA, lo que en valores absolutos representó una adición de 24,443 pesos. En los estratos I y II el apoyo incidió en forma más importante debido al menor valor de los activos con que ya contaban esos productores antes de recibir el apoyo.

Por su parte el volumen de producción en las actividades en las que se utilizaron los apoyos recibidos en 2001 creció en un 17.7% imputado al apoyo de FA, ese incremento se debió a aumento en productividad (13.6%) y, en menor medida, a superficie cultivada (3.5%). Los mayores incrementos en producción se registraron entre beneficiarios de los estratos medios y en las hortalizas, granos y forrajes.

La reconversión productiva entre beneficiarios 2001 indica un cambio en superficie cultivada, de los granos, oleaginosas y frutales, hacia las hortalizas, cultivos industriales y forrajes. Un tercio de los cultivos nuevos fueron apoyados por FA, lo que indica que la reconversión tiene fuerza propia. La disminución en superficie de frutales obedece a acciones concertadas entre los productores agrupados en Comités Sistema Producto, como en los cítricos y plátano, donde el ajuste obedece al interés de evitar sobreoferta y caída de precios.

Otro ámbito de relevante impacto de los apoyos entregados por FA es el relacionado con la sustentabilidad en el uso del agua. Entre los beneficiarios de sistemas de riego en 2001 el consumo promedio por hectárea se redujo en un tercio al año 2004 en tanto que la superficie regada se incrementó en apenas 2.2% lo que representa un positivo impacto en términos de mejor uso del recurso. Los cultivos con mayores ahorros fueron las hortalizas y frutales dado que ahí se emplean sistemas de riego por goteo y microaspersión que son muy eficientes en el uso del recurso. En granos y oleaginosas los ahorros fueron más pequeños, aunque en forrajes en donde tradicionalmente se emplean elevadas láminas de agua, el ahorro fue de casi el 20% como resultado de un mayor uso de componentes apoyados por FA como los aspersores de cañón.

Recomendaciones

Asignación de recursos

1. En la negociación del Anexo Técnico 2005 SAGARPA debe exigir a los estados la realización del estudio de estratificación de productores agrícolas con base en criterios técnicos y socioeconómicos, que dé base a la formulación de políticas e instrumentos específicos, y permita el tratamiento diferenciado en la asignación de apoyos del Programa.
2. Se sugiere que la SAGARPA emita una propuesta metodológica básica que guíe la realización de dichos estudios de estratificación, con recursos de Alianza, y brinde el acompañamiento técnico necesario.
3. Se plantea la necesidad de que SAGARPA formule un marco de referencia estratégico a nivel nacional sobre el rumbo de la Alianza en los próximos años, con metas relevantes, asociadas a las líneas de política sectorial, que sea la base para negociar recursos con la SHCP en futuros ejercicios y para concertar las participaciones de cada estado.
4. Es fundamental recuperar el espíritu de corresponsabilidad federación-estados. La entrega de recursos federales a los FOFAE debe condicionarse a la definición clara de compromisos entre las partes sobre la estructura de participaciones de manera paritaria (*pari passu*), exigir a los estados la definición de prioridades y metas específicas de mediano plazo, y asegurarse de un ejercicio de recursos congruente.
5. Se recomienda eliminar dentro de la fórmula de asignación de recursos federales el criterio de eficacia en el ejercicio presupuestal, pues ello transmite una señal incorrecta que premia la rapidez del gasto por sobre la eficiencia en la inversión para el desarrollo. En este sentido, se debiera incluir un criterio de cumplimiento de metas estratégicas comprometidas por los estados.
6. A nivel de la SAGARPA y en cada estado, se sugiere complementar la compactación de componentes en un solo Programa, con la definición de metas operativas clave, reportables periódicamente a través del SISER, que permitan el seguimiento en temas estratégicos, enmarcados en la definición de rumbo de Alianza arriba señalado.

7. En los estados, debe rescatarse el uso real de los proyectos como herramienta de asignación de recursos ya que ello permite nuclear varios componentes en una misma unidad de producción y favorece la mezcla de recursos de otras fuentes. Para ello es necesario elevar sustancialmente la calidad de los proyectos, y dar amplia difusión y capacitación sobre el uso de metodologías de formulación y evaluación de proyectos a quienes preparan y califican los proyectos. Estas acciones deben acompañarse con procesos de selección de solicitudes basados en el mérito de cada proyecto y en criterios de focalización, y, muy importante, de la eliminación del criterio de selección “primero en tiempo, primero en derecho”, pues no tiene sentido ninguna elaboración estratégica si su concreción se deja al hecho fortuito del orden de llegada de las solicitudes de apoyo.

Federalización de la Alianza Contigo

8. El proceso de federalización debe llegar a término. La SAGARPA debe tomar la iniciativa para negociar una agenda específica con cada estado en la que se establezcan claramente los compromisos de las partes, la voluntad política y el respaldo de recursos necesarios para la posible asunción de pasivos laborales en la estructura de DDRs y CADERS.

Desarrollo institucional

9. Consolidar la figura de Comité Sistema Producto y acreditar su utilidad como mecanismo de concertación de acciones entre los actores de las cadenas. Para ello se recomienda darle encuadre como un elemento base dentro de la construcción de la estrategia específica de integración y desarrollo de las cadenas agroalimentarias arriba señalada. Asumir que la conformación de esta figura no equivale a la integración de la cadena.
10. Reorientar el papel de los Comités Técnicos Agrícolas en los estados hacia la definición de estrategias, la construcción de una Alianza a la medida de las necesidades locales y el seguimiento del uso correcto de los recursos, relevarlos de su tarea de validadores de solicitudes de apoyo.
11. Inducir la simplificación de procedimientos operativos en los estados. Desarrollar talleres regionales en los que se analicen experiencias innovadoras. Se recomienda dar seguimiento al caso de Chiapas que puso en marcha un nuevo esquema para la operación de la Alianza en 2004 y difundir ampliamente sus resultados.
12. Integrar foros de intercambio de experiencias entre los funcionarios normativos y operativos de los niveles federal y estatal, del tipo del ya establecido en el Programa de Fomento Ganadero.

Modalidad de ejecución nacional

13. Rescatar la modalidad de ejecución nacional y darle mayor énfasis al vínculo con las líneas de política sectorial a través de proyectos de importancia regional y nacional. Negociar con la Cámara de Diputados la restitución de recursos en esta modalidad y desarrollar en la SAGARPA procedimientos efectivos de control y seguimiento de los proyectos.

Integración de cadenas agroalimentarias

14. Construir una estrategia que dé concreción a la política de integración de cadenas agroalimentarias y darle una amplia socialización dentro de la SAGARPA, dependencias federales relacionadas con el sector, gobiernos estatales y actores privados. Un elemento central en esa estrategia es el alineamiento de los instrumentos

para fortalecer la competitividad de las cadenas y la coordinación interinstitucional para evitar duplicidades u omisiones en la atención de las prioridades que se definen en los Planes Rectores de Sistema Producto a nivel nacional y en los estados.

15. Dentro de la SAGARPA y en los estados, es fundamental que esta línea de política sea ampliamente asumida en todas sus áreas como eje rector en sus programas y acciones. Es menester desarrollar un esfuerzo permanente de culturización institucional para que esta línea permee toda la estructura operativa de la SAGARPA y de las Secretarías de Desarrollo Agropecuario en los estados.

Desarrollo de capacidades humanas

16. Corregir fallas en la vinculación Fomento Agrícola-PRODESCA. Para ello se requiere difusión del esquema entre los productores y operadores en los estados, desarrollo de un enfoque de atención diferenciada según estrato de productor y giro productivo, e integración y amplia difusión de un padrón de PSP por especialidades. En el nivel central y en los estados, las áreas normativas y operativas encargadas del Programa de Fomento Agrícola, deben plantear al PRODESCA claramente sus necesidades en la materia (enfoque atención al cliente) y establecer compromisos exigibles para ambas partes.

Para propiciar mayores impactos de los apoyos

17. Focalizar la asignación de los recursos en los estratos, regiones y cultivos que presenten mayores impactos potenciales en términos de su capacidad de inducción de inversión de los productores, consolidación de dinámicas económicas autosustentables, y correspondencia con las prioridades definidas en el marco estratégico.
18. Mejorar el balance entre componentes apoyados priorizando los que inciden en la integración de cadenas (equipamiento poscosecha, red de frío, bodegas para granos, etc.) y la reconversión productiva (invernaderos, material vegetativo, paquetes tecnológicos, etc.).
19. La escala es un prerrequisito para avanzar en esta línea. En este sentido, se recomienda asumir como una constante de todos los instrumentos sectoriales el fomento a la organización económica de los productores como un lineamiento permanente.
20. No autorizar proyectos que no tengan definido su acompañamiento técnico o que acrediten el dominio en las técnicas asociadas al componente apoyado, con especial referencia a los sistemas de riego tecnificado e invernaderos y productores de los estratos medio-bajo.
21. La atención a los productores de menores recursos debiera canalizarse hacia el Programa de Desarrollo Rural dada la mayor posibilidad de conjugar apoyos del PRODESCA y PROFEMOR, además de mayores porcentajes de subvención.
22. Para los productores de mayores recursos deben visualizarse sus necesidades específicas. La mayoría de los apoyos de FA son irrelevantes dada su capacidad para realizar por sí mismos las inversiones necesarias en sus unidades de producción. En cambio, es pertinente considerar sus requerimientos en términos de acceso a tecnologías de punta, esquemas de arbitraje comercial, sistemas de inocuidad, etcétera.
23. Distribuir los recursos entre subprogramas y componentes de manera consistente con el marco estratégico arriba aludido, y bajo criterios de complementariedad y balance entre inversiones.

Introducción

La sociedad rural mexicana enfrenta condiciones de grave asimetría con respecto al medio urbano, que afectan las posibilidades de desarrollo de la mayoría de sus pobladores. Al interior de ella, también se expresan agudos contrastes entre estratos socioeconómicos, que representan un reto mayúsculo para el desarrollo nacional en los años venideros. Este es el contexto en el que se proyectan las tareas centrales de la política pública que aborda desde una visión integral el tratamiento de los variados y complejos problemas que aquejan al agro nacional, y en los cuales se inserta la Alianza Contigo.

Alianza Contigo en la política sectorial

Dentro de los programas que conforman la política sectorial de SAGARPA, Alianza Contigo destaca por ser el principal instrumento orientado al fortalecimiento de la competitividad del sector agropecuario mediante el fomento a la inversión rural, la organización económica de productores y el desarrollo de capacidades de la población rural. En ese marco, Alianza se complementa con otros programas, entre los que sobresalen el Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO), el Programa de Apoyos a la Competitividad por Ramas de Producción y el de Apoyos a la Comercialización, que están destinados a compensar la desventaja de los productores ante los subsidios que se otorgan en otros países.

Un rasgo distintivo de Alianza es que impulsa el federalismo y la descentralización, por lo que SAGARPA ha venido transfiriendo facultades y recursos a los gobiernos estatales para impulsar el desarrollo agropecuario en un esquema de corresponsabilidad, en el que a los recursos federales se agregan los aportes de los gobiernos estatales y de los productores.

La Alianza tiene más de ocho años en operación y a través de éstos fue experimentando algunos cambios en su orientación y en sus objetivos, de tal suerte que para 2003 el objetivo general es: *“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 en el campo”*³.

Este objetivo se enmarca en las cuatro líneas de política sectorial definidas por SAGARPA, que son: a) Reconversión productiva; b) Integración de cadenas agroalimentarias y de pesca; c) Atención a grupos y regiones prioritarias, y d) Atención a factores críticos. En esa perspectiva se insertan las acciones de los siete programas específicos que integran Alianza, entre los que se encuentra el de Fomento Agrícola, cuyo objetivo central es: *“Impulsar la producción, productividad y competitividad agrícola, mediante el fomento a la investigación y transferencia de tecnología, la sustentabilidad de los recursos, la integración y consolidación de los sistemas producto, la capitalización y diversificación de las unidades de producción del sector, el desarrollo de las capacidades*

³ Reglas de Operación de Alianza para el Campo (Alianza Contigo 2003), artículo 6, p. 20.

*humanas y la atención de factores críticos, a fin de elevar el ingreso de los productores y alcanzar la seguridad alimentaria*⁴.

La evaluación de la Alianza Contigo

La evaluación nacional de la Alianza Contigo tiene como objetivo general identificar las oportunidades de mejora y proponer cambios en el diseño y operación, para incrementar su eficacia operativa y sus impactos.

Los objetivos de la evaluación nacional del Programa de Fomento Agrícola son los siguientes: a) generar propuestas para una mejor articulación del Programa con las tres líneas de política sectorial en las que tiene incidencia, b) emitir recomendaciones para la mayor articulación con PRODESCA, que favorezca la apropiación de conocimientos técnicos y de gestión empresarial, c) contribuir a mejorar el enfoque, la orientación y el seguimiento de metas específicas mediante el análisis de funcionalidad de la agregación de componentes en el subprograma de Fomento a la Inversión y Capitalización y su vinculación con el de Fortalecimiento de los sistemas producto, y d) establecer la pertinencia del esquema de modalidades de ejecución nacional y federalizada.

En la presente evaluación se avanzó significativamente en materia de oportunidad de la información a través de la elaboración de un informe de avance que fue presentado a las áreas responsables de SAGARPA. La retroalimentación crítica, objetiva y oportuna de los evaluadores externos puede contribuir a una mayor efectividad en el logro de los objetivos de la Alianza.

Cabe destacar que el enfoque de la evaluación y el contenido del Informe se definieron en estricta observancia del Acuerdo entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (ahora Secretaría de la Función Pública)⁵. 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 año⁶.

Enfoque y método de evaluación

La evaluación del programa de Fomento Agrícola contempla dos ámbitos fundamentales, que son: a) Evaluación de procesos, que comprende un análisis de temas críticos de diseño, planeación, arreglo institucional y operación del Programa y, b) Evaluación de impactos, que tiene como propósito establecer la magnitud de las repercusiones de las inversiones apoyadas por el programa en las unidades de producción y determinar los factores que influyen en su generación.

De los tres subprogramas que integran este Programa, la presente evaluación considera solamente a los de Fomento a la Inversión y Capitalización y al de Fortalecimiento de los Sistemas Producto. El subprograma de Investigación y Transferencia de Tecnología se evaluó por separado, ya que tiene un alcance sectorial.

Las principales fuentes de información consistieron en: a) entrevistas a funcionarios del Gobierno Federal; b) revisión documental; c) visitas de los evaluadores a siete estados estratégicamente seleccionados; d) encuestas a productores beneficiarios; y e) entrevistas a otros actores relacionados con el Programa.

En las entrevistas con funcionarios del Gobierno Federal se abordaron temas sobre experiencias y propuestas de diseño y operación del Programa. A la par, se revisaron

⁴ Idem, artículo 33, p. 33.

⁵ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de abril de 2002.

⁶ Reglas de Operación de Alianza para el Campo (Alianza Contigo 2003), artículo 27, p. 31.

documentos normativos, de política sectorial y bibliografía especializada, para conocer el marco y la trayectoria de la agricultura nacional.

Los responsables de la evaluación nacional visitaron entre abril y julio del año en curso los estados de Chiapas, Jalisco, Oaxaca, Zacatecas, Baja California, Estado de México y Veracruz, todos ellos seleccionados considerando su representatividad en cuanto al peso relativo de las inversiones en el Programa, al arreglo institucional, a las condiciones agroclimáticas, y a las características socioeconómicas y productivas del subsector agrícola. En estos estados se entrevistaron a funcionarios -directivos y operativos- de las delegaciones de SAGARPA: Delegado, Subdelegado, Jefes de los Distritos de Desarrollo Rural (DDR) y de Centros de Apoyo al Desarrollo Rural (CADER). También del gobierno estatal, como el Secretario del Ramo, el Director de Agricultura y otros actores vinculados -directa e indirectamente- a la operación del Programa, integrantes de los Comités Sistema-Producto, investigadores, técnicos, dirigentes de organizaciones de productores y proveedores, entre otros. La evaluación nacional también se nutre de las entrevistas realizadas por las entidades evaluadoras estatales que, en total, aplicaron entrevistas a 647 actores vinculados con Fomento Agrícola, de los cuales, 91 son funcionarios directivos, 406 funcionarios operativos, 71 Prestadores de Servicios Profesionales (PRODESCA) y 79 proveedores de insumos y equipos.

Además, para la evaluación de impactos, se integró una base de datos con las encuestas aplicadas por las entidades evaluadoras estatales a una muestra representativa de beneficiarios del Subprograma de Fomento a la Inversión y Capitalización de los ejercicios 2003 y 2001 (programas homologados). Los beneficiarios de 2001 se incorporaron en la encuesta para contar con una apreciación fundamentada sobre el tipo de impactos que se logran después de que los apoyos otorgados han sido plenamente incorporados en la unidad de producción y para determinar la sostenibilidad y el nivel de uso de los apoyos otorgados. La muestra de beneficiarios del año 2001 incluyó a 2,685 beneficiarios, y la del año 2003 a 3,372 beneficiarios, todo ello en 29 estados de la República⁷.

De manera específica se realizaron recorridos en los estados mencionados para visitar a productores beneficiarios, tanto de proyectos de ejecución nacional, como de ejecución federalizada, para conocer cómo se gestionó y obtuvo el apoyo, cómo se incorporó a la unidad productiva y qué resultados preliminares se habían registrado, reconociendo los factores de éxito y los restrictivos.

Contenido del informe

El presente informe consta de cinco capítulos. El capítulo 1 contiene el análisis de las características del Programa, con un análisis retrospectivo del mismo de 1996 a 2003, examinando también el diseño actual y el cumplimiento de metas en 2003. El capítulo 2 se refiere al contexto en que se desarrolla el subsector agrícola, en el cual se identifican las condicionantes que caracterizan a estas actividades productivas y que influyen en la efectividad del Programa. En el capítulo 3 se presentan los resultados de la evaluación a los procesos críticos de gestión del Programa con el propósito de identificar oportunidades de mejora. El capítulo 4 presenta los resultados de la evaluación de impactos del Programa, mediante el análisis estratificado por tipo de productores en ramas productivas y según el tipo de componentes apoyados. Finalmente, en el capítulo 5 se presentan las conclusiones y recomendaciones pertinentes derivadas de la evaluación de procesos e impactos.

⁷ Debido a retrasos en el proceso de evaluación estatal, no se incluyeron los resultados de las encuestas aplicadas en los estados de México, Quintana Roo y Veracruz.

Capítulo 1

Características del Programa

En este capítulo se analiza el enfoque y características actuales del Programa a partir del examen de los rasgos más importantes de su evolución en los últimos años. El propósito básico es contar con elementos referenciales para establecer un contraste con el tipo y magnitud de los problemas que condicionan el desarrollo de las actividades apoyadas por el Programa, tema que será abordado en el siguiente capítulo.

1.1 Análisis retrospectivo del Programa 1996-2003

El Programa de Fomento Agrícola, en su definición actual, es el resultado de un proceso evolutivo en el que se han registrado cambios en su conceptualización como instrumento de política y en sus distintos aspectos de orden operativo.

En este sentido, es importante tener la visión de conjunto de los hitos principales que ha tenido la evolución del Programa para comprender de mejor manera sus objetivos y estructura actual, así como su posibilidad de contribuir de forma efectiva al desarrollo del sector.

1.1.1 Evolución y tendencias en el diseño del Programa

En su origen, la preocupación central de Alianza para el Campo en el subsector agrícola fue la de fomentar la producción y productividad en la fase primaria de la actividad, para ello se definió un conjunto de programas basados en un enfoque de respuesta a demandas, que proveían bienes de capital e insumos y servicios clave para generar una oferta más abundante de alimentos y materias primas, que creciera a ritmos superiores a los de la población. Los rasgos más característicos de esta etapa fueron el elevado número de programas (14), la dispersión de componentes de apoyo y un marcado énfasis en los aspectos productivos por sobre los de mercado.

Hasta el año 2001 prevaleció la lógica de fragmentación programática en la que se mezclaban programas de cobertura general (p.ej. Mecanización y Tecnificación del Riego) con otros específicos por cultivo (p.ej. Palma de Aceite, Hule, Cacao, etc.), que asignaban apoyos de manera desarticulada. Un elemento destacable del diseño de estos programas es que ya mostraban un enfoque de tratamiento diferenciado por tipo de productor (Modalidad Normal y Modalidad PADER⁸), en cuanto al monto de los apoyos y aportación del productor.

A partir del 2002 se lleva a cabo la reordenación de los programas de Alianza para el Campo bajo una nueva visión que busca impulsar los agronegocios y el fortalecimiento de la competitividad de las cadenas agroalimentarias, para incrementar el ingreso de los productores y diversificar las fuentes de empleo en el campo. En ese año, el número de programas dirigidos al subsector agrícola, se redujo de 15 a 5, con el propósito de

⁸ La introducción de la modalidad PADER tuvo como propósito reducir las barreras de acceso a los apoyos del Programa para los pequeños productores rurales establecidos en zonas de alta y muy alta marginalidad.

simplificar la operación, eliminar la duplicidad de acciones y darle mayor énfasis a la atención de regiones marginadas y grupos prioritarios⁹.

En el año 2003 se integra un solo Programa de Fomento Agrícola con el objeto de eficientar el uso de los recursos y hacer más ágil su operación. La nueva orientación del Programa obedece a tres estrategias: reconversión productiva, integración de cadenas agroalimentarias y atención a factores críticos¹⁰.

Cuadro 1. Evolución de los programas orientados al subsector agrícola dentro de la APC

1996	2000	2002	2003
Programa			
1. Fertirrigación	1. Fertirrigación	1. Fomento a la productividad	1. Fomento Agrícola
2. Mecanización	2. Mecanización	2. Fomento a la inversión y capitalización	
3. Kilo por Kilo	3. Kilo por Kilo	3. Fomento a cultivos estratégicos	
4. Palma africana	4. Palma de aceite	4. Desarrollo de agrosistemas tropicales y subtropicales	
5. Palma de coco	5. Palma de coco	5. Investigación y transferencia de tecnología	
6. Otras oleaginosas	6. Soya y otras semillas		
7. Cultivos estratégicos	7. Cultivos estratégicos		
8. Café	8. Tecnificación Riego por Bombeo		
9. Cacao	9. Recuperación Suelos Salinos		
10. Hule	10. Desarrollo Horticultura Ornamental		
11. Nopal	11. Agricultura Bajo Ambiente Controlado		
12. Avena	12. Algodonero		
13. Forrajes	13. Fomento Citrícola		
14. Transferencia de tecnología	14. Infraestructura Hidroagrícola Fuerte-Mayo		
	15. Equipamiento poscosecha arroz		

Fuente: Coordinación de Delegaciones SAGAR 1996. Reglas de Operación de Alianza para el Campo 2000-2003.

1.1.2 Evolución de la inversión y cobertura de productores

La inversión total¹¹ en el Programa creció a una tasa media anual del 4.4% en el periodo 1996-2003 en términos reales, al pasar de 3,446 millones de pesos a 4,658 millones en el último año (a precios de 2003), esta dinámica de inversión fue muy superior al ritmo de

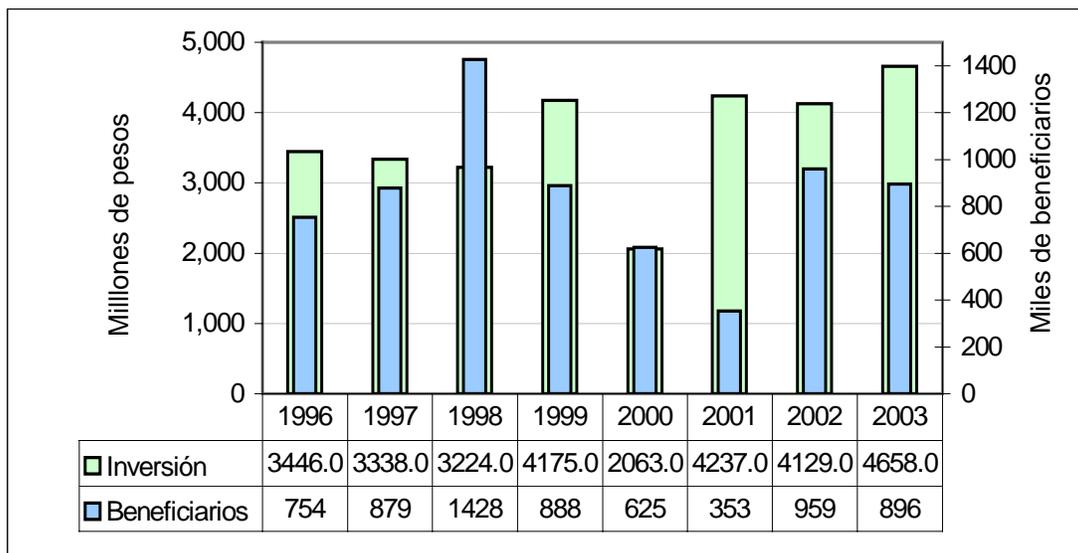
⁹ Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable 2002-2006. Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable, México, 2002. pag. 123.

¹⁰ Reglas de Operación de la Alianza para el Campo 2003, Capítulo 12 Programa de Fomento Agrícola.

¹¹ Incluye aportaciones Federal, Estatal y de los productores, en las modalidades de ejecución federalizada y nacional.

crecimiento del PIB sectorial en ese periodo, que fue del 1.8% medio anual. La participación relativa de FA en el total de la Alianza muestra una caída en ese periodo, del 59.2% al 35.6%, fundamentalmente por el peso creciente del Programa de Desarrollo Rural durante los últimos años.

Figura 1. Evolución de la inversión y de la población beneficiada de FA 1996–2003 (a precios 2003)

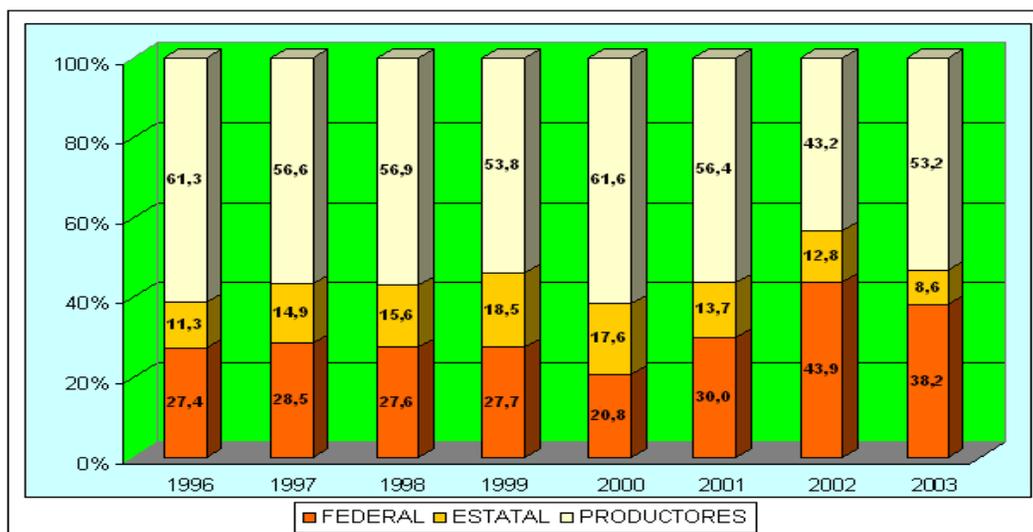


Fuente: Elaboración propia con información de la Coordinación General de Delegaciones (CGG) de SAGARPA.

Notas: Las cifras de 2003 corresponden a lo reprogramado y difieren de la información del Cuadro 2 porque aquellas se refieren solamente a la modalidad de ejecución federalizada.

El dinamismo de la inversión total en el Programa tiene como factor principal los recursos federales, los cuales crecieron a un ritmo promedio anual del 9.9% en el periodo, en tanto que las aportaciones de los gobiernos estatales lo hicieron al 0.8% y las de los productores al 2.7%.

Figura 2. Participación relativa en la inversión total en FA



Fuente: Elaboración propia con información de la SAGARPA.

La distribución de recursos del Programa tradicionalmente se ha concentrado en los componentes que apoyan la capitalización de las unidades de producción. En 2003 la inversión total promedio por beneficiario en ese subprograma en la modalidad de ejecución federalizada fue de 35 mil pesos, de los cuales el 45% correspondió al subsidio de Alianza.

Cuadro 2. Peso específico de cada subprograma en ejecución federalizada 2003

Subprograma	Inversión total		Beneficiarios	
	Miles de pesos	%	No.	%
Fomento a la Inversión y Capitalización	2,916,490	82.2	83,911	10.0
Fortalecimiento de Sistemas Producto	93,900	2.6	7,017	0.8
Investigación y Transferencia de Tecnología	538,279	15.2	750,202	89.2
Total	3,548,669	100.0	841,130	100.0

Fuente: Elaboración propia con información de la Coordinación General de Delegaciones de SAGARPA.

Nota: Las cifras de inversión total consideran la suma de recursos de Alianza (Federal-Estatal) y de los productores, y corresponden a lo reprogramado al 29 de julio de 2004. Las cifras de beneficiarios son las comprometidas por Comité Técnico al 25 de julio de 2004.

Por su parte, la componente de ejecución nacional en Fomento Agrícola siempre ha sido significativa, en 2003 representó el 24% de la inversión total en el Programa. En esta componente, se observa énfasis en cultivos como la palma de aceite, hule, cacao y cítricos, atención a contingencias climatológicas, apoyo a grandes proyectos de temporal tecnificado, pero también se deja sentir el peso de situaciones coyunturales de presión por parte de organizaciones de productores para acceder a esos recursos, de manera destacada en el caso de los productores de piña de la Cuenca del Papaloapan.

Cuadro 3. Peso específico de cada subprograma en ejecución nacional 2003

Subprograma	Inversión total		Beneficiarios	
	Miles de pesos	%	No.	%
Fomento a la Inversión y Capitalización	1,028,720	92.7	55,118	99.9
Fortalecimiento de Sistemas Producto	23,255	2.1	20	0.1
Investigación y Transferencia de Tecnología	58,042	5.2	ND	ND
Total	1,110,017	100.0	55,138	100.0

Fuente: Elaboración propia con información de la Subsecretaría de Agricultura de SAGARPA.

Nota: Las cifras de inversión total consideran la suma de recursos de SAGARPA, gobiernos estatales, productores y otras fuentes (FIRCO, créditos, Fundaciones Produce), al 27 de agosto de 2004.

1.1.3 Cumplimiento de metas en 2003

El año 2003 puede considerarse como atípico en la operación de la Alianza, dado que en ese año se hizo necesario para el Gobierno Federal abrir un espacio de diálogo con diversos sectores de la sociedad rural para construir una política de estado para el campo, que se materializó en el Acuerdo Nacional para el Campo¹². Esta circunstancia motivó un desfase en la expedición de las Reglas de Operación¹³ que retrasó la concertación de acciones con los gobiernos estatales y la puesta en marcha de los programas.

No obstante lo anterior, el avance en el ejercicio de los recursos financieros en la modalidad de ejecución federalizada al 29 de julio de 2004 fue del 92%, ligeramente por debajo de lo registrado en el ejercicio anterior en esa fecha. El subprograma con mayor rezago es el de Fortalecimiento de los Sistemas Producto con un ejercicio del 54.8% con respecto a los recursos comprometidos, que se explica por su incorporación tardía a FA y el incipiente desarrollo de sus elementos operativos.

Las metas físicas del Programa en cuanto a productores beneficiados al 25 de julio de 2004 mostraron un avance del 89% en relación a la meta comprometida, ello como resultado del desfase entre solicitudes comprometidas en el Comité Técnico de los FOFAE en cada estado y las solicitudes pagadas.

Cuadro 4. Cumplimiento de metas financieras y físicas por subprograma en ejecución federalizada 2003

Metas financieras *	Metas financieras *		Metas de beneficiarios	
	Programado (miles \$)	Pagado al 29/07/04 (%)	Programado	Apoyados al 25/07/04 (%)
Fomento a la Inversión y Capitalización	2,916,490	91.6	83,911	92.0
Fortalecimiento de Sistemas Producto	93,900	54.8	7,017	7.6
Investigación y Transferencia de Tecnología	538,279	98.3	750,202	89.7
Total	3,548,669	92.0	841,130	89.1
Principales metas físicas programadas* y logradas al 25/07/2004				
Concepto	Unidad de medida	Programado	Alcanzado (%)	
Sistemas de riego	Hectárea	64,933	74.9	
	Productor	12,192	78.2	
Rehabilitación y conservación de suelos	Proyecto	621	71.4	
	Productor	17,892	93.4	
Tractores	Tractor	4,419	93.0	
Sembradora de precisión	Sembradora	4,858	93.8	
Cosechadora	Cosechadora	37	75.6	
Equipamiento poscosecha	Maquinaria y equipo	225	112.4	
Invernaderos	Proyecto	1,610	30.1	
Plantas producidas	Planta	493,774	90.8	
Plantas adquiridas	Planta	566,968	56.0	
Paquetes tecnológicos	Paquete	2,373	77.9	

Fuente: Elaboración propia con información de la Coordinación General de Delegaciones de SAGARPA.

*Estas cifras corresponden a las comprometidas por los Comités Técnicos de los Fideicomisos Estatales de Distribución de Fondos e incluyen los recursos de Alianza (Federal-Estatal) y las aportaciones de productores.

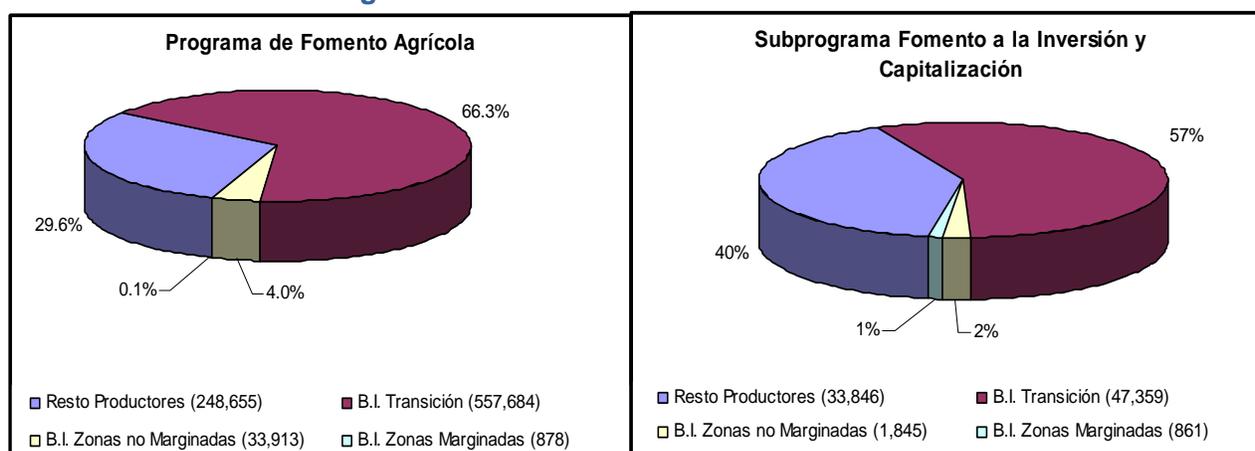
¹² Suscrito por el Ejecutivo Federal y las organizaciones campesinas el 28 de abril de 2003.

¹³ Expedidas por la SAGARPA el 25 de julio de 2003.

Los componentes que tienen menor grado de avance en el cumplimiento de metas son los de invernaderos, plantas adquiridas (material vegetativo) y rehabilitación y conservación de suelos. En el caso de los invernaderos esto refleja la complejidad de esos proyectos, caracterizados por su elevada intensidad de capital, alta tecnología y sofisticación en redes de comercialización. Por su parte, en el caso de los apoyos para el mejoramiento de suelos ha sido difícil la entrega oportuna de esos componentes (cal agrícola, compostas, etc.), lo que en muchas ocasiones da lugar a que el productor se rehúse a recibir el apoyo.

En términos del tipo de beneficiario, de acuerdo a las categorías señaladas en las Reglas de Operación, es importante destacar las diferencias entre el Programa en su conjunto y la distribución particular en el caso del subprograma de Fomento a la Inversión y Capitalización, tal como se ilustra en la siguiente figura.

Figura 3. Distribución de beneficiarios 2003



Fuente: Elaboración propia, con datos de la Coordinación General de Delegaciones de SAGARPA.

Mientras que para el Programa de Fomento Agrícola en su conjunto, la mayor proporción de beneficiarios en 2003 correspondió a la categoría “Bajos Ingresos en Transición” con 66.3%, seguida de “Resto de Productores” con 29.6%, en el caso del Subprograma de Fomento a la Inversión y Capitalización el 40% de los beneficiarios se concentró en esta última categoría, lo que se explica por su mayor capacidad para cubrir el monto de su aportación y porque, las más de las veces, toman su decisión de inversión independientemente del resultado de sus gestiones ante Alianza.

En cuanto a la distribución geográfica de los recursos fiscales del Programa de Fomento Agrícola, se cubren prácticamente todas las entidades del país, aunque con mayor presencia en aquellas que tienen un papel significativo en la producción. Casi un 50% del total de los recursos se canalizaron a ocho entidades federativas¹⁴.

¹⁴ Guanajuato, Jalisco, Sinaloa, Puebla, Chiapas, Veracruz, Sonora y Chihuahua.

1.2 Análisis del diseño actual del Programa

1.2.1 Objetivo, población objetivo, subprogramas, tipos de apoyo y criterios de elegibilidad de beneficiarios

El objetivo central del Programa es el de impulsar la producción, productividad y competitividad agrícola, mediante el fomento a la investigación y transferencia de tecnología, la sustentabilidad de los recursos, la integración y consolidación de los sistemas producto, la capitalización y diversificación de las unidades de producción, el desarrollo de capacidades humanas y la atención a factores críticos, a fin de elevar el ingreso de los productores y alcanzar la seguridad alimentaria.

La población objetivo considera a todos los productores, agrupados en cuatro categorías: 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. La definición de estos grupos gira en torno a la disposición de superficie de cultivo (riego o temporal) y número de cabezas de ganado en explotación. Como criterio general se establece la atención prioritaria a la población de menores ingresos.

El Programa se compone de tres Subprogramas: a) Fomento a la Inversión y Capitalización, en el que se recogen los programas/proyecto que operaron en 2002; b) Fortalecimiento de los Sistemas Producto, como un nuevo rubro orientado a promover la integración y la competitividad de los sistemas producto, como lo establece la LDRS; y, c) Investigación y Transferencia de Tecnología, que es un programa de cobertura sectorial.

En el caso del Subprograma de Fortalecimiento de los Sistemas Producto la población objetivo son las organizaciones productivas de representación estatal, regional y nacional que participen en la integración y fortalecimiento de los Comités Sistema Producto, conforme a lo establecido en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

Los apoyos que provee el Programa a través de sus tres Subprogramas, se integran de la siguiente manera:

Cuadro 5. Tipo de apoyo por Subprograma

Subprograma:		
Fomento a la Inversión y Capitalización	Fortalecimiento de los Sistemas Producto	Investigación y Transferencia de Tecnología
<i>a) Tecnificación de la producción</i> <ul style="list-style-type: none"> • Tractores e implementos • Equipo poscosecha • Infraestructura y equipo • Invernaderos 	<i>a) Integración de Comités</i> <ul style="list-style-type: none"> • Talleres y cursos 	<i>a) Proyectos de investigación</i> <ul style="list-style-type: none"> • De impacto regional • De impacto estatal
<i>b) Manejo integral de suelo y agua</i> <ul style="list-style-type: none"> • Labores y prácticas de mejoramiento, rehabilitación y conservación • Sistemas de riego tecnificado 	<i>b) Fortalecimiento de Comités</i> <ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de congresos, seminarios y cursos • Desarrollo de planes estratégicos y de negocio • Estudios de mercado • Sistemas de información 	<i>b) Proyectos de transferencia de tecnología</i> <ul style="list-style-type: none"> • Parcelas demostrativas • Talleres de capacitación • Giras de intercambio • Material de difusión
<i>c) Fomento productivo y reconversión productiva</i> <ul style="list-style-type: none"> • Producción material vegetativo • Paquetes tecnológicos • Cultivos intercalados • Pago servicios certificación 		<i>c) Eventos de transferencia de tecnología</i>

Fuente: Reglas de Operación 2003 de Alianza para el Campo.

El Programa operó bajo dos modalidades en el año 2003: ejecución nacional y ejecución federalizada. En el primer caso se trata de recursos de la Federación en proyectos de importancia estratégica desde la perspectiva nacional¹⁵, que fueron convenidos directamente entre las organizaciones de productores y la SAGARPA y, en algunos casos, con gobiernos estatales. En el caso de ejecución federalizada el mecanismo es el de mezcla de recursos federal-estatal, operado por los gobiernos estatales a través de los FOFAE, bajo el esquema de concertación de acciones con la Federación plasmadas en el Anexo Técnico que se acuerda cada año.

En las dos modalidades de ejecución, los apoyos que otorga el Programa son como máximo del 50% del costo de los componentes solicitados en el proyecto o cédula de autodiagnóstico, salvo para los productores de bajos ingresos¹⁶. Se pueden solicitar apoyos de diversos componentes o programas, pero sin rebasar los 500 mil pesos de aportación federal por unidad de producción, con la excepción arriba señalada¹⁷.

Los requisitos de elegibilidad en ambas modalidades de ejecución son básicamente los mismos¹⁸, con excepción de que en la de ejecución nacional la gestión de los apoyos exige la presentación de un proyecto productivo, en tanto que en la modalidad federalizada se incluye también la cédula de autodiagnóstico, mecanismo más sencillo y de menor costo para el solicitante.

1.2.2 Articulación entre subprogramas, componentes y conceptos de apoyo

Cada uno de los tres subprogramas tiene una funcionalidad de distinto nivel, en el caso de fomento a la inversión y capitalización, las unidades de producción son el eje de vertebración de los componentes de apoyo, ahora bajo un concepto de agregación de valor a la producción primaria; a su vez, en el subprograma de fortalecimiento de los sistemas producto, se alude a un propósito de largo alcance, la integración y consolidación de cadenas productivas competitivas, que rebasa el ámbito de Alianza Contigo por la multiplicidad de instrumentos que convergen en ese objetivo; y, en el de investigación y transferencia de tecnología, elemento dinamizador de todo el sistema agroproductivo, la conexión entre la generación de conocimientos y las demandas reales del sector productivo.

Por el tipo de componentes apoyados se aprecian vinculaciones claras entre los conceptos considerados en fomento a la inversión y capitalización, por ejemplo la entrega de un tractor y sistema de riego, acompañados de un empaque y cámara de frío para conservar las hortalizas.

¹⁵ Proyectos que rebasan el ámbito geográfico de una entidad federativa, de largo periodo de maduración, con mayor complejidad en su gestión y puesta en marcha, y que demandan sustanciales recursos de inversión.

¹⁶ No aplica el límite del 50% de apoyo, si presentan proyectos integrales que propicien su integración en cadenas productivas, el monto podrá ser mayor a los 500 mil pesos, los proyectos deberán contar con un dictamen técnico económico y ser concertados con la SAGARPA o gobierno estatal, en el que se asegure su seguimiento.

¹⁷ En ejecución federalizada se deberá presentar proyecto cuando los apoyos solicitados por organizaciones rebasen los 250 mil pesos o, tratándose de demanda libre, cuando sean iguales o superiores a 150 mil pesos. Por debajo de esos montos la gestión se realiza con la denominada cédula de autodiagnóstico.

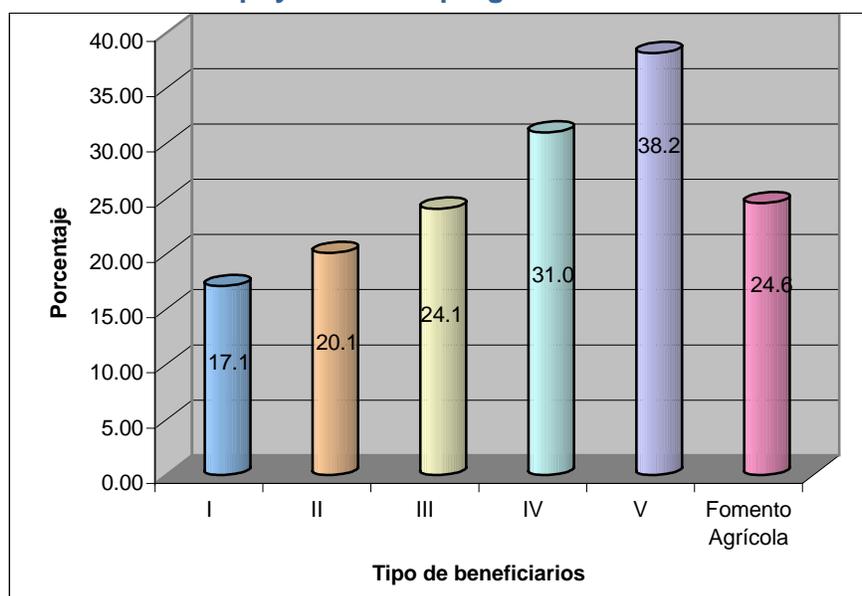
¹⁸ Solicitud de apoyo, constancia de productor, declaración de no estar gestionando apoyos de otros programas para el mismo componente, compromiso de efectuar las inversiones complementarias.

1.2.3 Sinergias con otros programas, dentro y fuera de Alianza

El Programa tiene claros vínculos con otros programas dentro de Alianza. Los principales se refieren a la atención a las necesidades de asistencia técnica, a través del Subprograma de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (PRODESCA)¹⁹; la protección contra riesgos de plagas y enfermedades, mediante la acción del Subprograma de Sanidad Vegetal y, con el Subprograma de Inocuidad de Alimentos, la observancia de las normas de calidad y seguridad alimentaria que inciden en la ampliación de oportunidades de mercado.

En 2003, del total de beneficiarios del Programa de Fomento Agrícola, el 24.6% recibió apoyo de algún otro programa dentro de la Alianza. Esta proporción es creciente en la medida que pasamos del estrato I al estrato V, siendo 17.1% en el primero y 38.2% en el último, según puede apreciarse en la siguiente gráfica²⁰.

Figura 4. Porcentaje de beneficiarios de Fomento Agrícola que recibieron apoyo de otros programas de la APC 2003



Fuente: Encuesta a beneficiarios de Fomento Agrícola, 2003.

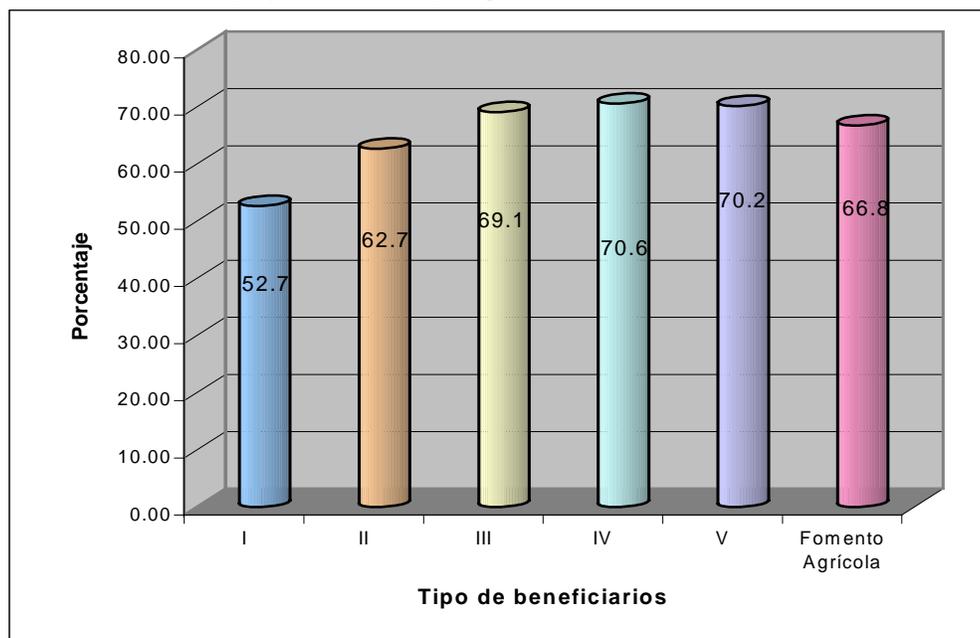
La sinergia con programas fuera de Alianza es importante en el desarrollo de agronegocios (FOMAGRO), en la provisión de insumos clave (diesel y energía eléctrica) a precios competitivos (Programa de Apoyos a la Competitividad), en la disponibilidad de otras fuentes para la mezcla de recursos (PROCAMPO Capitaliza, FIRA, FOCIR, FONAES, Financiera Rural, FINCAs) y en la atención a factores críticos que afectan la rentabilidad de los cultivos y la certidumbre en el ingreso (ASERCA: Apoyos a la Comercialización, Coberturas de Precios, Agricultura por Contrato, Pignoración de Cosechas).

¹⁹ Las Reglas de Operación 2003 en su Capítulo 12 y Artículo 32, señalan que se podrá utilizar hasta el 20% de los recursos del PRODESCA en apoyo al Programa de Fomento Agrícola.

²⁰ En el Anexo del presente informe se incluye la definición de una tipología de beneficiarios de FA en 5 estratos, determinados a partir de cuatro variables: escolaridad, superficie de tierra equivalente, valor de los activos en la unidad de producción y nivel tecnológico.

Así, se tiene que el 66.8% de los beneficiarios del Programa durante el ejercicio 2003 también recibieron algún tipo de apoyo de otros programas federales, siendo los productores de los estratos más altos los que en una mayor proporción tuvieron acceso a dichos apoyos²¹.

Figura 5. Porcentaje de beneficiarios de Fomento Agrícola que recibieron apoyo de otros programas distintos de la APC 2003



Fuente: Encuesta a beneficiarios de Fomento Agrícola 2003.

1.2.4 Correspondencia con las líneas de política sectorial

El Programa tiene incidencia en tres de las cuatro líneas de política sectorial definidas por la SAGARPA. En la reconversión productiva, orientada al redimensionamiento y reordenamiento de la producción y procesos que eleven la producción y productividad, haciendo un uso intensivo y sustentable de los recursos naturales; en la integración de cadenas agroalimentarias, para el fortalecimiento de la competitividad de las cadenas y para una inserción más conveniente del productor primario en los mercados; y, en la atención a factores críticos, al propiciar un manejo sustentable de los recursos suelo y agua, y hacer frente a contingencias climatológicas y de mercado.

Esta correspondencia se expresa en términos del diseño de Fomento Agrícola que al incluir componentes clave como los apoyos a la capitalización de las unidades de producción, posibilita la concreción de esas líneas de política.

²¹ PROCAMPO, FONAES, ASERCA, PROGAN, OPORTUNIDADES.

1.3 Consideraciones finales sobre el enfoque y diseño del Programa

En el devenir de la Alianza, el Programa ha conservado su objetivo central de fomento a la producción y productividad agrícola, si bien ahora se enfatizan dos propósitos que le dan una nueva dimensión y trascendencia: por una parte, que el productor primario avance en procesos de agregación de valor que le permitan una inserción más eficiente en los mercados y mayores ingresos; y, por otra parte, la temática de sustentabilidad en el uso de los recursos suelo y agua, factor crucial en la continuidad de la actividad en el mediano y largo plazo.

Para darle soporte a tales objetivos un aspecto de enorme importancia es el acompañamiento con servicios de asistencia técnica, que propicien el empleo eficaz y eficiente de los activos provistos por el Programa.

Asimismo, tiene relevancia en este esquema la utilización de proyectos productivos como herramienta analítica para darle orientación e integralidad a los apoyos del Programa y a la conjunción de otros recursos financieros en una ruta de desarrollo de la unidad de producción.

Un aspecto sobresaliente es la extrema generalidad en la definición de la población objetivo del Programa en la que prácticamente tiene acceso todo tipo de productor, supeditado a la capacidad para cubrir el monto de su aportación. Este enfoque deja ver un propósito de equidad, pero también exhibe la falta de focalización para propiciar mayores impactos del Programa.

Las modalidades de operación del Programa dan la flexibilidad necesaria para atender las prioridades nacionales mediante el ejercicio de recursos en proyectos de gran envergadura o complejidad (Componente Nacional), y para complementar esfuerzos de los gobiernos estatales en el desarrollo de su sector agropecuario (Componente Federalizada). En este ámbito es fundamental que no se inhiba la iniciativa de las entidades federativas ejecutando la Federación lo que se puede hacer al nivel estatal.

Capítulo 2

Contexto de las actividades que apoya el Programa

En este capítulo se presenta un diagnóstico general del subsector agrícola, el cual constituye el marco contextual para la gestión y operación del Programa de Fomento Agrícola de la Alianza Contigo 2003. El diagnóstico se compone de una caracterización general de la agricultura, un análisis de los factores condicionantes de las actividades productivas y una revisión acerca de la correspondencia entre la orientación general del Programa y la problemática del subsector.

2.1 Caracterización general del subsector agrícola

2.1.1 El sector agropecuario en la economía nacional

Durante la década de los noventa la participación del sector agropecuario en el PIB nacional promedió 5.3%. La tendencia histórica de esta aportación es decreciente²². Este es un rasgo general observado en economías en las que van ganando mayor peso los sectores secundario y terciario. La estructura del PIB sectorial muestra al subsector agrícola como el más importante. En el año 2000 su contribución fue del 70%.

A pesar de su reducida aportación al PIB nacional, el sector agropecuario reviste una gran importancia económica y social debida entre otras razones, a las siguientes:

- i) La producción primaria constituye la base de muchas cadenas productivas de importancia estratégica. Las exportaciones agropecuarias representan una fuente de ingreso sustantiva para varias regiones del país.
- ii) Los bienes producidos en el sector tienen una influencia decisiva sobre el costo de vida de toda la población, por el peso específico que los productos primarios tienen en la canasta básica de consumo.
- iii) Es un sector en el que aún se tiene una elevada proporción de la población económicamente activa (PEA) del país, de alrededor del 21% del total nacional.
- iv) En el medio rural habitan amplios grupos con fuertes rezagos sociales. Más del 75% de la población pobre y más del 50% de los que viven en pobreza extrema habitan en zonas rurales.

2.1.2 Características básicas de la actividad agrícola

La agricultura mexicana es una actividad muy heterogénea, con una gran diversidad de sistemas y subsistemas agrícolas, que presenta rasgos y problemas muy disímiles entre cultivos o tipo de productor. Por esta razón, y considerando que el Programa tiene

²² En los últimos años, esta tendencia se ha visto reforzada por una marcada diferencia en las tasas de crecimiento de los sectores económicos, ya que durante el período 1990-2000 el PIB nacional creció 3.4% anual en promedio, mientras que el PIB agrícola lo hizo al 1.5%.

impactos diferenciados según los estratos de productores y actividades en que incide, a continuación se presenta un breve análisis sobre la estructura productiva de la agricultura nacional.

Principales giros productivos

La existencia de una gama muy amplia de cultivos hace difícil presentar aquí un análisis detallado por producto²³. En su lugar, se desarrolla un análisis con base en giros productivos más amplios, considerando a los principales grupos de cultivos.

a) Cereales y oleaginosas

En el año 2002 los cereales abarcaron el 41% de la superficie y aportaron el 20% del valor de la producción agrícola (Figuras 6 y 7). Esta rama ha experimentado cambios importantes en las últimas dos décadas como consecuencia, principalmente, del proceso de apertura comercial del país iniciada en 1986 con la suscripción del acuerdo de adhesión al GATT en materia agropecuaria, y de las reformas estructurales sobre la participación del Estado en la provisión de insumos y servicios clave para la producción y en la regulación del mercado.

Figura 6. Principales grupos de cultivos en 2002 (% de la superficie sembrada)

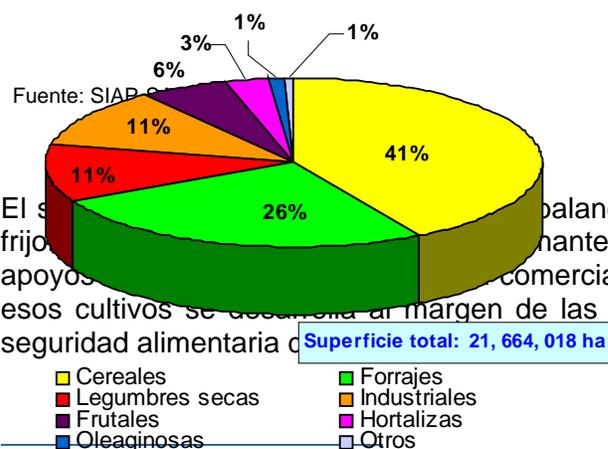
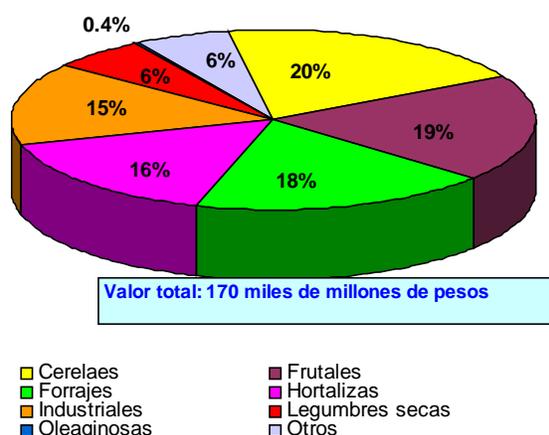


Figura 7. Principales grupos de cultivos en 2002 (% del valor de la producción)



El sector agrícola muestra un balance diferenciado entre cultivos: en el maíz y frijol se ha mantenido por el doble efecto del esquema de apoyos y la apertura comercial, y porque una parte importante de esos cultivos se desarrolla al margen de las estructuras de mercado, en una lógica de seguridad alimentaria campesina²⁴.

²³ Según SAGARPA (2002), se estima que en el país se producen alrededor de 437 diferentes cultivos con escala significativa.

²⁴ En el período 1993-2002 la superficie sembrada con maíz prácticamente se mantuvo sin cambios, pues sólo creció 0.3%. La superficie de frijol, por su parte, aumentó 3.6% en ese período.

La caracterización básica de los productores dedicados al cultivo del maíz y frijol los presenta como predominantemente de temporal, minifundistas, con escaso grado de organización productiva, bajo nivel tecnológico, débil emplazamiento en los mercados, carentes de crédito y seguro, desconocedores del manejo de riesgos y fuertemente arraigados en esos cultivos.

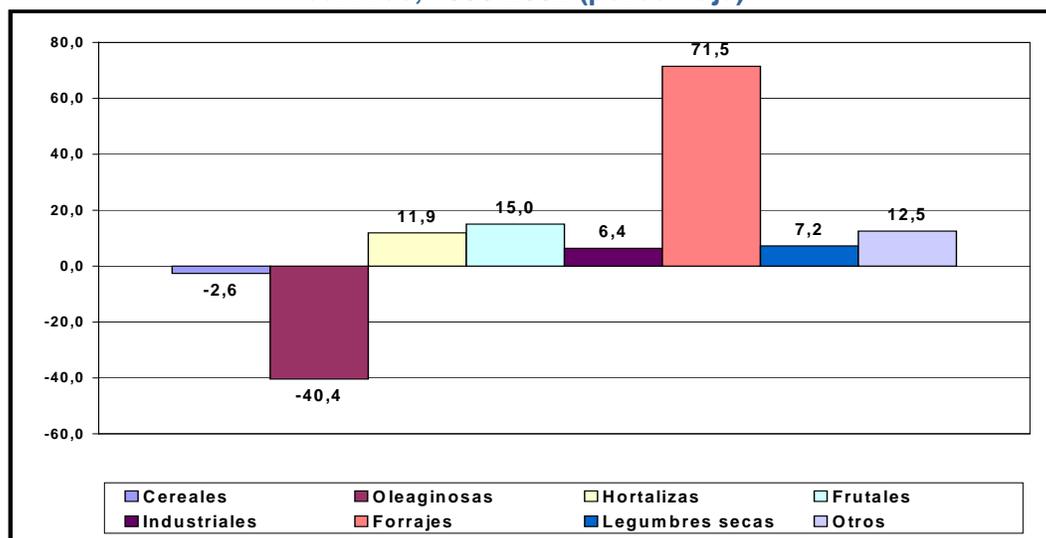
Cuadro 6. Superficie sembrada de los principales grupos de cultivos (hectáreas)

Rama	1993	2002
Cereales	9 282 522	9 037 744
Oleaginosas	430 612	256 577
Hortalizas	511 009	571 831
Frutales	1 127 962	1 297 262
Industriales	2 226 654	2 368 361
Forrajes	3 255 305	5 583 087
Legumbres secas	2 255 739	2 418 584
Otros	116 072	130 572
Total	19 205 875	21 664 018

Fuente: SIAP-SAGARPA, 2004

En el caso de las oleaginosas, particularmente en la soya, se ha operado una caída vertical en su participación en superficie cultivada, como consecuencia de menores apoyos relativos y exposición frente al agricultor estadounidense con mayores niveles de competitividad y fuertemente subsidiado²⁵.

Figura 8. Cambio en la superficie sembrada de los principales grupos de cultivos, 1993-2002 (porcentaje)



Fuente: SIAP-SAGARPA, 2004.

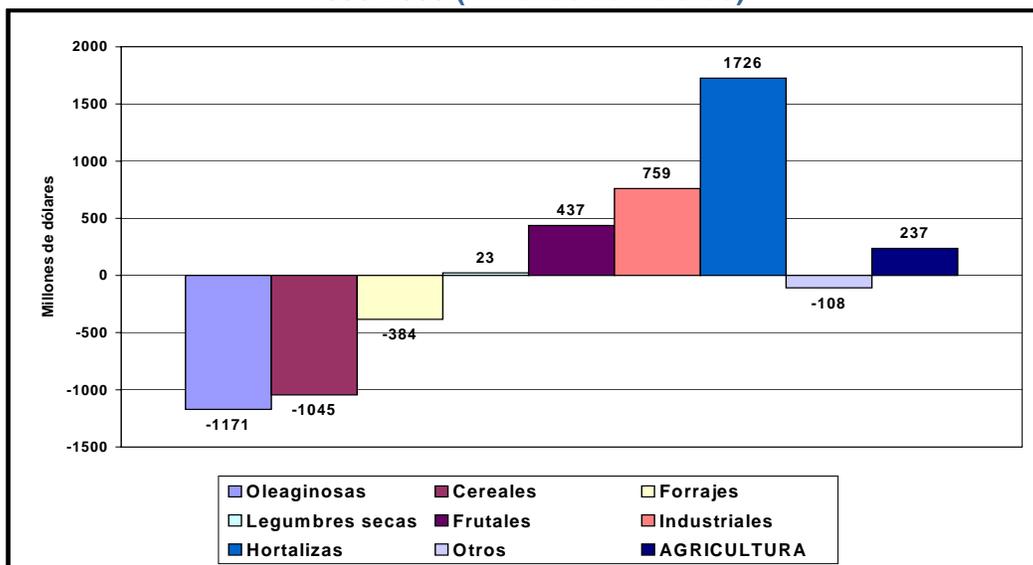
²⁵ Para ilustrar este hecho, se tiene que en 1985 se sembraron 505 mil hectáreas con soya, mientras que en 2002 sólo se sembraron 60 mil hectáreas. Por otra parte, las importaciones de esta semilla han crecido significativamente en los últimos años, a tal grado que en la actualidad constituye el rubro de mayor importancia dentro de las importaciones agrícolas del país por las divisas gastadas (9.2% del total).

b) Cultivos hortofrutícolas

En forma conjunta, en 2002 las hortalizas y los frutales sólo representaron el 8.6% de la superficie sembrada, pero contribuyeron con el 35.4% del valor de la producción, lo cual refleja que son cultivos de alta densidad económica²⁶. En cierto modo, este grupo de cultivos presenta muchas características que podrían considerarse como el caso opuesto de los granos básicos y oleaginosas. Son cultivos que se concentran en zonas de riego; vinculados a mercados más rentables (internos y del exterior); cuentan con canales de comercialización mejor establecidos y más seguros; tienen mayor acceso a financiamiento; y su mayor rentabilidad permite pagar servicios de asistencia técnica e incorporar mayores innovaciones tecnológicas.

Este grupo de cultivos se ha visto favorecido con la apertura comercial, ya que la mayoría de ellos son cultivos altamente intensivos en mano de obra²⁷ y los productores han logrado desarrollar una importante capacidad competitiva posicionando al país como un importante exportador en varias hortalizas (tomate rojo, calabaza, chiles, brócoli, coles, etc.) y en algunas frutas (melón, sandía, fresa, mango, aguacate, etc.).

Figura 9. Saldo de la balanza comercial de la agricultura, promedio anual 1996-2000 (Millones de dólares)



Fuente: SAGARPA-ASERCA, 2002.

Los principales estados productores de hortalizas para la exportación son Sinaloa, Guanajuato, Sonora y Baja California. La exportación de hortalizas se realiza en tres modalidades básicas: en fresco, congeladas y preparadas o procesadas, siendo la primera de ellas la más común (cerca del 80% del total).

En estos cultivos, los productores han logrado incorporar a sus procesos de producción y comercialización tecnologías y esquemas modernos que les permiten mejorar la calidad de su producto. Por ejemplo, para la producción en campo han avanzado en el uso de

²⁶ El indicador para la *densidad económica* de los cultivos se calculó como el cociente: valor de la producción / superficie sembrada, y en este grupo de cultivos es igual a 4.04, resultando superior que el de los otros grupos de cultivos.

²⁷ Considérese por ejemplo, que la producción de chiles (jalapeños, serranos y poblanos) requiere en promedio de 275 jornales por hectárea en un año, mientras que la producción de trigo sólo utiliza 6 jornales.

semillas mejoradas, instalación de sistemas de riego tecnificado (aspersión, goteo, etc.), construcción de invernaderos y en el manejo integrado de plagas. También se observan avances importantes en la organización económica (uniones o asociaciones de productores de hortalizas), lo que les ha permitido mejorar su participación en la cadena productiva, ya sea estableciendo esquemas de agricultura por contrato, o bien instalando equipos para la selección y empaque y asociándose para constituir empresas distribuidoras de su producto directamente en Estados Unidos.

En lo que respecta a los frutales, por su gran diversidad de climas México produce una vasta variedad de estos cultivos, pero en los que presenta mayor ventaja comparativa es en aquellos que se producen en climas cálidos. Sin embargo, actualmente se tienen problemas en la comercialización de varios de estos productos por los bajos precios que imperan en el mercado y por problemas fitosanitarios que en ocasiones impiden su movilización y salida al mercado exterior, como es el caso de la mosca de la fruta (MF) y el virus tristeza de los cítricos (VTC).

c) Cultivos industriales

En los últimos años, la dinámica de estos cultivos no ha mostrado ninguna tendencia clara de aumento o reducción dentro del patrón de cultivos nacional. En 1990, por ejemplo, ocupaban el 12% de la superficie y aportaban el 15% del valor de la producción, mientras que en 2002 dichos porcentajes eran del 11% y 15%, respectivamente.

Los dos cultivos industriales más importantes son el café y la caña de azúcar, que en conjunto abarcan alrededor del 54% de la superficie dentro de este grupo. México es un exportador neto de café, siendo este cultivo el principal producto de exportación dentro de todo el bloque de las exportaciones agroalimentarias, con una participación del 10.9% del valor total.

Estos cultivos tienen la característica de que la producción primaria necesariamente debe estar vinculada a la industria pues los productos cosechados no pueden ser consumidos en forma directa, sino que requieren de un proceso de transformación previo.

Otra característica sobresaliente de estos cultivos (caña de azúcar y café) es el hecho de que la producción la realizan preponderantemente productores del sector social, que cuentan con una superficie promedio muy reducida y que desarrollan su actividad con bajos niveles de tecnificación. Se trata, en general, de productores de bajos ingresos, especialmente en el caso del café, en donde una proporción importante de productores es población indígena.

Tipo de productores agrícolas

Si bien es cierto que en la agricultura mexicana existe una gran diversidad de sistemas de producción y de tipos de productores, de acuerdo con varios autores (CEPAL, 1982; y González E., 2001, entre otros) éstos últimos pueden agruparse en tres grandes categorías: productores comerciales, productores medios o transicionales y productores marginales o de subsistencia²⁸.

Los *productores comerciales* se caracterizan porque en sus procesos de producción utilizan preponderantemente fuerza de trabajo asalariado; su producción se destina al mercado (externo o interno); generalmente se especializan en cultivos de alta densidad

²⁸ En esta parte sólo presentamos una caracterización general de los tipos de productores agrícolas. En el capítulo 5 de este documento se presenta un análisis de los impactos del Programa considerando una tipología de productores más detallada, la cual contempla 5 estratos de productores.

económica; hacen uso intensivo de las innovaciones tecnológicas; normalmente se encuentran bien integrados a redes de valor; obtienen rendimientos por encima de la media nacional en el cultivo que desarrollan y operan claramente bajo la lógica de maximización de ganancias.

Estos productores se encuentran principalmente en cultivos como las hortalizas, algunos frutales y flores, entre otros, cuya orientación es básicamente hacia el mercado de exportación, o bien hacia ciertos nichos del mercado nacional. Pero, adicional a esto, también encontramos productores de esta categoría en mercados que no necesariamente se encuentran en una fase de expansión. Un ejemplo que ilustra este caso son los productores de maíz en ciertas regiones de alto potencial productivo en el estado de Jalisco y en Sinaloa.

Los *productores medios o transicionales* se caracterizan porque en su proceso de producción usan una combinación de trabajo familiar con trabajo asalariado, y el ingreso agrícola que obtienen sólo les permite mantener a la familia en un nivel de estricta subsistencia²⁹, lo cual los obliga a que en muchas ocasiones se vean en la necesidad de vender su fuerza de trabajo para complementar sus ingresos. Normalmente estos productores se encuentran en mercados estancados o en decadencia, con bajos niveles de competitividad. Como ejemplo de ello se tiene a ciertos productores tradicionales de granos básicos y oleaginosas en zonas de temporal o con riego de baja tecnificación, y también a determinados productores de algunos cultivos industriales como café y cacao.

Finalmente, los *productores marginales o de subsistencia* son aquellos cuyas unidades de producción son de tales dimensiones económicas y su ingreso agrícola es tan bajo que se ven obligados a vender temporal o permanentemente su fuerza de trabajo, que en los hechos pasa a ser su principal fuente de ingresos.

Estos productores desarrollan sus procesos productivos fundamentalmente con mano de obra familiar (el productor directo es el propietario o usufructuario de la tierra), con bajos niveles de tecnología; se encuentran en zonas donde las tierras son de baja calidad y alta siniestralidad; y una proporción importante de su producción es para autoconsumo. Como ejemplo de ellos tenemos a amplios grupos de productores de maíz y frijol en zonas marginadas.

En el siguiente cuadro se presenta un resumen sobre la importancia relativa de estas categorías de productores, donde se observa la clara polarización productiva arriba comentada.

Cuadro 7. Tipo de productores agrícolas

Tipo de productor	Proporción (%)	Tierra en explotación (%)	Medios de producción (%)	Valor de la producción (%)
Comercial	21.6	70.7	75.9	73.3
Transicional	6.5	7.6	3.9	5.6
Marginal	71.9	21.7	20.2	21.1
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: González Estrada, Adrián. La Descampesinización de México. INIFAP-UACH, 2001.

²⁹ Para la clasificación de los agricultores en esta categoría, se utiliza como referencia la *norma de sustento*, es decir, la cantidad mínima de tierra necesaria para el sustento de una familia. Según la CEPAL (1982), en México la *norma de sustento* para la familia campesina es de aproximadamente 4 hectáreas de temporal equivalente (TE).

2.2 Factores que condicionan el desempeño de las actividades apoyadas por el Programa

2.2.1 *Financiamiento*

Un problema central en la agricultura es el relacionado con la falta de un mercado de fondos prestables bien desarrollado, que permita captar y movilizar los recursos financieros que las actividades productivas requieren para su desarrollo. Los últimos años dan cuenta de una aguda caída en la canalización de recursos crediticios al sector³⁰.

Por el lado de la demanda, el problema radica en que muchos productores agrícolas (sobre todo los pequeños y medianos) no reúnen el perfil adecuado para ser considerados sujetos de crédito ante la banca comercial, debido principalmente a que no cuentan con las garantías que les son exigibles por las instituciones financieras³¹. Adicionalmente, también influye el hecho de que, según FIRA, entre el 40 y 50 por ciento de los agentes económicos del medio rural es reacio a buscar crédito³².

En lo que respecta a la oferta, la banca comercial no cumple con su papel de ser el oferente principal de recursos crediticios. Aún en el caso de su intermediación para colocar recursos de la banca de desarrollo, se aprecian ineficiencias y alto costo de los servicios. Diversos factores influyen en esta situación, para la banca el sector agrícola presenta altos niveles de riesgo por problemas de rentabilidad, dispersión y heterogeneidad de unidades de producción, y falta de derechos de propiedad bien definidos.

Las implicaciones de esta situación en el sector son inmediatas: las unidades de producción operan con bajos niveles de capitalización (funcionando sólo con recursos propios), lo cual imposibilita la incorporación de innovaciones tecnológicas en los procesos de producción y comercialización; frena aumentos en productividad; y resta competitividad a las unidades productivas. Todos estos elementos en conjunto hacen que este problema constituya un factor limitante para el desarrollo de las actividades agrícolas.

2.2.2 *Organización para la producción*

En el campo mexicano predominan las organizaciones de carácter político, a la vez que se percibe una ausencia de organizaciones para la producción. Así tenemos que 8 de cada 10 productores en el sector rural no se encuentran organizados para el trabajo³³.

En teoría, las ventajas de la organización económica de productores parecieran evidentes, pues contribuye a resolver múltiples necesidades del sector. Con una organización adecuada los productores podrían bajar sus costos de producción realizando compras de insumos en común; tendrían más facilidad para acceder a fuentes de financiamiento; facilitarían la contratación y el pago de profesionales para capacitación y

³⁰ Sobre este problema, en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 se afirma que el financiamiento del sector agropecuario y forestal, por parte de la banca comercial y la de desarrollo, disminuyó 60.6% en términos reales en el período 1994-1999.

³¹ Otro elemento limitante es el elevado índice de morosidad en el sector, pues según datos de la SAGARPA (2002) de la cartera crediticia total en el sector agropecuario en 2001, el 60% era cartera vencida.

³² FIRA, 2004. En "El Financiero", 27 de mayo de 2004.

³³ Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable. **Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable 2002-2006**. México, 2002.

asistencia técnica; y aumentaría su capacidad de negociación en la comercialización de sus cosechas, entre otras ventajas.

Pero, contrario a lo anterior, se observa que las organizaciones con fines productivos se encuentran poco consolidadas, o bien se constituyen y funcionan únicamente para conseguir los apoyos que ofrece el gobierno a través de los diferentes programas, pero normalmente no tienen identificados otros intereses en común que les permita alcanzar grados de desarrollo y madurez superiores.

2.2.3 Acceso a mercados

Dentro de la amplia gama de factores que condicionan el acceso a mercados, uno de los más importantes es la disponibilidad y calidad de la infraestructura de almacenamiento. En el caso de los granos, este factor presiona la colocación de la cosecha en el mercado en periodos cortos, que repercuten en caída de precios estacionales, y limita la función de los almacenes generales de depósito como mecanismo crediticio en el que el grano almacenado constituye el colateral.

En el caso de las hortalizas también hay una alta vulnerabilidad ante insuficiencias en la infraestructura de poscosecha, que condiciona el tipo de mercado al que se puede acceder en función de los atributos de frescura y calidad de los productos y, con ello, los precios pagados al productor.

Tanto para los granos como para las hortalizas, la atención al factor infraestructura de almacenamiento y tratamiento poscosecha depende en alto grado de la capacidad de los productores para organizarse y lograr las escalas que demanda la incorporación de estos servicios.

Otro elemento importante que condiciona un acceso más eficiente al mercado, es la asimetría de la información hacia los productores (sobre todo los pequeños y medianos) sobre las condiciones y tendencias de los mercados, que los deja girando en actividades tradicionales o en desconocimiento de los requerimientos de los consumidores.

Finalmente, cabe mencionar que otro factor que cada vez cobra mayor relevancia es el relacionado con los problemas fitosanitarios y de inocuidad, de gran importancia ante requisitos crecientes de los mercados terminales en el país y en el exterior.

2.2.4 Integración de cadenas productivas

En México, en general, prevalecen estructuras arcaicas de interrelación entre agricultores, industriales y comercializadores, marcadas por una visión estrecha de cada eslabón para tratar de maximizar su beneficio, sin considerar la sustentabilidad económica de la cadena en su conjunto. Esto es más claro en el caso de los productos genéricos, principalmente granos básicos, en el que la elevada atomización de la producción primaria propicia el intermediarismo y mayores costos de transacción para acceder a los insumos y servicios que demanda el proceso productivo, lo que deja en situación de mayor vulnerabilidad al agricultor. Algunas excepciones pueden ser los núcleos de productores organizados que están aplicando esquemas de agricultura por contrato, acompañada con uso de coberturas de precios, con agroindustrias que requieren de productos con determinadas características, particularmente en las regiones noroeste y del centro occidente del país.

En el caso de los cultivos industriales, su misma característica de cultivos de plantación, los ubica de manera casi natural en un estrecho acoplamiento con la agroindustria, sin mediar otros agentes, de hecho, como ocurre en el caso de la caña de azúcar, la suerte

de la industria depende en alto grado del productor primario. Este modelo ha llevado a una simbiosis en la que los ingenios proveen insumos y servicios para la producción, financiamiento e, incluso, planeación de las labores en campo.

En las ramas hortícola y frutícola ocurre una variada gama de situaciones de integración del productor primario a los mercados, tanto de insumos para la producción, como de venta de sus productos y coexisten esquemas en el que el productor primario de mayor escala y nivel tecnológico accede directamente a las redes de distribución en mercados externos y a cadenas de supermercados en el país, hasta pequeños productores que dependen de una densa red de intermediación. El vínculo con la agroindustria en casos como las plantas de extracción de zumos y concentrados es altamente aleatorio, en función de las condiciones del mercado en fresco, lo que deja gran incertidumbre en el abasto para las plantas de procesamiento y en precios al productor.

Bajo la actual política del gobierno federal hacia el campo, la integración de cadenas agroalimentarias constituye una de las cuatro líneas estratégicas fundamentales para impulsar el sector agropecuario. Sus resultados, alcances y limitaciones se presentan en los capítulos 3 y 4 de este documento.

2.2.5 Desarrollo de capacidades

En el campo mexicano prevalecen grandes deficiencias en este rubro, que limitan seriamente el desarrollo productivo y la inserción más eficiente en los mercados. En un contexto de carencia aguda de educación formal e informal de la mayoría de la población rural, la calidad y cobertura de los programas públicos de entrenamiento y capacitación, no ha sido la necesaria para atemperar esta restricción fundamental del agro mexicano.

La gran mayoría de los productores agrícolas no recibe asistencia técnica de ningún tipo, y en el mejor de los casos esta es de tipo *general*, que no abarca la problemática del proceso de producción y comercialización de su actividad, y que tampoco es especializada para el cultivo/mercado en cuestión. La excepción a esta situación podría ser el caso del sector hortícola y una parte de los frutales, en donde sí existen servicios de asistencia técnica, mismos que son contratados y pagados por los propios productores. Sin embargo, esto no ocurre en la mayoría de otros cultivos porque el productor no concibe los servicios de asistencia técnica como un insumo necesario en su actividad económica, y que por tanto tenga que pagar.

En términos más generales, no se ha desarrollado en el país un mercado de servicios profesionales. Por el lado de la oferta, luego del desmantelamiento de los servicios de extensión pública, aún es incipiente el número de empresas de servicios profesionales o profesionistas individuales que ofrezcan servicios con la calidad que la problemática del sector demanda. Por el lado de la demanda, la baja capacidad de pago de algunos productores (considérense, por ejemplo, los productores de granos básicos y oleaginosas en zonas de temporal), su falta de organización, y su poca disposición a pagar por los servicios, impiden que exista una demanda real que induzca la oferta de esos servicios.

2.2.6 Manejo de los recursos naturales (suelo y agua)

El suelo y el agua son los dos elementos vitales que le dan sustento a la actividad agrícola. Sin embargo, por el manejo inadecuado que se ha hecho de ellos durante largos períodos de tiempo, se ha provocado que actualmente se encuentren en un estado de grave deterioro.

Agua

De acuerdo con datos de la CNA, en México se consumen alrededor de 80 km³ de agua por año, de los cuales el 82.7% se usa en la agricultura. Al hacer un balance entre regiones agrícolas, considerando la cantidad utilizada respecto de la disponibilidad del recurso, se observa que es en el Norte del país donde se tiene la mayor vulnerabilidad, lo cual empieza a limitar el desarrollo adecuado de las actividades humanas, incluyendo las agrícolas³⁴.

De la superficie sembrada en el país, el 75% se cultiva bajo condiciones de temporal y el 25% restante bajo riego. De este último porcentaje alrededor del 10% se encuentra bajo sistemas tecnificados (aspersión, micro aspersión y goteo), el resto opera bajo sistemas de riego rústico (riego rodado).

Para el manejo y administración del agua para riego, la superficie se encuentra distribuida en un 54% en 82 Distritos de Riego y en un 46% en las Unidades de Riego para el Desarrollo Rural (URDERALES).

De los 82 Distritos de Riego sólo 40 han sido parcialmente rehabilitados; el resto permanece en un estado de gradual deterioro por la falta de inversiones. En este ámbito, los principales problemas en el uso del agua se relacionan con la poca infraestructura de riego existente y sus deficientes niveles de tecnificación, ya que en el país predominan sistemas de riego obsoletos, con muy baja eficiencia en la conducción del agua. Adicionalmente, se tienen identificadas zonas productoras (Noroeste) en las cuales el abatimiento de los acuíferos es hoy en día un problema serio.

Suelo

Según estimaciones de la SAGARPA (2002), de la superficie dedicada a la agricultura cerca del 60% se encuentra sometida a procesos de erosión hídrica y 94% a la erosión eólica. El crecimiento de la superficie erosionada se estima en 1% anual.

Por otro lado, la persistencia de prácticas agrícolas nocivas también se ha convertido en un factor que afecta negativamente la sustentabilidad del recurso suelo y por tanto en una limitante para el desarrollo futuro de las actividades agrícolas. Por ejemplo, se tiene que en al menos 12 entidades de la república se sigue practicando la roza-tumba-quema en una superficie anual que va de las 400 mil a las 500 mil hectáreas.

Asimismo, en las zonas cañeras del país siguen prevaleciendo las quemas previas a la zafra que destruyen la materia orgánica en el subsuelo. A pesar de que la mecanización de la cosecha permite reducir los costos hasta en un 30% en comparación con el corte manual, su generalización se ha visto limitada por múltiples factores, entre los que destacan: la gran cantidad de impurezas en la caña cortada mecánicamente que conlleva a castigos considerables en el pago al productor al entregar su producción en fábrica, y la falta de adecuaciones en la tecnología, pues las cosechadoras disponibles en el país desprenden una cantidad importante de cepa, ocasionando que el productor se vea en la necesidad de realizar replantaciones, incurriendo en mayores costos.

³⁴ Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable. **Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable 2002-2006**. Junio de 2002.

2.3 Correspondencia entre la orientación general del Programa y la problemática identificada

2.3.1 Principales giros productivos y giros atendidos por el Programa

El trabajo de campo desarrollado en la presente evaluación permite inferir que en términos generales la orientación del Programa sí guarda congruencia con la importancia de las ramas productivas en la agricultura, pues a nivel de las entidades se encontró que las variables más importantes que suelen considerarse para determinar hacia qué cultivos se canalizan los recursos son la aportación al PIB agrícola estatal, la generación de fuentes de empleo y la generación de divisas, entre otras. Como resultado de esto, se observa que en cada entidad el Programa tiene una orientación diferente pues la estructura productiva es distinta. Así por ejemplo, mientras en Jalisco, Chiapas y el Estado de México se destinan importantes montos de apoyo que inciden en la producción de maíz porque es un cultivo de gran relevancia tanto en términos económicos como sociales, en estados del Noroeste (Baja California, Sinaloa, Sonora) la producción de hortalizas recibe los mayores apoyos por tratarse de cultivos de alta competitividad, generadores de divisas y de fuentes de empleo.

No obstante lo anterior, no existe en los estados, ni a nivel del país, una segmentación más precisa y fina acerca de cuáles son las regiones y sistemas de producción específicos dentro de cada cultivo que muestran el mejor potencial productivo y la mayor competitividad, que sirva de base para focalizar los apoyos del Programa en forma óptima. En este marco, se siguen apoyando cultivos tradicionales que se producen con sistemas de baja tecnología y que de acuerdo a las tendencias del mercado presentan pocas posibilidades de competir bajo un esquema de apertura comercial. Por ejemplo, los granos básicos se siguen llevando en la actualidad una proporción importante de los recursos, aún cuando la dinámica que se observa en la estructura productiva a nivel nacional indica que su producción en amplias áreas muestra pocas posibilidades de subsistir en un contexto de apertura total del mercado interno.

2.3.2 Congruencia de los objetivos del Programa con la situación de los problemas que busca solucionar

En el capítulo anterior ya se señaló que el objetivo fundamental del Programa es el de impulsar la producción, productividad y competitividad agrícola, a fin de elevar el ingreso de los productores y alcanzar la seguridad alimentaria en el país. Este planteamiento es consistente con la necesidad más imperiosa en la actualidad del sector.

Por otro lado, se observa que en su diseño el Programa cuenta con los subprogramas y los instrumentos para atender los principales problemas del subsector identificados y analizados más arriba.

En este sentido, en forma implícita, el Programa reconoce que uno de los problemas que requiere una atención prioritaria en la agricultura es el referente a la falta de acceso a fuentes de financiamiento por parte de los productores. Por ello, uno de sus subprogramas fundamentales es el de Fomento a la Inversión y Capitalización, a través del cual se canalizan subsidios al productor para la adquisición de bienes de capital, induciéndolo a que realice inversiones adicionales en su actividad y mejore su nivel de capitalización. Del mismo modo, este subprograma contiene componentes de apoyo tales como equipo de transporte y construcción y rehabilitación de infraestructura para

almacenamiento y transformación, que bien pueden ayudar a que el productor primario mejore su posición dentro de la cadena productiva integrándose mejor a ella, a la vez que pueden facilitar su acceso a nuevos mercados logrando un mejor precio en la venta de su producto. Contiene también, un componente específico que contempla la asignación de recursos para el manejo integral de suelo y agua, el cual busca incidir favorablemente en su nivel de sustentabilidad.

Por su parte, el subprograma Fortalecimiento de los Sistemas Producto tiene una clara orientación hacia el impulso de la integración de cadenas productivas (otro problema prioritario que se ha señalado más arriba), buscando que todos los agentes económicos que participan en ellas encuentren un espacio de interacción y definan las estrategias pertinentes para su desarrollo.

En lo que respecta a la organización de productores, se observa que dentro del Programa de Fomento Agrícola no se contempla, de manera explícita, ningún componente de apoyo para fortalecer la organización económica. En todo caso su fomento se realiza de manera indirecta cuando en la entrega de los apoyos se da prioridad a los grupos organizados. Sin embargo, hace falta una estrategia mejor estructurada de apoyo en este sentido, que además de buscar la constitución de los grupos para acceder a los apoyos, le dé seguimiento a dichos grupos para lograr su real consolidación en el mediano y largo plazo.

En relación con la falta de capacitación y asistencia técnica, su atención se contempla a través del subprograma PRODESCA, enfocado al desarrollo de capacidades en el sector. Los logros y dificultades que se observan en esta estrategia se analizan en el siguiente capítulo.

Todo lo anterior muestra que el Programa sí guarda una congruencia general con los principales problemas identificados. Sin embargo, se percibe una deficiencia en el hecho de que el Programa no atiende de manera diferenciada a los distintos tipos de productores que existen. Por ejemplo, en la mayoría de los estados se sigue apoyando a los grandes productores comerciales con componentes tradicionales como tractores o sembradoras, que ellos mismos podrían adquirir, sin considerar que en dichos productores se lograrían mayores impactos si se les apoyara en otros conceptos mucho más específicos, acordes a sus necesidades particulares, como podrían ser el desarrollo de sistemas de información de mercados, transferencia de tecnologías de punta, y/o en aspectos de sanidad vegetal e inocuidad alimentaria. Una condición necesaria para superar esta situación y ofrecer un trato diferenciado por tipo de productor, según sus necesidades, es la elaboración de estudios de estratificación de productores en cada estado, tarea que sólo han empezado algunas entidades federativas.

Capítulo 3

Evaluación de Procesos

En este capítulo se desarrolla un análisis de los procesos considerados críticos para la operación eficiente del Programa, para ello se toman en cuenta, además de los procesos desarrollados en el ejercicio 2003, los que se están llevando a cabo en la actualidad, ello con el propósito de aportar recomendaciones sobre la operación vigente, que puedan apoyar el mejor funcionamiento del Programa.

3.1 Diseño

3.1.1 Congruencia del Programa con las líneas e instrumentos de política sectorial

El diseño del Programa tiene vinculación con tres de las cuatro líneas de la política sectorial definidas por la SAGARPA. A su vez, sus tres subprogramas se alinean con cuatro de los siete instrumentos que esa Secretaría ha determinado como decisivos para darle concreción a la política sectorial.

Cuadro 8. Interrelación entre el Programa y las líneas e instrumentos de la política sectorial

Línea de política sectorial / Instrumento	1. Integración de cadenas agroalimentarias	2. Reconversión productiva	3. Atención a factores críticos	4. Atención a grupos y regiones prioritarias
1. Fomento a la inversión	Subprograma Fomento a la Inversión y Capitalización			
2. Desarrollo de capacidades	Liga con PRODESCA	Liga con PRODESCA		
3. Apoyo a la organización	Subprograma Fortalecimiento de Sistemas Producto			
4. Acceso a financiamiento				
5. Generación de tecnologías	Subprograma de Investigación y Transferencia de Tecnología			
6. Fortalecimiento de mercados				
7. Mejoramiento de la sanidad				

En efecto, el tipo de componentes que otorga el Subprograma de Fomento a la Inversión y Capitalización posibilita que incida en la integración de cadenas agroalimentarias a través de apoyos a la construcción de infraestructura y equipamiento para que los productores avancen hacia otros eslabones y agreguen valor a su producción primaria; a su vez, en la reconversión productiva, los invernaderos, la maquinaria agrícola y los sistemas de riego, son elementos relevantes para apuntalar decisiones de cambio en patrones de cultivo; en tanto que, los sistemas de riego y los mejoradores de suelos permiten incidir sobre la sustentabilidad en el uso de los recursos naturales.

Asimismo, el Subprograma de Fortalecimiento de los Sistemas Producto, es una herramienta novedosa que apunta a fomentar la instauración de nuevos mecanismos institucionales que propicien la concertación de acciones entre los agentes que integran las cadenas agroalimentarias, incidiendo en un factor toral del agro nacional: la vinculación eficiente del productor primario con los demás eslabones de la cadena y el fortalecimiento de la competitividad del sector agroalimentario en su conjunto.

Finalmente, a través del Subprograma de Investigación y Transferencia de Tecnología, que en realidad rebasa el ámbito del subsector agrícola, el Programa da soporte a las tres líneas de política señaladas en el cuadro 8.

3.1.2 Análisis de la compactación de programas. Articulación entre subprogramas y componentes

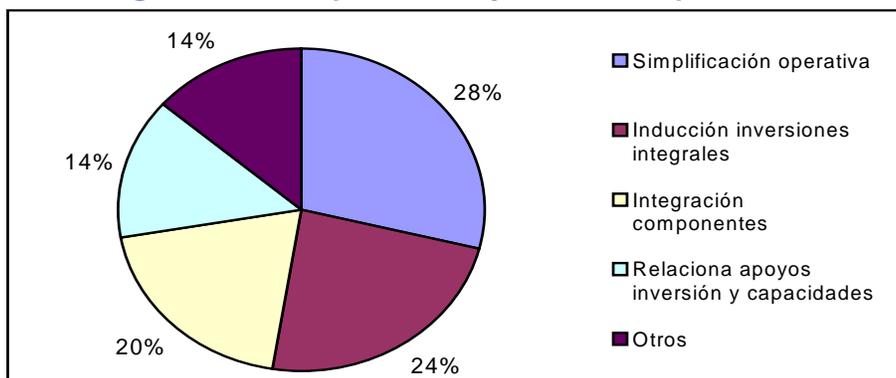
La evolución de la estructura programática de Alianza durante los últimos años refleja la intención de darle integralidad a las acciones de impulso al desarrollo del sector, evitar la superposición de componentes entre programas y simplificar la operación.

En el ámbito del subsector agrícola, desde el punto de vista de los distintos actores que intervienen en la operación, la integración de un solo Programa de Fomento Agrícola dentro de Alianza Contigo viene a dar mayor flexibilidad en su operación. Para los funcionarios normativos en el nivel federal, el nuevo diseño del Programa posibilita una visión de conjunto sobre las necesidades de los productores y la definición de acciones integrales de atención al sector bajo el enfoque de cadenas productivas. A su vez, para los operadores en las entidades federativas se abren espacios para la combinación de componentes más apropiada a las necesidades locales, al tiempo de simplificarse la gestión con la Federación (un solo Anexo Técnico) y la atención a solicitudes de apoyo.

Finalmente, para los productores la compactación da la posibilidad de acceder a un variado menú de apoyos a través de un solo proceso de gestión con la formulación de proyectos integrales o, si se trata de montos de inversión relativamente menores, mediante la cédula de autodiagnóstico.

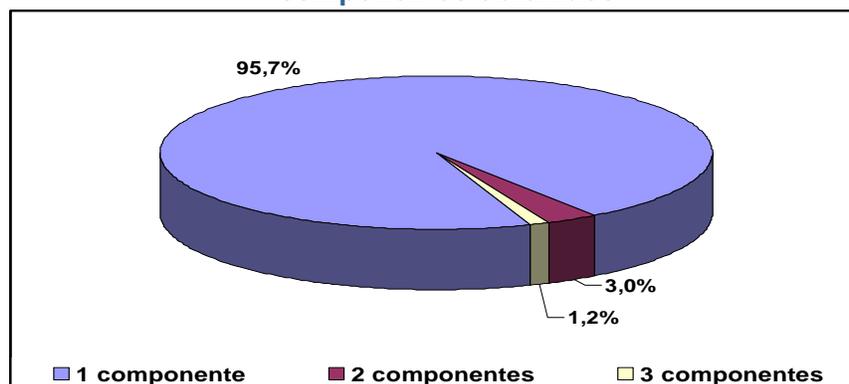
En resumen, para los funcionarios ligados a la operación del Programa en los estados³⁵, las ventajas principales de la compactación están en la simplificación operativa y en la inducción de inversiones integrales por parte de los productores.

³⁵ Se refiere a las entrevistas aplicadas por las entidades evaluadoras estatales a funcionarios de nivel directivo y operativo en las Delegaciones de SAGARPA y dependencias de los gobiernos estatales.

Figura 10. Principales ventajas de la compactación

Fuente: Encuesta a funcionarios estatales.

Con relación a la posibilidad de que los beneficiarios puedan acceder a más de un componente, la compactación tiene todavía un amplio potencial por aprovechar. En el ejercicio 2003 el 95.7% de los beneficiarios recibieron apoyo en un solo componente.

Figura 11. Distribución de beneficiarios por el número de componentes obtenidos

Fuente: Encuesta a beneficiarios 2003.

Por otra parte, el nuevo diseño del Programa se da en un contexto de pesadas inercias en la mayoría de los estados hacia la concentración en ciertos componentes (tractores y sistemas de riego), que significa retos para la focalización de acciones en otros rubros estratégicos, por ejemplo, la integración de infraestructura y equipos poscosecha para favorecer procesos de valor agregado en la propia unidad de producción o el fortalecimiento en cultivos específicos, que apoyen propósitos de reconversión productiva con base en ventajas competitivas (hortalizas, frutales, forrajes).

La articulación entre los subprogramas que integran el Programa de Fomento Agrícola es un proceso con una nueva orientación a partir de la incorporación del Subprograma de Fortalecimiento de los Sistemas Producto, que busca constituirse en el eje de dirección estratégica de las acciones en los otros dos subprogramas y, en una perspectiva más amplia, con el conjunto de instrumentos de la política sectorial.

Este tipo de definiciones en el nivel central de SAGARPA empieza a permear de manera incipiente en la concertación de acciones con gobiernos estatales y con los demás actores que intervienen en la operación del Programa. Es justamente en la operativización de la estrategia de integración de cadenas en donde se percibe la mayor oportunidad para darle sentido a la acción de cada uno de los instrumentos. En esencia, se trata de la definición de un nuevo modelo de gestión institucional que empieza a gestarse en la SAGARPA y también en algunos estados.

En la percepción de los funcionarios involucrados en la operación del Programa en los estados, la vinculación entre subprogramas merece una calificación de 7 en una escala de 0 a 10, lo que deja ver la existencia de márgenes importantes de mejora en el diseño de la articulación programática.

3.1.3 Complementariedad entre los componentes de inversión física y el desarrollo de capacidades

Desde el origen de Alianza, un elemento clave para construir condiciones de mayor eficiencia en el uso de los activos de capital provistos por el Programa, fue la de desarrollar capacidades en los beneficiarios para asimilar cambios tecnológicos y favorecer mayores impactos en la unidad de producción.

En su diseño actual, la atención de estas necesidades queda fuera del ámbito del Programa de Fomento Agrícola para ser cubierta por el PRODESCA, lo que requiere del logro de una efectiva coordinación entre operadores de ambos programas para que la oferta de servicios profesionales sea suficiente y de la calidad requerida por los distintos tipos de productores en actividades de variado perfil técnico y de mercado.

Esta articulación es todavía incipiente, lo que plantea serios desafíos para la integración de proyectos, la gestión de recursos y la eficiente operación de las unidades de producción. En opinión de los funcionarios responsables de la operación en los estados, la vinculación Fomento Agrícola-PRODESCA tiene una calificación de 5 en una escala de 0 a 10. En 2003 sólo el 2% de los beneficiarios del Programa de Fomento Agrícola recibieron apoyo de PRODESCA.

Algunas razones que explican esta situación se encuentran en la inercia generalizada entre los productores a ser receptores pasivos de servicios públicos gratuitos (viejo esquema de extensionismo) más que gestores en un mercado de servicios; el incipiente desarrollo de ese mercado; y la insuficiente coordinación FA-PRODESCA en las entidades federativas para llevar a cabo la difusión intensiva de este esquema de atención entre los potenciales beneficiarios.

Otro factor que explica esta situación tiene que ver con la inadecuación entre la oferta de servicios de los PSP y las necesidades de los productores. Sobre este problema, en la presente evaluación se encontró que el nivel de satisfacción de los beneficiarios que recibieron servicios de capacitación y asistencia técnica se ubicó en un nivel de 6.8, en una escala de 0 a 10, lo cual deja ver que dichos servicios, cuando se reciben por parte del productor, no resuelven plenamente sus necesidades.

En un plano más general, el tema central es el diseño de la estrategia general de Alianza para atender las necesidades de capacitación y asistencia técnica al productor y su inserción en el Sistema Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Rural Integral, contemplado en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

3.2 Planeación

3.2.1 Definiciones estratégicas, metas y presupuestos multianuales

La operación general de Alianza se inserta formalmente en las definiciones de nivel sectorial sobre la política de desarrollo agroalimentario del país, contenidas en el Programa Sectorial y en el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable. No obstante, en lo específico, hace falta un programa nacional y en cada estado, que precise el rumbo estratégico de Alianza en los próximos años, con metas particulares y recursos cuantificados, que sirvan de referente para la acción de cada año y modulen el esfuerzo relativo en cada componente, en función del estado ideal al que se busque arribar en un horizonte determinado.

Siendo Alianza una estrategia que descansa en la acción conjunta del gobierno federal y estatal y de los productores, la construcción de este marco de planeación es una responsabilidad compartida. El nuevo tejido institucional previsto en la LDRS, abre espacios como los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable y los Comités Sistema Producto, en los niveles nacional y estatal, que es necesario aprovechar en esta tarea común.

En el nivel estatal, la mayoría de los funcionarios (90%) señala la existencia de un plan de desarrollo agropecuario o rural en su estado, aunque solo el 65% afirma que estos tienen objetivos y metas multianuales. La temática principal en esos planes se refiere a la diversificación de cultivos y al cambio tecnológico, mientras que las relacionadas con el desarrollo de mercados y el impulso a la infraestructura de almacenaje y equipamiento poscosecha tienen menor prioridad. Pero más allá de la *existencia formal* de un plan de desarrollo sectorial, lo que se observa en la gran mayoría de los estados es la ausencia en la práctica de un plan o política estratégica en *operación* con prioridades bien establecidas, en función de las cuales se asignen los recursos.

En algunos casos, como en Chiapas, Jalisco y Guanajuato, ya se están integrando marcos programáticos de mediano plazo, que serán el eje para la operación no solo de Alianza sino del conjunto de programas que inciden en el medio rural. En Chiapas, llama la atención el manejo de un enfoque sectorial-territorial, basado en cadenas productivas, y apoyado con instrumentos clave, como un sistema de inteligencia de mercado, un modelo de asignación de recursos y el desarrollo de esquemas de garantías líquidas (FINCA Chiapas) para el desarrollo de proyectos productivos.

Desde luego, como en todo proceso de planeación, lo más difícil es la instrumentación y operativización de las políticas y estrategias, es decir, en la forma como esas orientaciones se recogen y expresan en la asignación y ejercicio de recursos, como parte de la operación cotidiana de los programas por todos los agentes involucrados.

3.2.2 Criterios de identificación y priorización de cadenas agroalimentarias

Existe conciencia en la SAGARPA respecto de la necesidad de diseñar políticas públicas orientadas al fortalecimiento de la competitividad, no ya de productos primarios aislados e indiferenciados, sino de toda la cadena productiva en que se insertan.

La construcción programática y estratégica alrededor del concepto de cadena productiva y el papel del productor primario, es una tarea que se ha iniciado con la integración de los Comités Sistema Producto a nivel nacional y en algunos estados.

Respecto de la identificación de esas cadenas, ya la propia LDRS plantea 11 productos básicos y estratégicos para darle sustento a la seguridad y soberanía alimentaria del país, de los cuales 7 corresponden al subsector agrícola³⁶. En el sector de los granos básicos están implícitos criterios de seguridad alimentaria, como en el maíz, frijol, trigo y arroz, en tanto que en el sorgo se manifiesta su carácter estratégico para el encadenamiento con la producción pecuaria; y en cultivos como la caña de azúcar y el café, median importantes consideraciones de orden social por el tipo de productores predominantes en esos giros.

Cada producto tiene importantes particularidades, por ejemplo el maíz, en el que se derivan, al menos cuatro cadenas: la del maíz-nixtamal-tortilla, maíz-harina, maíz-almidones y maíz-alimentos balanceados, cada una con distintas problemáticas, potencialidades y requerimientos hacia el productor primario. Recientemente se integró el Comité Nacional Sistema Producto del Maíz, en el cual será fundamental la diferenciación señalada.

En los demás productos, la SAGARPA y algunas Secretarías de Desarrollo Agropecuario en los estados han promovido la iniciativa de los agentes productivos para avanzar en la integración de Comités Sistema Producto en giros diversos como las hortalizas, cultivos industriales y los ornamentales.

A través de las Fundaciones Produce también se ha venido trabajando en la identificación de necesidades en la investigación y transferencia de tecnología en las cadenas agroalimentarias más importantes³⁷. El esquema de trabajo que se ha seguido es el de recoger las demandas del sector productivo para darle la respuesta más adecuada en la red de instituciones identificadas por las Fundaciones Produce. El reto es que en esa labor de interlocución de las Fundaciones, se atiendan las demandas reales de los productores.

3.2.3 Criterios para la distribución de recursos del Programa entre subprogramas y componentes

La decisión de cómo distribuir los recursos presupuestales de cualquier programa debe ser el resultado de un proceso de planeación en el que se parte de los objetivos de la acción pública en un determinado ámbito, de estrategias y políticas para su consecución y de metas específicas que le den concreción en el tiempo a esos objetivos. En el caso de Alianza y, específicamente del Programa de Fomento Agrícola, ese marco de planeación es poco claro. Se parte de los enunciados generales de la política sectorial ya señalados en otro apartado, pero no hay elementos de orientación específica de a dónde se desea llegar en un determinado horizonte de tiempo, ni de las prioridades de esa política que den el referente para la asignación de los recursos en cada año.

En tal contexto, se discurre por senderos tendenciales en los que el peso tradicional ha correspondido al grupo de componentes que ahora integran el Subprograma de Fomento a la Inversión y Capitalización. Tanto en el nivel central, como en los estados, no hay criterios específicos para la determinación del monto de los recursos presupuestales totales del Programa, estos parecen ser el resultado de una definición de *bolsas de recursos* que luego se asignan según intencionalidades de carácter general.

³⁶ Ley de Desarrollo Rural Sustentable, 7 de diciembre de 2001. Capítulo XVII, Artículo 179. Los productos señalados como básicos y estratégicos son: maíz, frijol, trigo, arroz, sorgo, caña de azúcar, café, huevo, leche, carne (bovinos, porcinos y aves) y pescado.

³⁷ Ya se cuenta con esos planes para un total de 45 cadenas agrícolas (8 en granos básicos, 10 en cultivos industriales, 11 en frutales, 13 en hortalizas, 2 en ornamentales y 1 en forrajes) y 8 pecuarias.

Otro problema que presenta este Subprograma es la fuerte inercia a concentrar los recursos en ciertos componentes, específicamente en tractores y sistemas de riego. Sin dejar de reconocer que hay agudos problemas en estos ámbitos, ya en pasadas evaluaciones de estos componentes se señalaba la necesidad de criterios de planeación para saber exactamente de dónde se parte y cuáles son los ritmos deseables y posibles para avanzar en su atención y darle un mejor balance a las inversiones del Programa.

La percepción de los funcionarios de nivel directivo en los estados es que los criterios más importantes para determinar la asignación del presupuesto del Programa son la atención a cadenas prioritarias, la reconversión productiva, la importancia relativa de las actividades apoyadas y la sustentabilidad en el uso de los recursos.

Tales percepciones dejan ver la extrema generalidad ya señalada con la que en los estados se determina la distribución de los recursos que se negocian con la Federación en el Anexo Técnico correspondiente.

3.3 Arreglo institucional

3.3.1 Operación estatal con base en estructuras federales

La descentralización de la Alianza hacia los estados se formaliza a través de los Convenios de Concertación celebrados entre el Gobierno Federal y las Entidades Federativas, y se ratifican en el marco de la LDRS³⁸.

En dichos Convenios, y también en las Reglas de Operación, se establece que el gobierno estatal está facultado para *“coordinar la operación de los Distritos de Desarrollo Rural para la ejecución de los programas de la Alianza para el Campo, asumiendo la responsabilidad de las instrucciones que en esta materia se otorguen a los Jefes de Distrito”*³⁹

El arreglo institucional que resulta de este proceso de descentralización implica que la operación de Alianza queda a cargo de instancias federales (DDR y CADER), mientras que la responsabilidad del direccionamiento y ejecución de los recursos está en manos de los gobiernos estatales. En este contexto, la definición de atribuciones entre las instancias involucradas queda poco clara y es objeto de interpretación.

Esta situación fomenta tensiones institucionales al entrar en juego una lucha de espacios de poder y de influencia. Para las delegaciones de SAGARPA, la transferencia de funciones se traduce en una reducción de sus ámbitos de acción, mientras que para los gobiernos estatales, asumir el control de todos los procesos de Alianza implica responder cabalmente por el resultado de la implementación de dicha política ante su población. A ese conflicto de intereses se debe, y explica parcialmente, el estancamiento del proceso de descentralización.

En la muestra de estados visitados se encuentra toda una gama de arreglos institucionales y mecanismos para la operación, particularmente en la recepción y trámite de solicitudes de Alianza. Esta diversidad prueba, por un lado, que existe un importante margen de maniobra para adaptarse a la situación de cada estado, y por otro lado

³⁸ Los convenios firmados en 1996 se renovaron en 2001. En 2004 se adicionaron cláusulas que contemplan la intervención de la Auditoría Superior de la Federación. La asignación presupuestal anual se formaliza mediante Anexos Técnicos.

³⁹ Reglas de Operación, p. 11.

muestra que la relación entre un Secretario y un Delegado es determinante del arreglo que prevalecerá.

Cuadro 9. Arreglo institucional para la recepción y trámite de solicitudes de Alianza

Estado	Recepción y trámite de solicitudes en:				Observaciones
	DDR y CADER	Oficinas estatales	Ambas	Otros	
Chiapas		X			Se opera a través de las delegaciones regionales del gobierno estatal.
Guanajuato	X				Existe una clara distribución de atribuciones entre la Delegación y la Secretaría estatal.
Jalisco			X		Hasta 2003 la Dirección de Distritos de Desarrollo Rural del gobierno estatal coordinaba el trabajo de los 8 DDR federales y 4 estatales. En 2004, las tensiones entre Delegación y gobierno estatal impiden seguir con esta dinámica.
Nuevo León	X				A partir de 2004 los DDR y CADER se ocuparán de la operación de Alianza. Anteriormente fungían como ventanillas las oficinas o representantes de la hoy Corporación ⁴⁰ , la Unión Ganadera y las oficinas centrales de la Corporación. En términos generales se percibe poca claridad en el arreglo institucional para la recepción de solicitudes.
Oaxaca		X			Se opera a través de las coordinaciones regionales del gobierno estatal. La Delegación no acepta la legalidad de las ventanillas estatales.
Querétaro				X	Se opera a través de las vocalías municipales agropecuarias (excepto en 2003 por ser año electoral) como ventanillas de recepción. El trámite es a través de las direcciones regionales estatales. La participación de la Federación es normativa y técnica principalmente. Existe una distribución de atribuciones clara entre la Delegación y la Secretaría estatal.
Sonora	X				En la práctica el gobierno estatal no ha asumido el control operativo de DDR y CADER, a pesar de lo establecido en el Convenio de Coordinación.
Tabasco	X				Existe buena coordinación entre DDR y gobierno estatal.

En el estado de Oaxaca, las desavenencias entre el gobierno federal y estatal son extremas. La interpretación de las Reglas de Operación por parte de la Delegación de SAGARPA es que las únicas ventanillas facultadas para la operación de la Alianza son los CADER y DDR. Lo anterior, aunado a la baja participación del estado en el presupuesto de Alianza y problemas para el cierre de ejercicios de años anteriores, provoca un enfrentamiento entre la Federación y el estado, al grado de que la Delegación no acepta la legalidad de las ventanillas estatales ni de la convocatoria de la Alianza 2004.

Desde la perspectiva de los funcionarios vinculados con la operación del Programa en los estados, el proceso de federalización y descentralización de la Alianza en la entidad merece una calificación de 7 en una escala de 0 a 10. Los principales problemas que limitan el avance en este proceso se relacionan con los pasivos laborales de SAGARPA, la falta de acuerdos entre la federación y el gobierno estatal y la falta de capacidad operativa en el estado.

⁴⁰ La Corporación para el Desarrollo Agropecuario de Nuevo León es la nueva instancia estatal encargada del desarrollo rural que cumple las funciones de la Secretaría estatal.

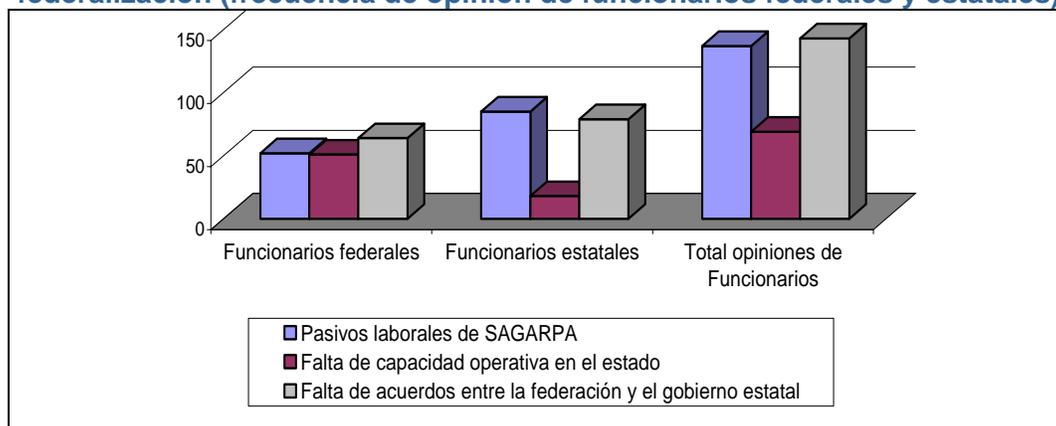
3.3.2 Proceso de federalización y desarrollo institucional

La necesidad de avanzar en el proceso de federalización de la política agropecuaria crece y se agudiza en 2004, especialmente a causa de la importante reducción del personal federal en los estados (alrededor del 15% del personal de confianza) y del gasto corriente (superior al 40%) que ha afectado el trabajo de las Delegaciones. En términos de la Alianza, se ha reducido la capacidad operativa para la atención a los productores, para el desplazamiento y verificación de cumplimiento de obra (firma de Actas de entrega-Recepción) y para el seguimiento a la entrega del apoyo a los beneficiarios.

A pesar de lo anterior, los gobiernos estatales se resisten a asumir el control de las estructuras federales. El principal argumento para ello es que la federalización implica a los estados asumir altos pasivos laborales dada la antigüedad promedio de los trabajadores (en DDR y CADER es de alrededor de 20 años) y la baja productividad y mala imagen de los mismos.

De acuerdo con la encuesta a funcionarios estatales y federales en los estados, otra causa importante del estancamiento del proceso de federalización es la falta de acuerdo entre la Federación y los estados (Véase figura 12).

Figura 12. Principales causas del estancamiento del proceso de federalización (frecuencia de opinión de funcionarios federales y estatales)



Fuente: Encuesta a funcionarios en los estados.

Se observa un importante esfuerzo de la Federación por capacitar a sus trabajadores y por mejorar las condiciones de las instalaciones (a través de cursos en el marco del Programa de Desarrollo Institucional, talleres de capacitación en materia de municipalización y del Programa "CADER Digno"). Sin embargo, el rezago acumulado en términos de desarrollo institucional, aunado a las cada vez más importantes restricciones presupuestales, impide que los esfuerzos actuales sean suficientes para revertir la tendencia de deterioro de los servicios e instalaciones.

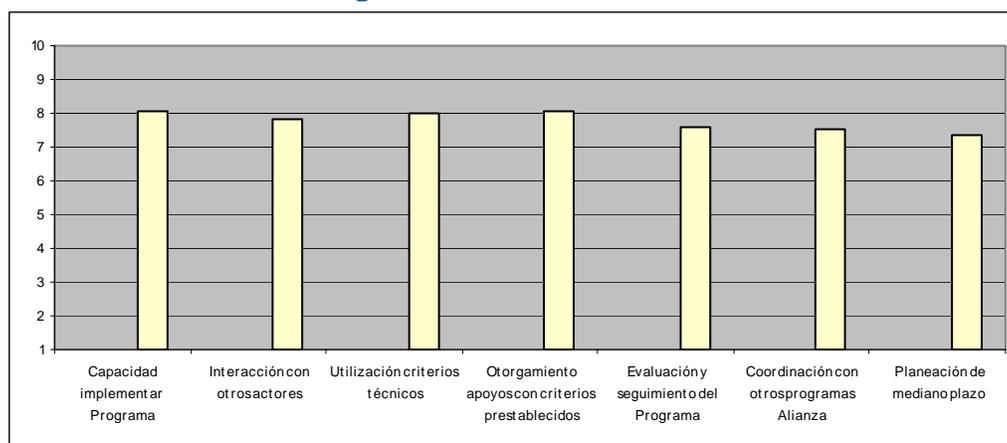
Otro factor que afecta el proceso de federalización es la diferencia en la estructura de sueldos estatales y federales, que en muchos de los estados visitados es importante. El tabulador federal en casos como Sonora, Jalisco y Guanajuato es más bajo que el estatal. Lo anterior implica que al absorber el personal federal algunos estados tendrían que incrementar los sueldos con recursos adicionales que no les serían transferidos para homologar a los tabuladores estatales, lo cual puede tener un impacto presupuestal importante.

3.3.3 Funciones del Comité Técnico Agrícola

Las Reglas de Operación le confieren funciones de orden estratégico al Comité Técnico Agrícola, especialmente en el planteamiento de propuestas al Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable sobre las prioridades de asignación de recursos a nivel regional y municipal, y en el establecimiento de vínculos y coordinación con la Comisión de Desarrollo Rural y Fundaciones Produce en torno al PRODESCA y a la apropiación de tecnologías.

Estas funciones en la mayoría de los estados no han sido asumidas por los Comités, en gran parte por las dificultades que plantea el proceso inacabado de federalización arriba comentado. Los funcionarios estatales y federales califican el desempeño de este órgano como bueno en términos generales. Sin embargo, como se muestra en la siguiente figura, su contribución al proceso de planeación, así como la evaluación y seguimiento, son menos eficaces.

Figura 13. Calificación del desempeño de Comités Técnicos de Agricultura en los estados



Fuente: Encuestas a funcionarios estatales y federales.

En lo que se refiere a su intervención como órgano técnico encargado de revisar e integrar los dictámenes de las solicitudes de apoyo para después enviarlos al Comité Técnico del Fideicomiso de Distribución de Fondos (FOFAE), éste emplea criterios que en la mayoría de los casos no son producto de una reflexión sistemática sobre las necesidades reales en el estado, y que no encuadran en un diseño estratégico desarrollado previamente. En el mejor de los casos, algunos estados simplemente determinan criterios para orientar la selección de solicitudes al priorizar una región específica o cierto factor crítico.

De acuerdo con los funcionarios federales, el principal problema de la operación de los Comités es que no funcionan asignando prioridades, ni se cuenta con planes concretos que puedan orientar la asignación de los recursos. En este sentido, pesan más los aspectos normativos y formales de un expediente *debidamente integrado* para aprobar una solicitud, que la calidad y pertinencia de un proyecto por sus potenciales impactos.

Algunas tendencias de cambio se observan en estados como Chiapas, donde se ha eliminado la intervención del Comité como validador de proyectos, orientándolo a la formulación de políticas y a la supervisión en el uso de los recursos.

3.3.4 Integración de cadenas y Comités Sistema Producto

Este modelo de concertación de acciones entre actores económicos ha sido usado en el pasado como mecanismo de consulta para la adopción de distintas medidas de gobierno (establecimiento de cuotas y aranceles en el comercio exterior, expedición de normas, regulación de precios, abasto a mercados, etc.), si bien con un énfasis en la agroindustria y el sector comercio.

La convocatoria actual por parte de la SAGARPA y algunos estados, es en torno al fortalecimiento de la competitividad de las cadenas agroalimentarias, objetivo prioritario de cara a la profundización del proceso de globalización, pero en el que están presentes posturas e intereses no siempre convergentes entre sectores productivos. Aquí radica un primer elemento central en la consolidación de un esquema de trabajo conjunto como el que considera la LDRS⁴¹ y en el que la labor de la SAGARPA a través de los representantes gubernamentales en los Comités Sistema Producto ha sido la sensibilización de todos los actores en la búsqueda de la competitividad de toda la cadena.

Asimismo, es claro que la constitución y fortalecimiento de Comités Sistema Producto se enmarcan en una de las cuatro áreas de atención estratégica de la Alianza, que es la integración de cadenas agroalimentarias y de pesca. Sin embargo, durante el trabajo de campo en los estados visitados, se pudo constatar que no existe un único concepto de cadena productiva entre los agentes del sector. En algunos estados, por ejemplo, se encuentra muy difundida la idea de que la integración de cadenas agroalimentarias implica que los productores reciban el máximo porcentaje posible de lo que paga el consumidor final por un producto determinado. En otros casos, se entiende que integrar la cadena implica mejorar la articulación entre los agentes de cada eslabón, considerando que cada uno debe especializarse en su actividad para hacerla más rentable. Un último caso, es la reducción del concepto a una lógica puramente burocrática, en la que se considera que la cadena queda integrada una vez que se formaliza la instalación de un “Comité Sistema-Producto” por parte de funcionarios estatales o federales.

Otro aspecto importante es que siendo una línea de trabajo nueva aún es incipiente el desarrollo de mecanismos concretos que permitan la vinculación de la estrategia de cadenas con el diseño de los programas, las estructuras administrativas y la asignación de recursos dentro de Alianza. En la práctica ha sido difícil que la orientación de los recursos, con base en el esquema de cadenas productivas, funcione para planear y priorizar el desarrollo de actividades específicas en los distintos programas.

La labor de la SAGARPA en los últimos dos años ha girado de manera importante en torno a la formalización de los Comités, figura organizativa en la que la Secretaría ha adoptado un acertado papel de entidad normativa y facilitadora para que sean los propios agentes económicos quienes decidan su integración.

Los Comités se han constituido bajo la figura jurídica de asociaciones civiles, que aglutina a los diversos sectores productivos presentes en los eslabonamientos productivos, instituciones financieras y de investigación y desarrollo tecnológico, entre otros. La presidencia del Comité recae en la SAGARPA a través de los Subsecretarios o Coordinadores, del lado del sector privado, los particulares proponen a un representante no gubernamental quien asume la representación de los sectores productivos involucrados en el sistema producto. Este arreglo empieza a arrojar resultados tangibles

⁴¹ Ley de Desarrollo Rural Sustentable, artículo 149.

en algunas ramas productivas, como en ciertos frutales donde los propios productores han definido acciones estratégicas de reconversión hacia cultivos con mejor despliegue de mercado, como en el caso de los cítricos donde se apunta al cambio hacia cultivos como la tangerina, así como decisiones de ajuste en la superficie sembrada para adecuar la oferta a la capacidad de absorción del mercado y no incidir en caídas de precio.

La participación de los productores primarios en estos Comités se da a través de sus organizaciones para la producción, este es un aspecto de gran importancia para que se dé una real interlocución con otros actores en los sistemas producto, sin grandes asimetrías que inclinen la balanza hacia algún sector productivo.

La constitución de los Comités en un inicio se dio según la demanda y el interés específico de algunos sectores productivos. Su integración ha sido relativamente más fácil donde había antecedentes de trabajo conjunto entre agentes en la cadena y, del lado de los productores primarios, donde existen organizaciones con mayor solidez. Tal es el caso de los Comités en los Sistemas Producto palma de aceite, cacao, cítricos, mango, ornamentales, nopal, trigo y frijol.

A la fecha se han constituido un total de 29 Comités Sistema Producto nacionales que representan alrededor del 60% del valor total de la producción agrícola del país. De los siete productos agrícolas definidos como básicos y estratégicos en la LDRS, ya están integrados los Comités en cinco de ellos: maíz, frijol, trigo, arroz y sorgo, faltando los del café y la caña de azúcar.

Es importante señalar que a diferencia de los Comités a nivel nacional, en los que se observa la concurrencia de todos los actores económicos (productores primarios, agroindustria, comercializadores, etc.), en el nivel estatal ha prevalecido la integración de los llamados "Consejos de Productores" como un paso inicial para tener posibilidad de un diálogo más equilibrado con los demás actores en la cadena.

A un año de iniciado este esfuerzo, está en perspectiva la vinculación entre los Comités a nivel nacional y los que se han formado en los estados. De acuerdo a la encuesta de funcionarios estatales y federales en las entidades del país, sólo el 46% de los encuestados opina que existe complementariedad entre Comités a nivel nacional y estatal.

Los beneficios potenciales que encierra esta figura se refieren a la comunicación horizontal entre todos los actores en la cadena, que posibilita arreglos de mercado bajo nuevos esquemas contractuales, compartir información sobre oportunidades de mercado, ordenamiento de la oferta-demanda de productos primarios que no sature mercados y provoque caídas de precios, difusión de tecnologías de producto y de procesos, entre otros. Asimismo, se abren espacios de diálogo para presentar requerimientos convenidos entre los agentes productivos, de instrumentos específicos de política pública a las dependencias de gobierno.

Como una línea de trabajo relevante, durante el año 2003 la Secretaría promovió la realización de talleres de análisis y diagnóstico a los que se convocó a todos los actores involucrados para discutir sobre los principales problemas y líneas de acción para el fortalecimiento de cada cadena, de donde emergiera un *Plan Rector* que fuese la guía para la acción.

Otros aspectos que ameritan atención específica es la institucionalización de un mecanismo de toma de decisiones al interior de los Comités, así como prevenir los

riesgos de politización de la figura por el peso de organizaciones cupulares, tanto de algunos sectores de productores primarios, como de la agroindustria y comercializadores.

En 2004 las acciones se orientan en dos sentidos: apoyar a los Comités ya constituidos para formular el Plan Rector de su sistema producto bajo una metodología homogénea y poner en marcha un esquema de acompañamiento que facilite la tarea de los actores involucrados. Para este último propósito se ha instaurado la figura de facilitador en cada una de las delegaciones de SAGARPA en los estados. De los 29 Comités nacionales se espera que en 20 se cuente con Planes Rectores elaborados bajo lineamientos homogéneos facilitados por la SAGARPA hacia finales del mes de octubre de 2004 y en los estados se espera que sean 100 Planes.

La definición de estos Planes como instrumentos consensuados y dinámicos para apoyar el desarrollo de las cadenas productivas plantea un trabajo en etapas. En la SAGARPA se tiene establecida la necesidad de un trabajo de acompañamiento, seguimiento y evaluación de estas estructuras institucionales para impulsar su consolidación.

3.4 Operación

3.4.1 Asignación de recursos

La asignación de recursos del Programa sigue caracterizada de manera predominante por una lógica de operación presupuestal, en la que no están suficientemente claras y asumidas con sistematicidad las prioridades del desarrollo por cadenas productivas, regiones y tipo de productor. El esfuerzo por darle una orientación estratégica al uso de los recursos públicos para el fomento de la actividad, enfrenta pesadas inercias generadas desde el arranque mismo de la Alianza en 1996. Sin embargo, empiezan a darse algunos cambios en estados como Chiapas, Guanajuato y Jalisco, donde se están introduciendo nuevos enfoques de planeación y diferenciación en la atención por tipos de productor.

No obstante, en la mayoría de las entidades federativas aún prevalece la práctica de integrar las metas y presupuesto contenidos en el Anexo Técnico a partir de comportamientos inerciales de la demanda de apoyos, la presión política de grupos organizados y la atención a solicitudes rezagadas. Por su parte, la SAGARPA plantea lineamientos generales (4 líneas de política sectorial) en los que es necesario fortalecer su vinculación programática con la definición de prioridades en los estados. En esta tarea es importante destacar el potencial del esquema de trabajo por Comités Sistema Producto.

El rasgo más característico de esta forma de operación es la falta de focalización de los recursos y la diferenciación de los apoyos por estrato de productor para lograr el mayor impacto de los recursos canalizados. Las categorías de población objetivo contenidas en las Reglas de Operación son solo el referente general que marca la inclusión de todo tipo de productor como potencial beneficiario, pero demandan su complementación con estudios de estratificación en las entidades federativas, que solamente se han iniciado en un número reducido.

Bajo este contexto, los apoyos terminan entregándose a aquellos productores que simplemente cumplen con la elegibilidad que marcan las normas, independientemente de qué tan determinante es ese apoyo para su decisión de inversión o del impacto buscado.

En este sentido, en la presente evaluación se encontró que 4 de cada 10 productores apoyados por el Programa manifestaron que aún sin el apoyo recibido, ellos hubiesen realizado la inversión correspondiente en su actividad, lo cual significa que en el 60% de los casos se indujo inversión nueva.

Cabe mencionar que en términos generales este indicador toma valores mayores en los estratos más altos⁴², lo cual es congruente con el hecho de que se trata de productores con mayor capacidad económica y con mayor facilidad para hacer su aportación. Por ejemplo, para el estrato V, la proporción de beneficiarios que manifestaron que hubieran hecho la inversión aún sin recibir el apoyo fue del 56.5%.

Cuadro 10. Proporción de beneficiarios que hubiesen realizado la inversión aún sin el apoyo del Programa en 2003

Estrato de productor	I	II	III	IV	V	Programa FA
Porcentaje	36.1	41.3	33.1	46.6	56.5	40.1

Fuente: Encuesta a beneficiarios de Fomento Agrícola, 2003.

Por otro lado, el uso de proyectos productivos fue un importante avance en el diseño del Programa para buscar una mejor asignación de los apoyos, desafortunadamente en la mayoría de las entidades federativas ha sido difícil contar con proyectos de la calidad técnica requerida y que se los utilice realmente como mecanismo de selección de las mejores alternativas de inversión de los recursos públicos. En línea con esto, se encontró que del total de beneficiarios del Programa, sólo el 63% de ellos considera que el proyecto tiene alguna utilidad en el proceso de consecución y aplicación de los recursos en su actividad. El resto considera que los proyectos constituyen un requisito más en la gestión de los apoyos.

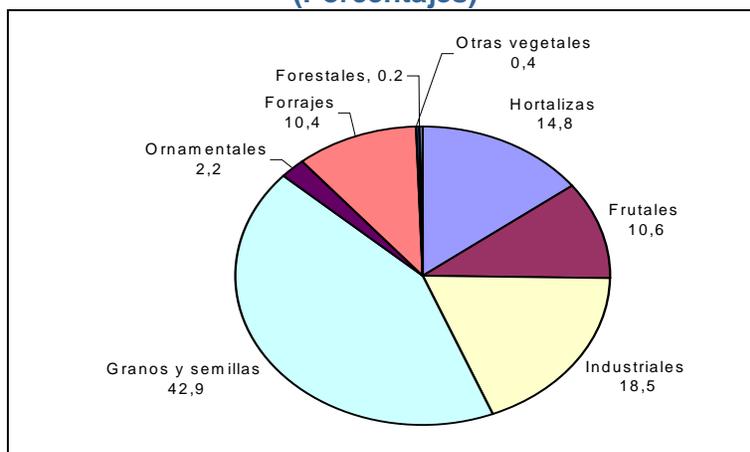
Otro aspecto interesante encontrado en esta evaluación se refiere al hecho de que una parte importante de los proyectos productivos que se apoyan por el Programa no emergen desde el beneficiario mismo, sino que muchas veces son inducidos desde afuera, por algún agente externo a su actividad. Así, del total de productores apoyados vía proyecto, el 48.1% consideró que el proyecto productivo había surgido como una iniciativa propia, mientras que el 47.3% manifestó que su formulación y puesta en marcha se había debido a la sugerencia de un técnico.

La aprobación de solicitudes en la mayoría de los estados sigue regida por el principio de *"primero en tiempo, primero en derecho"*, lo que frustra propósitos de selección de las mejores alternativas de inversión en términos de un mismo componente o entre opciones de inversión en diversos componentes.

La distribución de los subsidios (mezcla federal-estatal) del Programa en 2003 observa una elevada concentración en ciertas ramas productivas y tipos de componentes. En el primer caso, el predominio de los granos y semillas deja ver el peso de factores estructurales de la agricultura mexicana y el hecho de que Alianza funciona como un programa de respuesta a la demanda de los productores, más que como inductor de nuevas orientaciones productivas. A su vez, la distribución de los subsidios por tipo de componente refleja lo ya comentado en cuanto a la inercia hacia los sistemas de riego y tractores e implementos agrícolas.

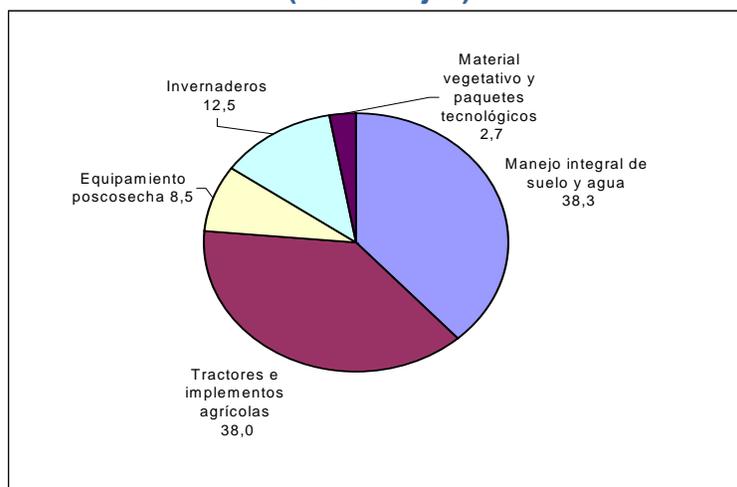
⁴² Véase Anexo Tipología de Productores.

Figura 14. Distribución del subsidio por rama productiva en 2003 (Porcentajes)



Fuente: Encuesta a beneficiarios del Programa en 2003.

Figura 15. Distribución del subsidio por tipo de componente en 2003 (Porcentajes)



Fuente: Encuesta a beneficiarios del Programa en 2003.

3.4.2 Tipología de Productores

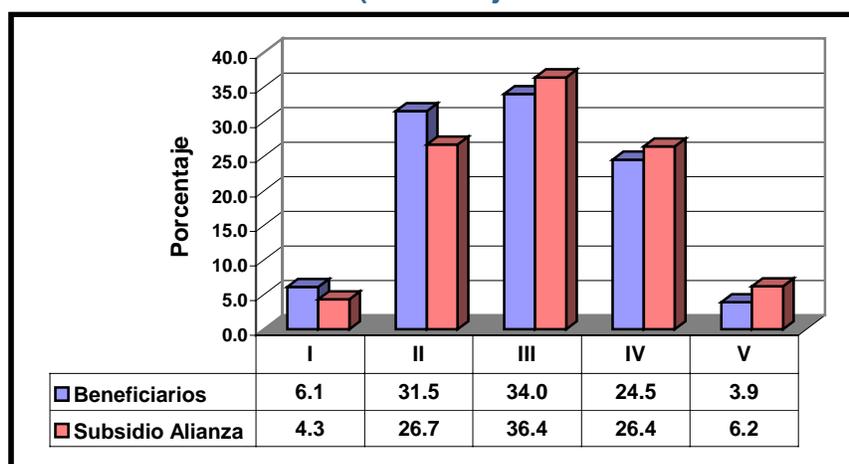
Como se ha señalado, la carencia de estudios de estratificación en la mayoría de los estados ha impedido que el Programa incida de manera diferenciada sobre los distintos tipos de productores en función de sus necesidades específicas. En la mayoría de las entidades federativas se asignan los apoyos con base únicamente en las categorías establecidas en las Reglas de Operación, mismas que presentan varias deficiencias, destacándose, entre otras: i) que los estratos han sido definidos considerando solamente la variable superficie cultivada dejando de lado otras de importancia significativa para determinar el tipo de productor, y ii) que las categorías planteadas son de un rango tan amplio que permiten mucha heterogeneidad entre los productores que caen dentro de cada una de ellas.

Para ejemplificar lo anterior, se tiene que el 95.9% de los productores beneficiados por el Programa correspondieron a las categorías de “Productores de Bajos Ingresos en Transición” y “Resto de Productores” (Ver Figura 3). Sin embargo, considerando ambas categorías en conjunto el rango es tan amplio que dentro de él bien cabe un productor que cuente con 5 hectáreas de riego o uno que cultive 200 hectáreas, siendo que se trata de productores muy diferentes. Por esta razón, se vuelve imperativo realizar una estratificación de productores más precisa, incorporando además de la superficie, otras variables relevantes como el nivel tecnológico, escolaridad y el valor de los activos.

Así, para efectos de esta evaluación se consideraron las cuatro variables antes citadas para determinar una tipología de productores más detallada, misma que se compone de 5 estratos⁴³. Con base en esto, tal y como se aprecia en la siguiente figura, el Programa de Fomento Agrícola benefició fundamentalmente a los productores de los estratos II y III, ya que en forma conjunta representaron el 65.5% del total de beneficiarios, a la vez que concentraron el 63.1% de los recursos públicos ejercidos. Les siguió en importancia el estrato IV, con el 24.5% de los beneficiarios y el 26.4% de los recursos.

Esta distribución deja ver mayores grados de concentración relativa en los estratos III, IV y V, en todos ellos su participación en los subsidios totales del Programa es más que proporcional respecto de su participación en número de beneficiarios, situación que obedece al tipo de componente apoyado.

Figura 16. Asignación de recursos según tipo de beneficiario 2003 (Porcentaje)



Fuente: Encuesta a beneficiarios 2003.

3.4.3 Oportunidad de la asignación de recursos

Los tiempos promedio de gestión de los apoyos del Programa siguen siendo muy largos. En la percepción de los funcionarios vinculados a la operación del Programa en los estados, el tiempo que toma desde la presentación de la solicitud completa, notificación de aprobación y recepción del apoyo es de poco más de 100 días, esto da lugar a que un promedio del 10% de los solicitantes aprobados desistan de continuar con su proyecto de inversión.

⁴³Para mayores detalles al respecto, véase el anexo sobre tipología de beneficiarios.

Asimismo, desde la óptica de los beneficiarios, sólo el 74.5% de ellos manifestó haber recibido el apoyo en forma oportuna, de acuerdo con los ciclos productivos de su actividad, mientras que el resto lo recibió fuera de tiempo.

Estos prolongados tiempos de gestión de los apoyos conllevan a un problema de certidumbre para el productor, pues para un amplio sector esto es una cuestión de expectativas que afecta la decisión de emprender una nueva inversión en la unidad de producción. Mientras que para productores de mayores recursos, el apoyo del Programa realmente constituye una restitución de liquidez por una inversión que de cualquier manera hubiesen hecho.

El problema de desistimiento se produce normalmente debido a la demora en la respuesta a las solicitudes, al desfase con los ciclos productivos del campo o a la poca capacidad económica de algunos beneficiarios. Todos estos factores están relacionados con el carácter de reembolso de los apoyos de Alianza.

En efecto, hay que recordar que Alianza opera a través de un esquema que supone un pago o reembolso sobre una erogación ya realizada. En el caso de componentes, el productor o grupo de productores deberá realizar la compra del bien y posteriormente, contra la factura obtenida, gestionar el reembolso correspondiente. En el caso de proyectos se cuenta con un plazo determinado una vez obtenida la aceptación de la solicitud para poder concluir la obra y presentar los comprobantes correspondientes para proceder al trámite de liberación del pago.

Como ya se mencionó, todo apoyo de Alianza se entrega sobre comprobación de realización del gasto, lo que sin duda facilita la administración de los recursos y ayuda a evitar malos manejos en los mismos, pero dificulta el objetivo de estimular nuevas inversiones al condicionar el apoyo de Alianza a la previa realización del gasto por parte del productor. Asimismo, el esquema de reembolso obliga a los productores a contar con liquidez para realizar la inversión, por lo que los productores de escasos recursos difícilmente pueden acceder a los apoyos.

Las Reglas de Operación prevén la posibilidad de constituir garantías líquidas con los apoyos de Alianza a fin de incorporar a productores que no pueden poner su parte de la inversión. Se observa que este mecanismo empieza a ser de utilidad en algunos estados, ya que se utilizan los recursos para alimentar fondos que financiarán al productor en la instrumentación de proyectos. Un ejemplo de este tipo de estrategias lo constituye FINCA Chiapas, programa que ofrece apoyos directos al productor en forma de garantía líquida para la obtención de financiamiento, asistencia técnica y aseguramiento. Con esto se espera que productores que normalmente no tendrían acceso al financiamiento ahora sí dispongan de opciones en distintas fuentes. En el caso de Jalisco se explora la posibilidad de crear un fideicomiso que conjugue recursos de Alianza y otras fuentes para crear un fondo fiduciario. Una de las ventajas de esta modalidad es que el banco es quien evalúa el riesgo del proyecto y que los recursos públicos se potencian al permitir el acceso a créditos mayores.

3.4.4 Participación estatal en las inversiones del Programa

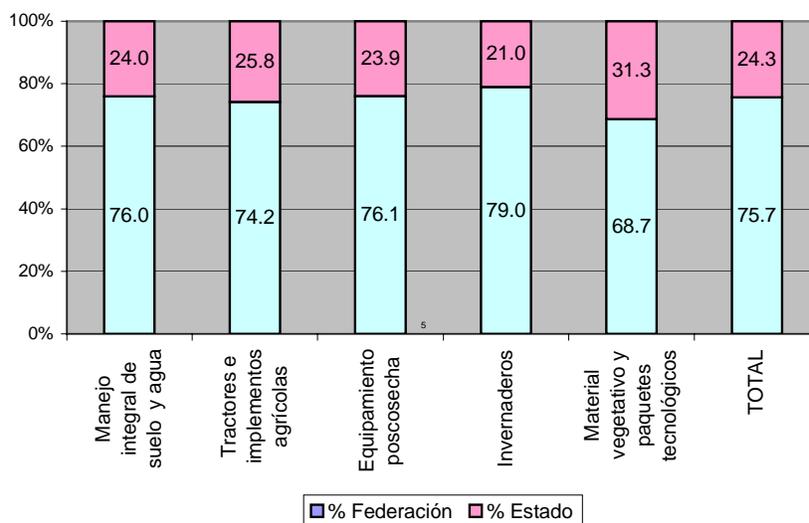
La Alianza prevé una responsabilidad compartida de la Federación y los gobiernos estatales no sólo en temas operativos sino también en materia presupuestal. Ambos agentes son corresponsables junto con los productores rurales, ya que los subsidios financiados con recursos federales y estatales son complementarios de las inversiones de los beneficiarios. No obstante, como se señaló en el capítulo de características del

Programa, la participación relativa de los estados en el financiamiento de la modalidad federalizada del Programa se ha reducido sensiblemente en los últimos años.

Algunos funcionarios estatales expresan que una de las razones por las que no se comprometen más recursos en Alianza es que se burocratiza el proceso de su aplicación y consideran preferible poder disponer de ellos en los términos y plazos en los que pudieran ser útiles y más ágiles para atender la situación coyuntural local. Los estados perciben que invertir en Alianza implica sujetarse a mayores controles presupuestales, y en algunos casos, la decisión de no invertir más recursos se debe a que buscan eludir dicho control. En otros casos, la baja participación en Alianza se explica por la falta de capacidad de apropiación y adecuación del Programa para orientarlo hacia las prioridades estatales.

La participación de los estados en la mezcla de recursos del Programa muestra variaciones según los componentes apoyados, esto obedece a varias razones: elevado costo y complejidad en el ejercicio de los recursos, como por ejemplo en el caso de los sistemas de riego tecnificado e invernaderos; menor costo relativo en material vegetativo y paquetes tecnológicos (semillas, fertilizantes, etc.), que además alcanzan a un mayor número de beneficiarios (lucro político); o, como en el caso de los tractores, que además de la facilidad para su ejercicio presupuestal reflejan variados intereses económicos locales (proveedores, operadores en ventanilla incentivados por los proveedores, etc.).

Figura 17. Participación Federal-Estatal por componentes en 2003 (% del total de recursos presupuestales)



Fuente: Encuesta a beneficiarios del Programa en 2003.

3.4.5 Participación de los municipios en la operación de Alianza

En el marco del fomento del federalismo, el gobierno federal lleva a cabo acciones para ampliar y fortalecer las atribuciones de los municipios bajo una lógica de subsidiaridad que parte del hecho de que es el nivel de gobierno que mejor conoce los problemas de la población rural y las posibles soluciones.

La Ley de Desarrollo Rural Sustentable en su artículo 31- XII establece que los Distritos de Desarrollo Rural deben “Apoyar la participación plena de los municipios en la planeación, definición de prioridades, operación y evaluación de las acciones del desarrollo rural sustentable...” En ese contexto, la estrategia de municipalización de SAGARPA opera a través de Alianza. Los avances en esta línea se han dado a través del Programa de Desarrollo Rural que trabaja en el fortalecimiento de las capacidades de planeación y administrativas de los municipios, difunde la LDRS y la visión de desarrollo rural de la Secretaría.

De los programas de la Alianza, es en el de Desarrollo Rural en el que se ha promovido una participación activa en el ejercicio de los recursos a través de la estrategia de operación municipalizada. Adicionalmente, en algunos estados la participación de los gobiernos municipales es como ventanilla receptora de las solicitudes de Alianza y como asesor de los productores.

3.4.6 Cumplimiento de la normatividad en las Reglas de Operación

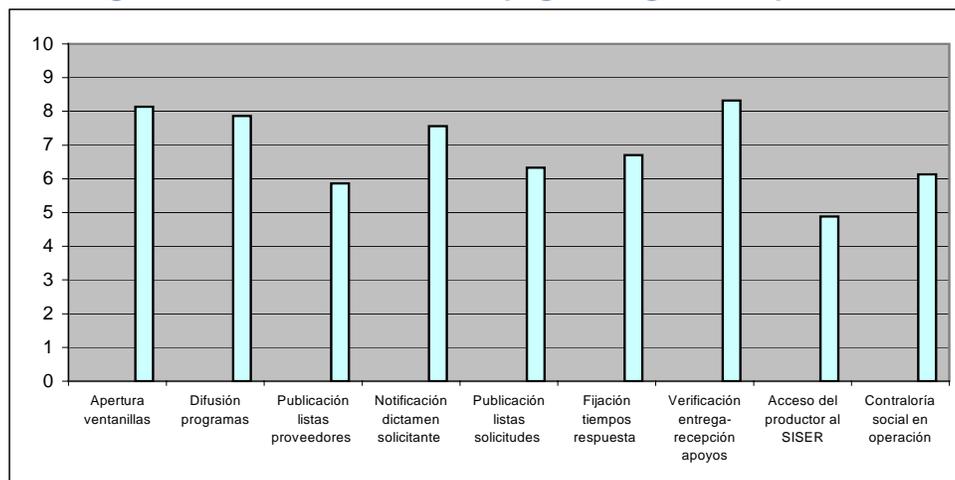
Desde la perspectiva de los funcionarios que tienen a su cargo los diversos procesos que entraña la operación del Programa en los estados, hay aspectos en los que sigue siendo débil el cumplimiento de la normatividad.

Llaman la atención, en particular, las bajas calificaciones que le otorgan los funcionarios a la publicación y colocación de listados de proveedores y precios de los productos en las ventanillas receptoras de solicitudes, información sin duda clave para que el productor tome mejores decisiones.

Asimismo, la publicación de las listas de solicitudes autorizadas y no autorizadas, y el acceso del productor a la consulta directa del SISER para conocer la situación del trámite de su solicitud, dejan ver un pobre desempeño que afecta la transparencia de los procesos de asignación de los apoyos.

Estas deficiencias son en gran parte el resultado de lo ya señalado respecto del arreglo institucional de empalme entre la federación y el estado, así como de la poca claridad en la distribución de funciones y los recursos para la operación del Programa.

Figura 18. Calificación sobre apego a Reglas de Operación



Fuente: Encuesta a funcionarios en los estados.

3.4.7 Logros e insuficiencias en la operación del SISER

El Sistema SISER-Alianza fue puesto a disposición de los Fideicomisos Estatales de Distribución de Fondos y de los gobiernos estatales durante el año 2002 bajo una plataforma muy novedosa e importante de trabajo en línea que permite la captura de datos a través de Internet. Ante la necesidad del Gobierno Federal de establecer sistemas de información confiable y oportuna en los programas de manejo federalizado, se concibió este sistema como un mecanismo de transparencia en la operación de los mismos y como un instrumento para el control, supervisión y seguimiento físico y financiero de las solicitudes.

En ese año, las RO indicaban que los Fideicomisos tenían como obligación incorporar a sus sistemas de seguimiento, de control y evaluación, el “Sistema de Información del Sector Rural” (SISER) que la SAGARPA diseñaba para tal efecto y que pondría a la disposición de cada entidad federativa. Sin embargo, desde un inicio, la puesta en marcha de este sistema presentó un conjunto de problemas técnicos y administrativos que hasta la fecha han impedido que su uso sea generalizado en toda la República y que incluso, han creado en algunos funcionarios una actitud de franco rechazo a su implementación.

En estados como Sonora y Querétaro no se utilizó el SISER en el año 2003. En otros estados como Nuevo León únicamente se capturan las solicitudes apoyadas una vez que son aprobadas, lo que se aleja de los objetivos del sistema. En el caso de Jalisco se encontró que las solicitudes se ingresan al sistema estatal cuando cuentan con el visto bueno del Consejo Municipal y el Distrital.

Chiapas, Guanajuato, Jalisco y Sonora han desarrollado sistemas estatales muy parecidos a la propuesta del gobierno central y que son compatibles con los requerimientos de información de SAGARPA. De esta manera sustituyen al SISER federal, pero al mismo tiempo cumplen con la normatividad al entregar los campos obligatorios de información para permitir la conformación las bases de datos a nivel nacional. En 2003, Oaxaca simplemente abandonó la utilización del sistema sin remplazarlo por otro, con lo que fue imposible dar seguimiento a las solicitudes, incrementándose el margen de discrecionalidad de los tomadores de decisiones.

El SISER está diseñado para reducir la discrecionalidad de los diversos agentes involucrados en el proceso de selección de solicitudes, por lo que en algunas estructuras estatales no ha sido bien recibido al disminuir significativamente la posibilidad de que los funcionarios puedan modificar las condiciones de manejo de la información.

Para SAGARPA, el origen del problema ha sido la gran diversidad de las formas de operar el esquema de entrega de los apoyos, así como la forma de documentar, dictaminar, autorizar y realizar pagos de los recursos de Alianza en cada entidad. Lo anterior impide una normalización o estandarización de los procedimientos de atención de las solicitudes y por ende la implementación de un sistema único.

Para resolver los graves problemas de implementación, se creó a través de las RO 2003 la Coordinación de Control e Información del Sistema “SISER-Alianza Contigo”, integrada por funcionarios federales y estatales con la finalidad de establecer los vínculos necesarios que garanticen la operación del sistema, su supervisión y mantenimiento. También tiene la función de realizar la capacitación requerida y ser facilitador del personal operativo, técnico y de servicio.

En la nueva versión del SISER diseñada para el ejercicio 2004, se ha mejorado sensiblemente la capacidad de conexión y los operadores estatales actualmente se ven

beneficiados con una comunicación más eficiente que permite la captura en línea de las solicitudes de Alianza. Asimismo, la capacitación ha sido un proceso sostenido desde el inicio del proceso de implementación en 2002, por lo que los niveles de conocimiento y la curva de experiencia de los funcionarios relacionados al sistema se han incrementado.

3.4.8 Orientación de los componentes de ejecución nacional

La modalidad de ejecución nacional se define en las RO como aquellos *“recursos federales que se convienen con las organizaciones de productores y en su caso, con los gobiernos estatales, para atender proyectos integrales por cultivo y especie de prioridad nacional, y programas especiales de prioridad estatal”*.⁴⁴ A diferencia de la opción federalizada, SAGARPA asigna estos recursos directamente a los proyectos.

En términos presupuestales, la modalidad de ejecución nacional representó el 29% de los recursos federales autorizados para el Programa en 2003. Su operación cubrió diversos propósitos: el fortalecimiento productivo en cultivos prioritarios, la atención a factores críticos (contingencias climatológicas), el impulso a la integración de Comités Sistema Producto, la contribución a proyectos de agronegocios (esquema FOMAGRO-FIRCO), y apoyos a proyectos estratégicos de investigación y desarrollo tecnológico, entre los más relevantes.

Vale la pena mencionar que desde su origen esta modalidad de ejecución de los recursos ha encerrado un potencial importante para contribuir al desarrollo de la agricultura. Por ejemplo, por esta vía se pueden atender problemas regionales que escapan al ámbito estatal o estratégicos desde una perspectiva de país; es posible impulsar proyectos que involucran un alto riesgo pero que revisten una gran importancia por su efecto demostrativo en el ámbito de las innovaciones tecnológicas; o bien proyectos que por los altos montos de inversión requerida rebasan las posibilidades presupuestales de los estados. Sin embargo, también debe señalarse que esta modalidad no ha estado exenta de ciertos vicios en la asignación de los apoyos, debido a determinadas situaciones coyunturales de presión de parte de algunos grupos de productores.

Para el año 2004, el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación establece en su artículo 64 bis C que *“se deberá garantizar la federalización en su totalidad de los siguientes programas... de la Alianza para el Campo... los subprogramas: Desarrollo Rural, Fomento Agrícola, Fomento Ganadero e Integración de Cadenas Agroalimentarias”*.⁴⁵

Funcionarios estatales, federales y locales prevén problemas sociales tanto por la reducción presupuestal que se deriva de la supresión de los recursos de ejecución nacional, como por la falta de información con respecto al financiamiento de este tipo de proyectos en 2004. Existe la inquietud con respecto a la continuidad de los proyectos financiados mediante recursos de ejecución nacional en 2003 que no han sido concluidos y que benefician a amplios segmentos de la población rural en algunos estados.

La mayor parte de los gobiernos de los estados visitados por el equipo de evaluadores, suponen y cuentan con que la Federación tiene recursos alternativos para seguir apoyando proyectos de ejecución nacional, ya sea dentro o fuera del marco de Alianza. A otros, se les ha comunicado por vía oficial que no habrá recursos de ejecución nacional por lo que deberán realizar las provisiones correspondientes en el presupuesto

⁴⁴ Reglas de Operación, p. 8.

⁴⁵ Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación (DPEF), 2004, Art. 64 bis C.

federalizado.⁴⁶ Sin embargo, no hay claridad respecto a las reglas de aplicación de los recursos que se federalicen, y al hecho de que al sujetarse a las Reglas de Operación vigentes, sería imposible financiar proyectos de gran magnitud a pesar de ser rentables o socialmente deseables.

3.4.9 Estrategia de asistencia técnica de Alianza

La asistencia técnica en Alianza tiene una atención diferenciada entre programas. En dos de ellos (Desarrollo Rural y Fomento Ganadero) constituye un eje sustancial de sus respectivas estrategias, al acompañar las acciones de financiamiento directo a la capitalización de las unidades productivas. Sin embargo, se evidencia la falta de un diseño único que proporcione elementos comunes y congruentes en las diferentes áreas de Alianza y que, sobre todo, pueda enmarcarse en una política general que oriente los esfuerzos para propiciar el cambio tecnológico en el sector.

En Fomento Agrícola no se observa una estrategia consolidada como la de los otros programas y sólo se apunta en las Reglas de Operación que la Investigación y Transferencia de Tecnología continúa bajo la operación de las Fundaciones Produce y se orienta a responder a las demandas de las cadenas productivas.

La estrategia de Desarrollo Rural aparece más ambiciosa y con líneas claras en su diseño que abarcan:

- La capacitación de técnicos
- Su incorporación a un sistema de desarrollo de proyectos
- La especificación clara de procedimientos y productos
- La supervisión de la calidad de diversos servicios (diseño, capacitación, puesta en marcha y consultoría) y
- La integración de una unidad técnica para la atención del programa

No obstante, se ha convertido en un proceso complejo en el que intervienen múltiples organizaciones y actores individuales con diversas atribuciones y necesidades de coordinación que la hacen susceptible de errores y desfases. Amplios segmentos de funcionarios estatales la perciben como complicada y burocratizada, además de excesivamente costosa. En los estados normalmente se apuntan un conjunto de vicios en que han incurrido las instancias que participan en él, sobre todo en el manejo de los técnicos PRODESCA que para muchos de los funcionarios resultan simplemente insalvables; el comentario general con respecto a estos técnicos es que producen proyectos de mala calidad en gran volumen y sin el objetivo de que sean utilizados por los productores.

La estrategia de Fomento Ganadero es menos compleja en su diseño pero también presenta un conjunto de problemas en su puesta en marcha que condicionan sus resultados. En el trabajo de campo se observó que este subprograma carece de un planteamiento estratégico que determine sus alcances, las principales características de su operación y que dé sentido a sus resultados al paso del tiempo.

En 2003 se ha incluido, entre las funciones de la Comisión de Desarrollo Rural, la responsabilidad de establecer los vínculos y coordinación de acciones con las Fundaciones Produce, el COTEGAN y el Comité Técnico Agrícola en torno a los programas de desarrollo de capacidades y de apropiación de tecnologías para los

⁴⁶ Es el caso del estado de Oaxaca.

productores de bajos ingresos en transición, y su incorporación a las cadenas agroalimentarias. Asimismo, se menciona en las Reglas de Operación, que buscando una mayor coordinación de los programas de Alianza, las acciones para el desarrollo de capacidades o cédulas de autodiagnóstico, que reciban apoyos con los subprogramas de Fomento Agrícola, podrán ser aprobadas por el PRODESCA, previa validación del Comité Técnico Agrícola.

Por otra parte existe una débil articulación entre los esfuerzos de asistencia técnica y las instancias de investigación y transferencia de tecnología. Aún cuando normalmente en las comisiones técnicas participan representantes de las instancias de generación e innovación tecnológica como el INIFAP o las Fundaciones PRODUCE, en la mayoría de los casos esa participación no se concreta en la instrumentación de acciones conjuntas para la transferencia de tecnología. No existen mecanismos institucionales para que los técnicos se nutran de los avances de los programas de investigación y que sirvan como detonante para su rápida incorporación a los procesos productivos.

La conjunción de los esfuerzos en materia de investigación y transferencia de tecnología con los de asistencia técnica permitiría potenciar los recursos y garantizar resultados y beneficios para los productores. Sin embargo se observa que los resultados de las investigaciones impulsadas por la Fundación PRODUCE con recursos del subprograma de Investigación y Transferencia de Tecnología, tienen serios problemas para ser transferidos y por lo tanto no permean hasta los esfuerzos de asistencia técnica.

Capítulo 4

Evaluación de impactos

En este capítulo se presenta un análisis sobre la magnitud de los impactos derivados de las inversiones apoyadas en las unidades de producción y sobre los factores que influyen en su generación. La evaluación se realiza distinguiendo dos niveles de impacto: un primer nivel considera los impactos en ingreso y empleo, que determinan mucho de la razón de ser del Programa, en un segundo nivel se examinan los impactos en las variables clave que explican los resultados en el primer nivel. El análisis considera beneficiarios de los ejercicios 2001 y 2003, con el fin de tener en cuenta los efectos de maduración de las inversiones y su permanencia y aprovechamiento en el tiempo.

La evaluación de impactos en beneficiarios 2003 considera únicamente el subprograma de Fomento a la Inversión y Capitalización y, para beneficiarios 2001, toma en cuenta los programas homologables con el subprograma actual. Las equivalencias entre el subprograma 2003 y los programas 2001 se muestran en el siguiente cuadro.

Cuadro 11. Equivalencias de programas 2001-2003

2003	2001
Subprograma de Fomento a la Inversión y Capitalización	Mecanización
	Tecnificación del riego
	Rehabilitación y conservación de suelos
	Desarrollo de la horticultura ornamental
	Agricultura bajo ambiente controlado
	Equipamiento poscosecha
	Cultivos estratégicos

Fuente: Reglas de Operación 2001 y 2003.

4.1 Impactos en indicadores de primer nivel

4.1.1 Cambios en el ingreso

El Programa de Fomento Agrícola tiene como objetivo final elevar el nivel de ingreso de los productores agrícolas. Para lograrlo, contempla la realización de diversas acciones tales como la capitalización de las unidades productivas, el fomento de la productividad y producción, la reconversión productiva y la integración de cadenas agroalimentarias, entre otras.

En términos generales, la estructura del ingreso total de los productores agrícolas se compone de tres grandes rubros: el ingreso proveniente de actividades agrícolas, el ingreso por actividades no agrícolas y las percepciones por la venta de mano de obra.

En este marco, es claro que el Programa sólo incide sobre un componente del ingreso agrícola: el que proviene de las actividades agrícolas desarrolladas por los beneficiarios, ya que no contempla impulsar la diversificación de las actividades económicas que

posibilitaría que los productores incursionaran en otras ramas de la economía que también son generadoras de ingreso.

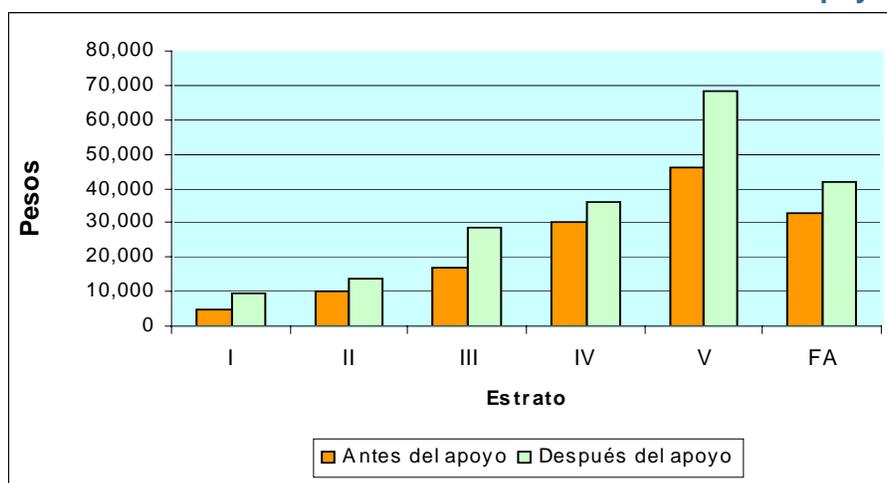
Asimismo, considerando la estructura programática de FA es fácil ver que sus impactos en el nivel de ingreso son, en lo fundamental, resultado de los cambios logrados en el volumen de producción y no de su efecto sobre el nivel de precios, ya que los subsidios están orientados esencialmente hacia la esfera de la producción más que hacia los mercados⁴⁷.

El análisis que se presenta en este apartado pone énfasis en los beneficiarios 2001 debido a que los cambios en los indicadores de segundo nivel (analizados más adelante) requieren de cierto tiempo para que se manifiesten en el nivel de ingreso. Tal es el caso de los cambios en productividad, variable que suele ajustarse con retraso en el tiempo, pues la incorporación y asimilación de nuevas tecnologías así como el nivel óptimo de aprovechamiento de las inversiones sólo se alcanzan después de un cierto lapso de tiempo.

Los beneficiarios que recibieron apoyo en algún componente del Programa en 2001 incrementaron su ingreso bruto promedio por hectárea en los cultivos en que utilizaron el apoyo en un 28% al año 2004.

Una revisión por tipo de productor permite apreciar que los mayores cambios en esta variable se tuvieron en los estratos III y V (Figura 19).

Figura 19. Cambio del ingreso bruto promedio por hectárea de los beneficiarios 2001 en los cultivos donde se utilizó el apoyo



Fuente: Encuesta a beneficiarios 2001

Esta variación en el ingreso agrícola debida al Programa es el resultado, a su vez, de una combinación de los cambios que se presentaron en los indicadores de segundo nivel. En algunas ocasiones, los cambios que experimentan dichos indicadores pueden reflejarse sobre el ingreso en forma gradual a través del tiempo, como sería el caso de una mejora en el desarrollo de capacidades, en la organización productiva, o incluso en el nivel

⁴⁷ En general, en la presente evaluación se asume que los precios constituyen una variable exógena, sin embargo debe tenerse presente que en algunos casos el Programa sí puede influir en el precio que reciben los productores, al menos a nivel local o regional. Esto puede ocurrir cuando los beneficiarios logran insertarse en nuevos mercados o bien cambian el destino de sus ventas (véase el apartado 4.2.6 de este Capítulo).

tecnológico. Sin embargo, en otros casos los cambios en variables tales como la reconversión productiva y/o la integración de cadenas agroalimentarias pueden provocar ajustes rápidos en el ingreso, ya que en el primer caso los beneficiarios pueden estar cambiando hacia cultivos más rentables que incrementen significativamente su ingreso, o en el segundo caso el productor podría avanzar un eslabón más en la cadena de valor apropiándose de una mayor proporción del mismo. En los apartados subsecuentes se analizan las variaciones observadas en cada uno de estos indicadores.

Por otra parte, al revisar las variaciones en el ingreso bruto promedio por hectárea según rama productiva se observa que los mayores incrementos se presentaron entre los productores de hortalizas, cultivos industriales y granos y oleaginosas. En el caso particular de los granos y oleaginosas cabe señalar que se trata de ciertos segmentos del mercado, con productos bien diferenciados, demandados por la agroindustria bajo esquemas de agricultura por contrato, que en ocasiones recibe mayores precios en relación a los granos genéricos.

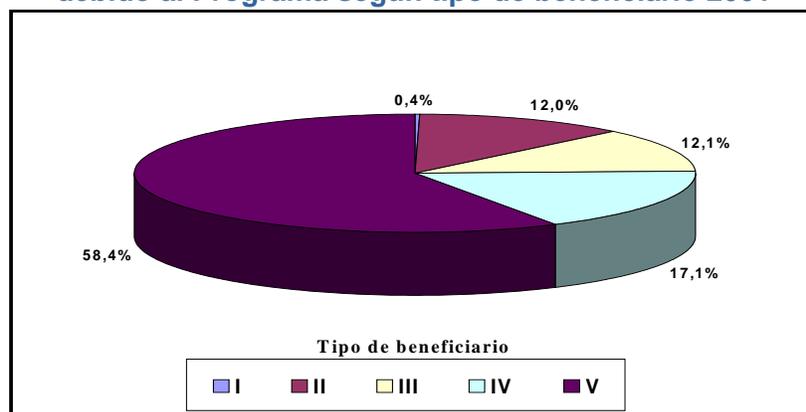
4.1.2 Generación de empleo

Es importante señalar que el Programa de Fomento Agrícola no contempla entre sus objetivos, de manera explícita, incidir sobre el nivel de empleo en el subsector agrícola. Sin embargo, la realización de inversiones da lugar a la dinamización de la producción, con su consecuente efecto en el empleo, tanto en la unidad de producción, como en otras ramas productivas.

En este marco, la entrega de subsidios por el Programa en 2001 logró incrementar en 6.7% el número de jornales contratados por los beneficiarios en las actividades en las que se utilizó el apoyo. Si extrapolamos este resultado para toda la población de beneficiarios que en 2001 recibieron apoyo en componentes de capitalización, entonces este aumento equivale a plantear que de cada once beneficiarios, uno de ellos creó un empleo permanente.

En lo referente a los cambios según el tipo de productor, se observó que el impacto del Programa en el empleo contratado fue mayor entre los beneficiarios de los estratos altos. Así, de cada 10 nuevos empleos generados debido a los apoyos, 6 fueron creados por beneficiarios del estrato V y cerca de 2 en el estrato IV, en tanto que en el estrato I el impacto fue mínimo (Figura 20).

Figura 20. Proporción de nuevos empleos generados debido al Programa según tipo de beneficiario 2001

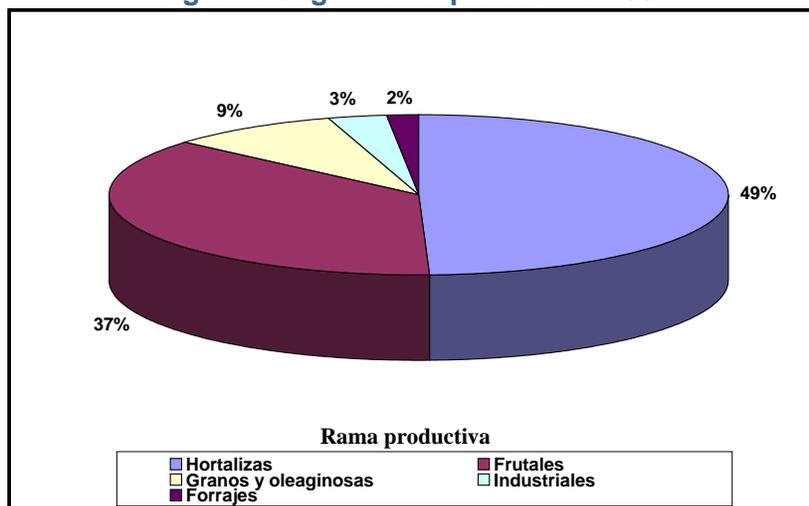


Fuente: Encuesta a beneficiarios 2001

Esta mayor proporción de empleos creados en los estratos altos está asociada a dos elementos: la escala de producción y la rama productiva. En relación con el primero de ellos, es factible pensar que es entre los productores más grandes que desarrollan proyectos productivos de una mayor dimensión donde hay mayores posibilidades de crear más empleos nuevos, sobre todo tratándose de jornales asalariados, mientras que los productores pequeños tienen menor capacidad económica para emplear mano de obra asalariada.

El segundo elemento que ayuda a explicar el hallazgo anterior se refiere al tipo de cultivo que desarrollan los beneficiarios. En este sentido, los beneficiarios que más empleos nuevos generaron (estratos V y IV) en la mayoría de los casos se trata de productores que se encuentran en las ramas de hortalizas y frutales principalmente, mismas que constituyen los giros productivos con mayor creación de empleo, pues en forma conjunta generaron el 86% de los empleos contratados (Figura 24). Como es sabido, estos cultivos se caracterizan por ser intensivos en mano de obra y los resultados de la presente evaluación así lo confirman: cada 2 beneficiarios productores de hortalizas emplearon un número de nuevos jornales equivalente a un empleo permanente, y en frutales la relación fue de 4:1. En contraste, entre los beneficiarios dedicados al cultivo de cereales y oleaginosas, para la creación de un empleo permanente se requirieron alrededor de 67 beneficiarios, ello debido al alto grado de mecanización del proceso productivo que se ha alcanzado en estos cultivos.

Figura 21. Proporción de nuevos empleos generados debido al Programa según rama productiva 2001



Fuente: Encuesta a beneficiarios 2001

En adición a lo anterior, los mayores impactos en productores grandes también se explican por el tipo de componentes en los cuales reciben apoyo, ya que suelen ser los receptores de los subsidios que están destinados a proyectos para el procesamiento de la producción primaria, como el establecimiento de seleccionadoras y/o empacadoras del producto o bien plantas procesadoras, en cuya puesta en marcha y operación se requiere de la contratación de importantes cantidades de mano de obra.

Finalmente, de acuerdo con la información muestral sobre el tipo de mano de obra utilizada en las actividades apoyadas, se tiene que en 2001 el 69% fueron jornales

contratados y el 31% restante correspondió a mano de obra familiar. La incidencia del Programa sobre el empleo de jornales familiares fue mínima, pues sólo logró incrementar el número de jornales de este tipo en 1%.

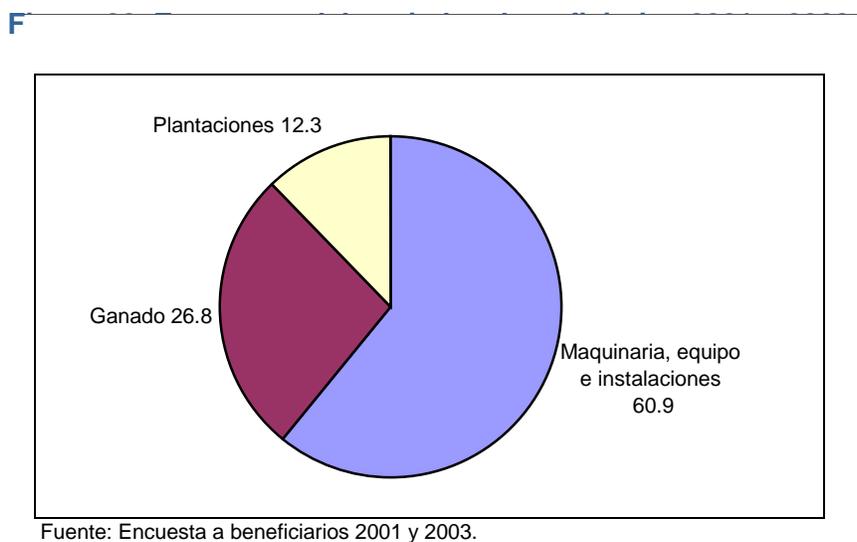
4.2 Impactos en indicadores de segundo nivel

4.2.1 Inversión y capitalización

La capitalización de las unidades de producción constituye uno de los instrumentos fundamentales con que cuenta el Programa de Fomento Agrícola para incidir sobre el nivel de ingreso de los productores y la diversificación del empleo. En este marco, los componentes de apoyo orientados hacia la capitalización también posibilitan resultados intermedios en otros indicadores de gran relevancia como son el nivel de productividad, la escala de producción y la integración del productor a cadenas de valor.

a) Estructura del capital en las unidades de producción beneficiadas

La encuesta a beneficiarios del Programa de los años 2001 y 2003 permite apreciar que la estructura del capital de las unidades de producción en ambos casos es muy similar. Se observa el predominio de los bienes de capital asociados al cultivo y tratamiento poscosecha. No obstante, la presencia del ganado es también significativa, como reflejo del carácter multifuncional de la agricultura en muchas de las unidades de producción. La participación de las plantaciones de diversos cultivos perennes (frutales, industriales, etc.) completa la disposición de activos en las unidades de producción⁴⁸.



A nivel de estrato de productor se registran diferencias importantes en el peso relativo de cada componente de capital dentro de la unidad de producción. Así, conforme se pasa a estratos de mayores recursos cobra mayor relevancia la categoría de maquinaria, equipo e instalaciones e, inversamente, en el caso del ganado su contribución se eleva en los

⁴⁸ Cabe aclarar que en la estructura de capital en las unidades de producción no se incluyó la tierra debido a las dificultades para asignar el precio correspondiente a las tierras ejidales y comunales.

estratos más bajos donde es común tener animales de traspatio. En las plantaciones, es más uniforme su importancia entre los distintos estratos, si bien, en el estrato I es más alto su peso en la composición del capital, debido a la presencia de importantes grupos de pequeños productores en cultivos como el café y la caña de azúcar, entre otros.

Cuadro 12. Estructura porcentual del capital por estrato de beneficiarios

Concepto/Estrato	I	II	III	IV	V
Maquinaria	45.9	53.6	62.0	66.6	69.3
Ganado	32.8	32.6	27.0	22.4	17.6
Plantaciones	21.2	13.7	11.0	11.0	13.1
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Encuesta a beneficiarios 2001.

b) Incremento en el valor de los activos

Los hallazgos de la presente evaluación muestran que el incremento en el valor de los activos de los beneficiarios del Subprograma de Fomento a la Inversión y Capitalización 2001 fue de 11% debido a la entrega de los apoyos (Cuadro 13).

Cuadro 13. Impactos del Programa en el nivel de capitalización de beneficiarios 2001

Tipo de beneficiario	Aumento en el valor de los activos debido al Programa	
	Pesos	% de incremento sobre el valor de activos antes del apoyo
I	6 153	86.7
II	12 255	31.8
III	29 301	15.1
IV	35 875	8.0
V	72 436	4.8
Fomento Agrícola	24 443	11.0

Fuente: Encuesta a beneficiarios 2001.

Es interesante observar que considerando los montos absolutos los cambios en capitalización son de mayor magnitud entre los productores grandes, pero en términos relativos la incidencia del Programa en la capitalización de los productores es mucho mayor en los beneficiarios de los estratos bajos. Esto se debe a que para los productores pequeños los activos adquiridos vía el apoyo de la Alianza vienen a redimensionar su

unidad de producción en mucho mayor medida que en el caso de los grandes en donde la escala de producción y el valor inicial de los activos son de mayores dimensiones.

Asimismo, es importante señalar que la magnitud de estos impactos del Programa podrían incrementarse de manera significativa si se atienden los factores limitantes que se han señalado en capítulos previos, tales como la falta de oportunidad en la entrega de los recursos, el escaso avance en el desarrollo de proyectos integrales y la carencia de una estratificación de productores más apropiada que oriente la asignación óptima de los recursos.

c) Inducción de inversión

Un análisis sobre los montos del subsidio de Alianza y las aportaciones de los beneficiarios en 2003 permite determinar que por cada peso de subsidio recibido, el productor aportó 1.61 pesos en promedio. Esta aportación podría interpretarse como el tamaño de la inducción de inversión adicional que está logrando el Programa en las unidades de producción apoyadas, si suponemos que todas las inversiones fueron inducidas por el mismo.

La relación definida como aportación del productor/subsidio recibido es mayor en los estratos de productores más grandes (IV y V), lo cual es consistente con el hecho de que se trata de productores con mayor capacidad para realizar su aportación. Adicionalmente, esto guarda una relación directa con el tipo de componente que típicamente recibe cada estrato: a los productores de los estratos altos se les apoya principalmente en rubros que requieren de una inversión complementaria elevada (por ejemplo empaques, centros de acopio, invernaderos, etc.), en tanto que los productores de los estratos bajos suelen recibir apoyo en componentes que requieren de una inversión adicional de menor cuantía (por ejemplo, mejoradores de suelo, plántulas, tractor, etc.).

Cuadro 14. Aportación del productor por cada peso de subsidio recibido 2003

Tipo de beneficiarios	I	II	III	IV	V	Fomento Agrícola
Aportación/subsidio (pesos)	1.16	1.13	1.64	2.06	1.98	1.61

Fuente: Encuesta a beneficiarios 2003.

Sin embargo, cabe precisar que no todas las aportaciones realizadas por los beneficiarios pueden considerarse parte de la inversión inducida por el Programa, pues como se señaló en el capítulo anterior, una proporción importante de ellos (40.1%) manifestó que aún sin los apoyos recibidos hubiesen realizado las inversiones.

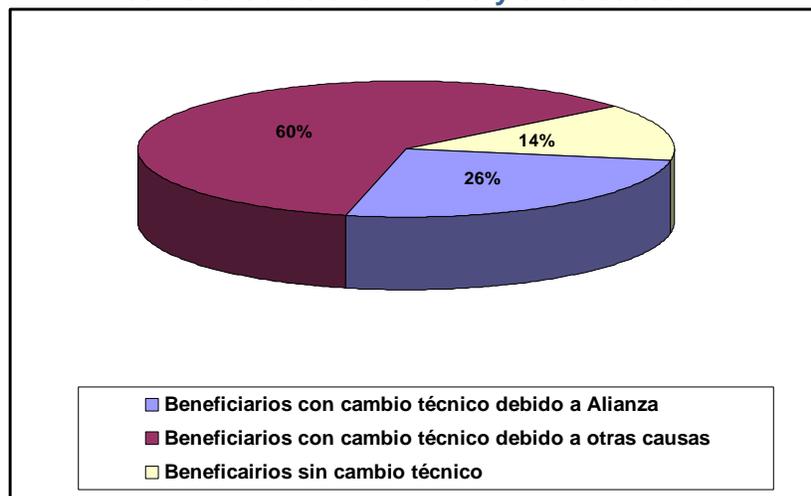
4.2.2 Cambio técnico

Del total de beneficiarios 2001 el 26% de ellos experimentó una mejora en el índice tecnológico (IT)⁴⁹ como efecto directo del Programa (Figura 26). Entre este subconjunto

⁴⁹ El cambio técnico se obtiene calculando la variación del *índice del nivel tecnológico (IT)* antes y después del apoyo. En la construcción del IT se consideran cuatro componentes tecnológicos de importancia para el subsector agrícola: calidad genética del material vegetativo, riego, fertilización y mecanización. El IT toma valores en el intervalo [0, 1]; un valor cercano a 1 se interpreta como una situación de alto nivel tecnológico.

de beneficiarios, el cambio observado fue importante ya que el IT pasó de un valor inicial de 0.40 a 0.59 después de los apoyos. Dado que el índice se construyó para que reflejara el nivel de uso de los componentes tecnológicos incluidos, entonces este aumento significa simplemente que los beneficiarios se encontraban utilizando más de dichos componentes después de recibir los apoyos en una proporción cercana al 48%.

Figura 23. Proporción de beneficiarios 2001 con cambio técnico debido a la Alianza y otras causas



Fuente: Encuesta a beneficiarios 2001

Al analizar los impactos sobre este indicador entre los distintos tipos de beneficiarios se encontró que los cambios de mayor magnitud debidos a los apoyos de FA se presentaron en los estratos bajos, lo cual es resultado de que en este tipo de productores se parte de una base tecnológica muy pequeña, mientras que entre los productores grandes, donde el nivel tecnológico ya de por sí es alto, los incrementos marginales son más difíciles de conseguir.

Cuadro 15. Impactos del Programa en el índice tecnológico según tipo de beneficiario 2001

Tipo de beneficiario	IT _A	IT _D	Cambio en IT
I	0.13	0.47	0.34
II	0.32	0.52	0.20
III	0.46	0.61	0.15
IV	0.59	0.76	0.17
V	0.78	0.81	0.03
Fomento Agrícola	0.40	0.59	0.19

Fuente: Encuesta a beneficiarios 2001

IT_A: Índice del nivel tecnológico antes del apoyo.

IT_D: Índice del nivel tecnológico después del apoyo.

De entre los elementos considerados en la construcción del IT, la Alianza impacta en mayor medida en los conceptos de riego y mecanización, en tanto que su influencia es más débil en los componentes de semillas, material vegetativo y fertilización. Estas diferencias en los impactos entre componentes tecnológicos se explican por el hecho de que los apoyos para mecanización y sistemas de riego representan una proporción muy

importante de los recursos totales del Programa (alrededor de tres cuartas partes, según se señaló en el Capítulo 3), mientras que los apoyos canalizados hacia fertilización y material genético son de menor cuantía (paquetes tecnológicos y material vegetativo).

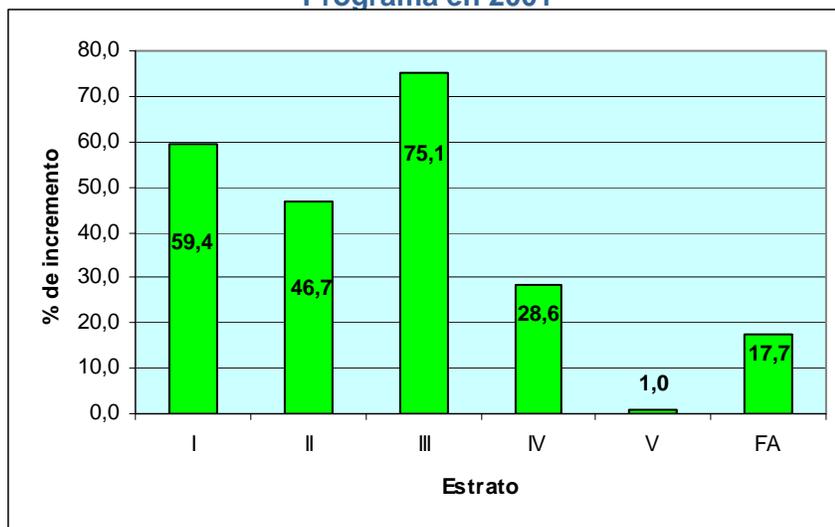
4.2.3 Producción y productividad

Impulsar la producción y productividad de los sistemas agrícolas es un objetivo intermedio esencial del Programa con miras a mejorar los niveles de ingreso y bienestar de los productores agrícolas. Los cambios en productividad están asociados con el uso de mejores tecnologías en los procesos de producción primaria y de comercialización, así como con el logro de un adecuado acompañamiento de las inversiones de capital físico con servicios de asistencia técnica y capacitación. Por otro lado, los incrementos en producción pueden conseguirse a través de aumentos en la superficie cultivada (efecto escala), mediante mejoras en los rendimientos por unidad de superficie (efecto productividad) o bien por la combinación de ambos elementos.

Considerando que los efectos de los apoyos del Programa sobre los niveles de producción y productividad se manifiestan en forma gradual con el paso del tiempo, su medición en la presente evaluación se llevó a cabo para los beneficiarios 2001.

Los beneficiarios 2001 mostraron un incremento en el volumen de producción del 17.7% al año 2004 como efecto directo de los apoyos de Fomento Agrícola (Figura 24). Este cambio se explica por un aumento de 13.6% en los rendimientos y un incremento de 3.5% en la superficie sembrada. Estos mayores aumentos en la variable rendimientos están en concordancia con los propósitos del Programa, en el sentido de que busca incentivar aumentos en productividad más que en la superficie cultivada.

Figura 24. Incrementos en producción debido al apoyo del Programa en 2001



Fuente: Encuesta a beneficiarios 2001.

Es importante destacar que los aumentos en producción son en general mayores entre los estratos medios y bajos, particularmente en los tipos III y I, lo cual constituye un elemento importante que debe tenerse presente al momento de decidir hacia qué tipo de productores se canalizan los recursos públicos, en la perspectiva de asignarlos de tal manera que se maximicen los impactos deseados.

En la explicación de los factores que han hecho posible estos aumentos debe considerarse que en el Subprograma de Fomento a la Inversión y Capitalización existe una amplia gama de componentes que impactan directamente en la productividad de la agricultura y en el volumen de producción obtenido. Tal es el caso de los apoyos para mecanización (tractores), mejoramiento del material vegetativo (producción de plántulas y semillas), introducción de sistemas de riego tecnificado y desarrollo de agricultura bajo ambiente controlado (invernaderos), entre otros, mismos que hacen posible que los productores obtengan una mayor cantidad de producto por unidad de superficie.

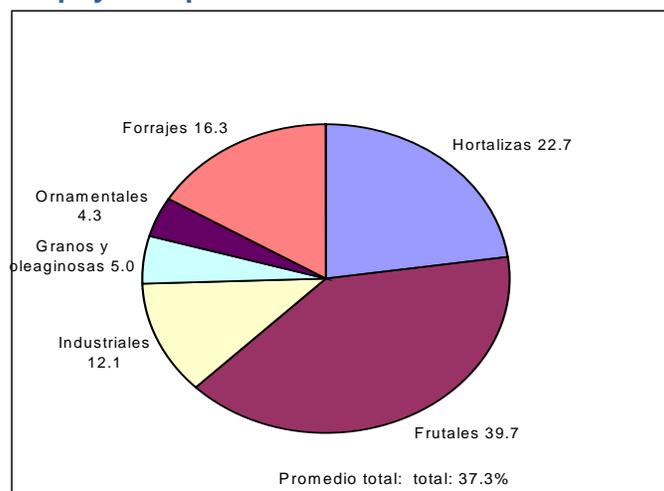
4.2.4 Reconversión productiva

El patrón de cultivos que actualmente tienen los productores que recibieron apoyos de los distintos programas dirigidos al subsector agrícola dentro de la Alianza en 2001 deja ver el peso relevante de la rama de granos y oleaginosas. No obstante, es importante apreciar la presencia de nuevos cultivos dentro de cada rama productiva, ya que ello es indicativo de la dirección en que están ocurriendo los cambios.

Así, se observa que en 2004 hay un 11% de nuevos cultivos en las unidades de producción apoyadas en 2001, los cuales se concentran en 69% en las ramas de hortalizas, cultivos industriales y frutales.

Apenas un poco más de un tercio de los nuevos cultivos fue apoyado por Alianza, lo que deja ver que la reconversión tiene fuerza propia. Es interesante observar el paralelismo entre nuevos cultivos y presencia de la Alianza, con excepción de la rama de granos y oleaginosas, en la cual solamente 5% de los nuevos cultivos fueron apoyados por Alianza.

Figura 25. Distribución porcentual de cultivos nuevos apoyados por Alianza en beneficiarios 2001



Fuente: Encuesta a beneficiarios del 2001.

En términos de los cambios observados en la superficie sembrada, el índice de reconversión⁵⁰ de los beneficiarios 2001 presenta un valor de casi el doble del registrado en beneficiarios 2003, lo que permite señalar la consolidación de impactos en el patrón de

⁵⁰ El índice de reconversión de cada rama es igual al porcentaje de participación en la superficie sembrada después del apoyo, menos el porcentaje de participación de la rama antes del apoyo. Es decir, expresa el cambio en la participación porcentual de cada grupo de cultivos dentro de la superficie total sembrada por los beneficiarios.

cultivos. La pérdida de participación relativa ocurrió en las ramas de granos y oleaginosas y en los frutales, en tanto que los cultivos industriales, forrajes y hortalizas han cobrado mayor presencia.

Cuadro 16. Cambio en la superficie sembrada antes y después del apoyo en beneficiarios 2001

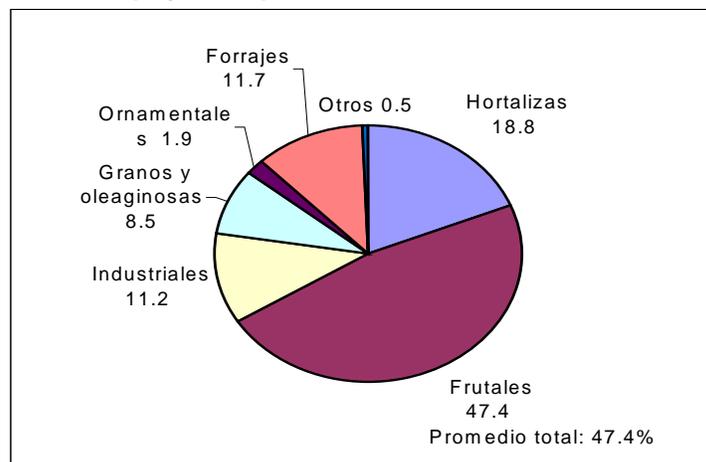
Rama	Superficie sembrada				Índice de reconversión
	Antes del apoyo (2001)		Después del apoyo (2004)		
	Ha	%	Ha	%	
Hortalizas	3,631	6.9	4,928	8.3	1.45
Frutales	7,783	14.8	7,067	12.0	-2.82
Industriales	2,975	5.6	4,795	8.1	2.47
Granos y oleaginosas	29,792	56.6	31,594	53.5	-3.12
Ornamentales	8	0.02	10	0.02	0.00
Forrajes	8,276	15.7	10,389	17.6	1.87
Otros	64	0.12	107	0.18	0.06
Forestales	80	0.15	149	0.25	0.10
Total	52,609	100.0	59,038	100.0	5.94

Fuente: Encuesta a beneficiarios 2001.

El análisis de este tipo de impactos en beneficiarios del Programa en 2003 refleja comportamientos muy similares a lo registrado por quienes recibieron apoyos en 2001. En el año 2003 se observó en la muestra de beneficiarios encuestados la presencia de 10.7% nuevos cultivos en las unidades de producción, los cuales se concentran en poco más de tres cuartas partes en las ramas de frutales, hortalizas y forrajes.

Los cultivos nuevos que recibieron apoyos del Programa en 2003 representan casi la mitad del total de nuevos cultivos en las unidades de producción, esta es una contribución importante hacia la integración de nuevos patrones de cultivos más apropiados en términos de dotación de factores y condiciones de mercado. Los cultivos nuevos apoyados por el Programa fueron en mayor medida los frutales y las hortalizas.

Figura 26. Distribución porcentual de cultivos nuevos apoyados por Alianza en beneficiarios 2003



Fuente: Encuesta a beneficiarios 2003

El balance entre cultivos en la superficie sembrada antes y después de que los beneficiarios recibieran el apoyo del Programa refleja que las ganancias en las ramas de cultivos industriales, hortalizas y frutales se nutrieron de la reducción en área de los granos y forrajes. Tales ajustes, si bien marginales, reflejan cambios interesantes en la percepción de los productores sobre orientaciones productivas más consistentes con las señales del mercado.

Cuadro 17. Cambio en la superficie sembrada antes y después del apoyo del Programa en 2003

Rama	Superficie sembrada				Índice de reconversión
	Antes del apoyo		Después del apoyo		
	Ha	%	Ha	%	
Hortalizas	3,984	7.4	5,116	8.1	0.75
Frutales	5,339	9.9	6,272	10.0	0.07
Industriales	3,775	7.0	6,152	9.7	2.78
Granos y oleaginosas	31,572	58.5	35,436	56.3	-2.19
Ornamentales	36	0.07	45	0.07	0.01
Forrajes	9,116	16.9	9,892	15.7	-1.17
Otras especies vegetales	22	0.04	23	0.04	0.00
Forestales	161	0.30	35	0.06	-0.24
Total	54,006	100.0	62,972	100.0	3.61

Fuente: Encuesta a beneficiarios 2003.

El mayor peso de los granos y forrajes dentro de la superficie sembrada es, desde luego, una realidad estructural de la agricultura mexicana, pero tampoco debe asumirse que un ajuste drástico en superficie en esas ramas podría ser mecánicamente trasladable a las hortalizas, frutales y cultivos industriales.

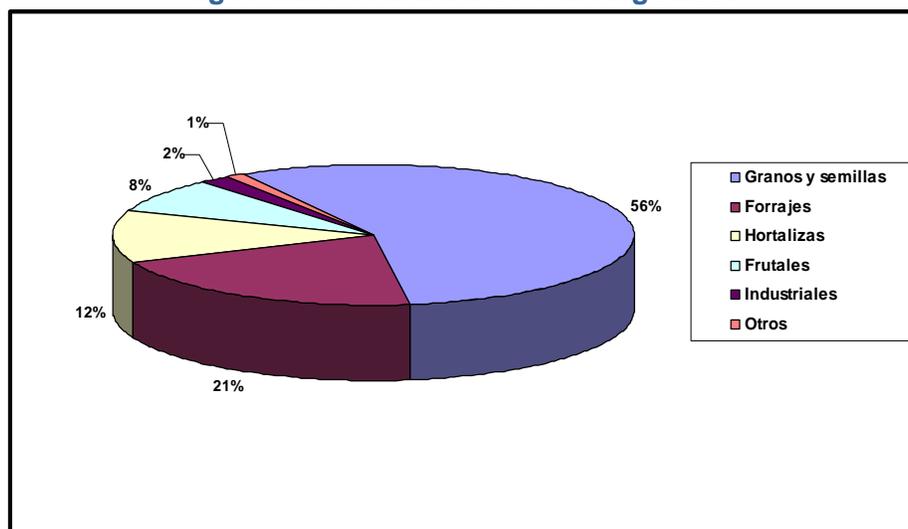
Un análisis por tipo de productor revela que tanto para los beneficiarios de 2001 como los de 2003, en los estratos intermedios fue más significativa la reducción en superficie sembrada de granos y oleaginosas, con índices de reconversión hasta de -7.79, con incrementos en participación en hortalizas, forrajes e industriales. El cambio hacia hortalizas fue más pronunciado en el estrato bajo de productores, que suelen desarrollar esos cultivos integrando grupos para tener mayores escalas y acceder en mejores términos a los paquetes tecnológicos propios de esta rama, y a mercados de exigencia relativa mayor respecto de los granos básicos. En el estrato de productores más elevado, los beneficiarios 2001 reflejan un cambio importante hacia mayores superficies en granos y oleaginosas sembradas en la actualidad, esto puede ser el resultado de cambios en precios relativos en el sector de las oleaginosas menores (cártamo, canola, girasol, etc.), así como a la incidencia de nuevos esquemas de agricultura por contrato con las grandes industrias harineras, de alimentos balanceados y de almidones, además del mayor efecto de otros apoyos (PROCAMPO, apoyos a la comercialización) dadas las elevadas escalas de este tipo de productores.

4.2.5 Sustentabilidad en el uso del agua

Para valorar en qué medida las acciones del Programa están incidiendo en mejorar el nivel de sustentabilidad del recurso agua, se midieron los impactos que las inversiones en sistemas de riego tienen sobre tres variables básicas: el consumo promedio por hectárea, la cantidad de superficie regada y el volumen total de agua utilizada.

Dentro del conjunto de beneficiarios 2001 que cuentan con riego, se encontró que fue el sector de granos y semillas oleaginosas el que consumió la mayor parte del agua empleada (56%), seguido por los forrajes y las hortalizas.

Figura 27. Participación de los cultivos en el consumo global de agua entre beneficiarios con riego 2001

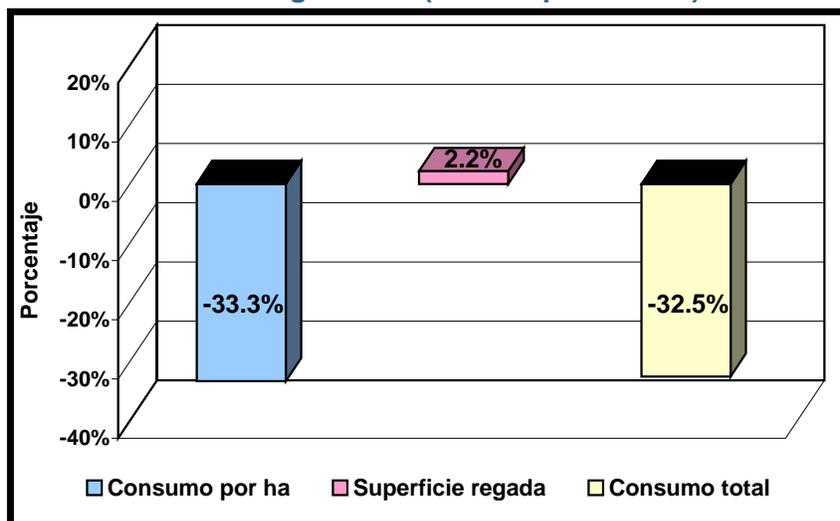


Fuente: Encuesta a beneficiarios 2001.

Cabe aclarar que la medición de los impactos se realizó para los beneficiarios 2001, debido a que el factor tiempo en este caso es muy importante para poder apreciar adecuadamente los resultados que se logran en relación con los ahorros en el volumen de agua utilizada.

La información estadística muestra que los productores que recibieron apoyos del Programa para la adquisición, instalación y/o modernización de sistemas de riego consiguieron reducir el consumo promedio de agua por hectárea en alrededor de un tercio de la cantidad empleada antes del apoyo. Por otro lado, como resultado de haber realizado las inversiones en este componente y ante la expectativa de lograr mejoras en rendimiento y rentabilidad de los cultivos, los beneficiarios expandieron su superficie regada, aunque esto se presentó en una proporción pequeña (2.2%), dada la estabilidad que se ha alcanzado en cuanto a frontera agrícola. Como impacto final de estos dos cambios, se tuvo un ahorro de una magnitud muy importante en la cantidad global consumida de agua, lo cual indica, sin duda, que los proyectos de tecnificación de riego sí están incidiendo favorablemente en el nivel de sustentabilidad del agua en la agricultura.

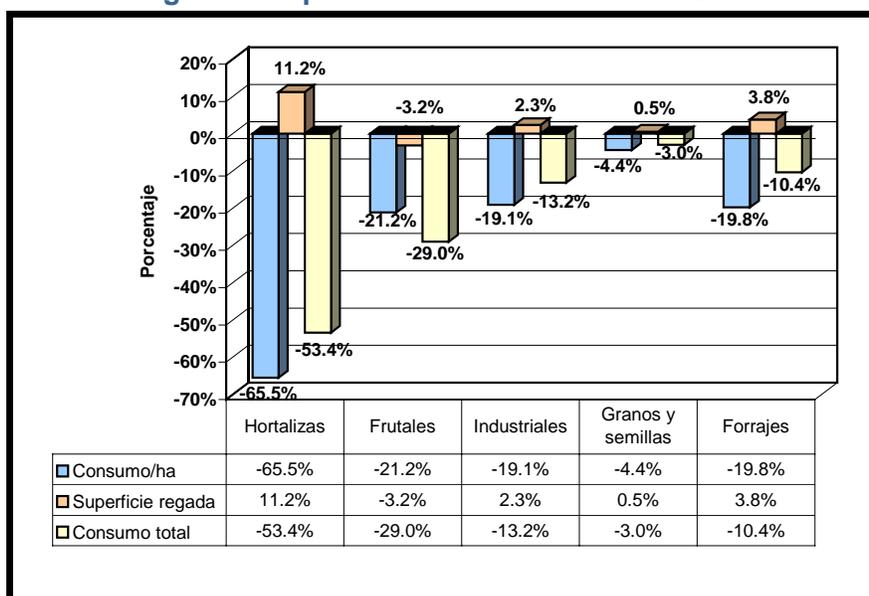
Figura 28. Impactos del Programa en la sustentabilidad del recurso agua 2001 (cambio porcentual)



Fuente: Encuesta a beneficiarios 2001.

Por otra parte, un análisis por giros productivos permite resaltar que es en aquellos cultivos que se caracterizan por ser más demandantes de agua, como las hortalizas y los frutales, en donde se logran los mayores ahorros del recurso. El mayor ahorro en estas ramas se relaciona con el hecho de que se trata de cultivos de alta densidad económica, los cuales generalmente son desarrollados por agricultores con un mayor nivel de capitalización, haciendo posible la instalación de sistemas de riego de alta tecnología (goteo, micro aspersión) y consiguiendo con ello reducciones considerables en la cantidad de agua empleada.

Figura 29. Impactos sobre la sustentabilidad del recurso agua según rama productiva en beneficiarios 2001



Fuente: Encuesta a beneficiarios 2001.

Contrariamente a lo que sucede en hortalizas, en el caso de granos y oleaginosas se encontraron ahorros pequeños en el uso de agua, lo cual está asociado al perfil de las unidades de producción en este giro productivo, y a que los apoyos que reciben los productores de estos cultivos suelen estar orientados hacia la introducción de mejoras de menor monto de inversión y con un alcance más limitado en la actividad (por ejemplo, revestimiento de canales, instalación de tubería y compuertas, adquisición de cañones de aspersión).

4.2.6 Integración de cadenas agroalimentarias

Esta es una de las cuatro líneas de política que ha establecido la SAGARPA para imprimirle un nuevo impulso al desarrollo del sector, bajo propósitos de fortalecimiento de la competitividad del conglomerado productivo en el que se inserta la producción primaria (insumos, equipos, empaque, almacenamiento, transformación, transporte, comercialización).

Para medir el impacto de Alianza en este ámbito se analizan efectos de encadenamiento productivo hacia atrás y hacia delante⁵¹.

La integración vertical hacia atrás ha ocurrido en una cuarta parte de los beneficiarios encuestados, tanto los que recibieron apoyos en 2001 como en los beneficiarios de 2003. Esa proporción se concentra en los estratos intermedios, posiblemente debido a estrategias de amortiguamiento en la elevación de costos de producción a través del reciclaje de insumos en la unidad de producción (fertilizantes orgánicos o semillas, por ejemplo) o de la atención de necesidades de manera grupal (empaque, almacenamiento, etc.).

La magnitud de los impactos indica que en los beneficiarios 2001 el porcentaje de autoabastecimiento después de recibido el apoyo se incrementó en 15% mientras que entre los beneficiarios 2003 fue del 12.4%.

La incidencia de Alianza en este cambio muestra que los beneficiarios 2001 lo imputan en un 29.4% de los casos al apoyo de Alianza, en tanto que los beneficiarios 2003 lo hacen en el 35.9%. Esta influencia relativamente modesta guarda correspondencia con el hecho de que los componentes del Programa no se orientan mayoritariamente en ese sentido.

Son más sensibles los estratos bajos de productores a experimentar cambios en la proporción en que se autoabastecen, hecho que tiene que ver con su escala productiva y menores recursos para acceder a insumos y servicios en el mercado. Un ejemplo de ello es la costumbre generalizada entre los productores de pequeña escala, principalmente en la rama de granos y oleaginosas, de utilizar sus propias semillas, reservando en cada ciclo las de mejores características. El productor de los estratos superiores, por el paquete tecnológico que emplea, recurre más a fuentes externas de proveeduría.

En lo que se refiere a impactos de integración de la cadena hacia adelante, la proporción de la producción colocada en el mercado, antes y después de recibir el apoyo del Programa, prácticamente no registró variaciones en los distintos estratos de productores beneficiados en 2003, con excepción de los productores del estrato I los cuales

⁵¹ El análisis de integración de cadenas considera los siguientes rubros: semillas o plántulas; fertilizantes; agroquímicos; materiales, herramientas y equipos; servicios profesionales; transporte; almacenamiento; y, conservación o refrigeración.

incrementaron en 21.8% esa proporción, ya que la reorientación a hortalizas señalada en el apartado de reconversión productiva tiene un evidente destino al mercado.

Es importante señalar los cambios en el destino de la producción colocada en el mercado según eslabones de la cadena⁵². Si bien las ventas a los intermediarios continúan siendo el canal fundamental de colocación de las cosechas en el mercado, con alrededor de la mitad del total de ventas, su participación relativa muestra un declive del 1% entre beneficiarios 2001 y del 7% en el caso de los beneficiarios 2003. Este resultado es importante en la medida que indica la recomposición de canales de comercialización para abrir posibilidades de un mejor posicionamiento del productor primario. Las exportaciones directas, en ambos casos, ganan en participación con alrededor de 6% para representar ahora hasta una quinta parte de las ventas en el mercado. A su vez, las ventas a la agroindustria cobran mayor importancia entre los beneficiarios 2003 al incrementar su participación en 5%, posiblemente bajo el efecto de la mayor penetración de los esquemas de agricultura por contrato. Finalmente, las ventas directas al consumidor final tienen cambios imperceptibles, su participación en el total de ventas no rebasa el 9%.

Tanto los beneficiarios del Programa en 2001 como los de 2003 señalan en una proporción de apenas el 11% que estos cambios se deben al efecto propiciado por los apoyos de Alianza. Esta es una proporción relativamente modesta, que refleja las dificultades ya comentadas en otros capítulos para una mayor penetración de los componentes que posibilitan el avance del productor en procesos de agregación de valor y de acceso a eslabones subsecuentes en la cadena agroalimentaria, como es el caso de los equipos e instalaciones para el tratamiento poscosecha.

4.2.7 Desarrollo de capacidades

El desarrollo de capacidades constituye una vía fundamental para lograr mayores impactos en indicadores como cambio técnico, productividad y nivel de ingreso de los productores. No obstante, como se ha planteado en los capítulos previos, la atención de estas necesidades ha enfrentado la incipiente operación del vínculo con PRODESCA.

Del total de beneficiarios 2003 solamente el 3.7% de ellos recibió algún tipo de capacitación a través de Alianza, lo cual es indicativo de una cobertura muy reducida de dicho servicio. Significa que solamente alrededor de 4 de cada 100 inversiones de capital físico que se apoyan van acompañadas por un componente de asistencia técnica y/o capacitación.

En particular, en lo referente a PRODESCA se encontró que únicamente el 2% del total de beneficiarios recibió apoyo de este subprograma. Este es un indicador básico que ilustra el todavía bajo grado de vinculación y complementariedad que se ha logrado entre los apoyos para inversión física otorgados a través del Subprograma de Fomento a la Inversión y Capitalización y los apoyos para capacitación y asistencia técnica canalizados vía PRODESCA.

Para medir los impactos que tuvieron los servicios de asistencia técnica y capacitación entre los beneficiarios del Programa que los recibieron, se elaboró un *índice de desarrollo*

⁵² Se refiere a la distribución porcentual de la venta de la cosecha a la fábrica o empaquetadora, al intermediario comercial, al consumidor final y a la exportación directa. Se le pidió a los encuestados señalaran esos porcentajes antes de la recepción del apoyo del Programa y la registrada en 2004.

de capacidades (IC)⁵³. En beneficiarios 2003 el IC experimentó un incremento global del 10%. Sin embargo, a pesar de que este aumento parece significativo, no debe olvidarse que se refiere a un universo muy pequeño de productores que recibieron capacitación (3.7%), por lo que su impacto sobre el conjunto de beneficiarios de Fomento Agrícola es muy reducido.

Por otro lado, el análisis por estrato permite apreciar que los impactos en el desarrollo de capacidades por tipo de productor son claramente diferenciados. En términos relativos, los apoyos de Alianza para capacitación tienen impactos muy elevados en los productores de los estratos bajos y mucho más reducidos en los altos (incluso en el estrato V el impacto es nulo).

Cuadro 18. Impacto en el desarrollo de capacidades en beneficiarios 2003

Tipo de beneficiario	IC _A	IC _D	Cambio en el IC debido a la Alianza (%)
I	0.063	0.246	216.6
II	0.133	0.227	30.8
III	0.212	0.261	5.9
IV	0.297	0.325	1.5
V	0.490	0.471	0.0
<i>Fomento Agrícola</i>	<i>0.203</i>	<i>0.270</i>	<i>10.0</i>

Fuente: Encuesta a beneficiarios 2003.

IC_A: Índice de desarrollo de capacidades antes del apoyo.

IC_D: Índice de desarrollo de capacidades después del apoyo.

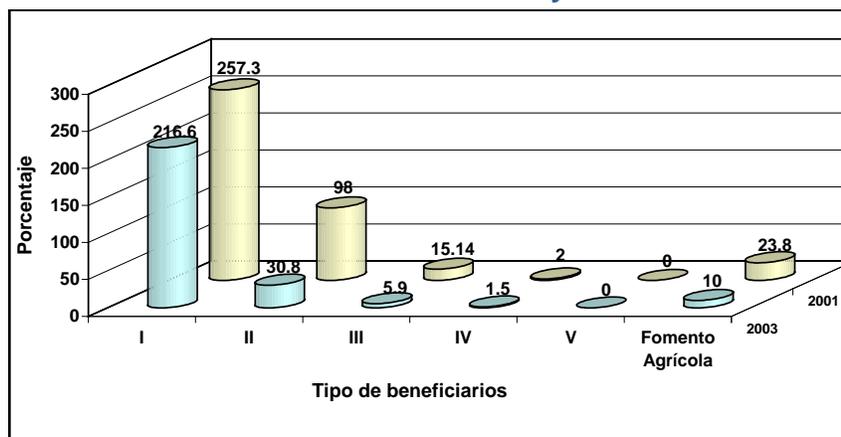
Una razón importante que puede estar detrás de estas diferencias en los impactos tiene que ver con el perfil de los PSP del PRODESCA, ya que normalmente se trata de técnicos que tienen una formación *general* en el área agronómica, pero que no están en condiciones de ofrecer asesoría especializada tal y como la requieren los productores de los estratos altos, quienes en la mayoría de las veces demandan asesoría muy específica sobre su giro productivo, y no sólo sobre problemas técnicos del proceso de producción primaria, sino principalmente sobre aspectos financieros, uso de tecnología moderna, inocuidad de alimentos y mercados.

Asimismo, los impactos en los estratos bajos (I y II) parecen demasiado elevados, sin embargo, aquí debe tenerse presente que para calcular el cambio correspondiente se está partiendo de una base muy pequeña, pues se trata de productores que antes de recibir los servicios de capacitación no contaban con otros apoyos que atendieran sus necesidades en este rubro.

Finalmente, al comparar los ejercicios 2001 y 2003 se encontró que en el primero de ellos los impactos fueron sistemáticamente mayores en todos los estratos de beneficiarios y para el Programa en su conjunto, lo cual es consistente con lo esperado en relación con esta variable debido a que los servicios de asistencia técnica y capacitación que apoya la Alianza requieren de un cierto tiempo para que manifiesten plenamente su efecto en el desarrollo de capacidades, por el proceso de asimilación y apropiación de las nuevas técnicas y habilidades que debe darse en los productores apoyados.

⁵³ El IC se calcula como la diferencia en el número de actividades administrativas, gerenciales y de gestión que desarrolló el beneficiario antes y después del apoyo de servicios de capacitación por parte de Alianza. El IC toma valores en el intervalo [0, 1]; valores cercanos a 1 indican mayor desarrollo de capacidades.

Figura 30. Impactos sobre el desarrollo de capacidades según tipo de beneficiarios 2001 y 2003



Fuente: Encuesta a beneficiarios 2001 y 2003.

4.2.8 Fortalecimiento de organizaciones económicas

La formación y consolidación del capital social en el medio rural es un tema central para superar algunas restricciones que inhiben el desarrollo productivo. Los ámbitos clave sobre los que incide el grado de organización se relacionan con la capacidad de gestión, el desarrollo de mercados, las economías de escala y la agregación de valor.

En este sentido, el diseño operativo del Programa en cuanto a la atención preferencial a la demanda de apoyos de productores organizados, por sobre la de productores individuales, ha constituido un incentivo para que estos se organicen.

Un primer elemento destacable es que mientras que los beneficiarios que obtuvieron apoyo del Programa en 2001 a través de una organización fue el 38%, para el año 2003 esa proporción se elevó al 45%. Durante el primer año, quienes se organizaron básicamente con el propósito de acceder a los apoyos, representaron el 64% del total de beneficiarios que recibieron dichos apoyos vía organización, en tanto que en el año 2003 sólo significaron el 54%. Este comportamiento ilustra un efecto inductor importante del Programa en la integración de grupos organizados de productores que buscan también otro tipo de beneficios.

La permanencia de los productores como grupos organizados después de recibido el apoyo, tanto para beneficiarios en 2001 como los de 2003, es elevada. En el primer caso, un 87% de los beneficiarios encuestados señaló que la organización continúa vigente y con alta estabilidad en su número de miembros, y en el segundo, tal porcentaje fue del 84%. No obstante la magnitud de estas cifras, en el trabajo de campo para esta evaluación pudo constatar que en la mayoría de los casos los grupos conformados para solicitar los apoyos de Alianza, realizan muy pocas actividades adicionales en forma colectiva.

Ahora bien, un aspecto importante de la participación de los productores en figuras organizativas con fines económicos es el tipo y cantidad de beneficios que derivan de esa integración⁵⁴. Así, la variación en el desarrollo de las organizaciones, medida por la

⁵⁴ La encuesta a beneficiarios que recibieron apoyo del Programa en 2001 y 2003 incluyó una pregunta específica sobre el tipo de beneficio obtenido por la organización a la cual pertenecía el productor. Se

diferencia en el número de beneficios antes y después del apoyo de Alianza, señala que estos se duplicaron en el caso de los beneficiarios de 2001, mientras que en beneficiarios 2003, los beneficios se incrementaron en 64%. La contribución de Alianza a estos impactos indica que en beneficiarios 2001 el 46% de los beneficios obtenidos después del apoyo fueron imputados a Alianza, en beneficiarios 2003 esa relación es ligeramente menor, de un 40%.

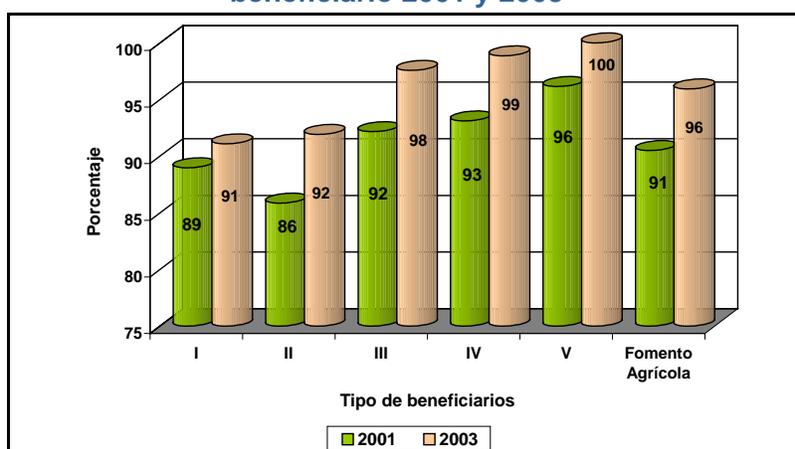
4.3 Resultados sobre la permanencia y nivel de aprovechamiento de las inversiones

Este es un aspecto esencial para comprender el alcance de los impactos del Programa en las unidades de producción. La permanencia remite a situaciones que tienen que ver con la sustentabilidad económica de la unidad, la actitud del productor ante el cambio y con la percepción del activo como reserva de valor. En tanto que el grado de utilización del activo se asocia con su funcionalidad dentro de la unidad de producción, la capacidad técnica del productor y con factores de escala productiva.

Al presente, la permanencia de los activos apoyados por el Programa dentro de la unidad de producción es mayor entre beneficiarios del 2003 respecto de quienes recibieron el apoyo en 2001, ello como resultado de la reciente incorporación del activo en el primer caso. Comparando ambos años, se observa que el comportamiento de este indicador según el estrato de productores es muy similar en ambos casos, teniéndose que la proporción de beneficiarios que conservan el apoyo es mayor en los productores grandes.

Por otro lado, las razones que explican el por qué los productores se deshacen del activo pueden ser diametralmente distintas entre estratos. Así, es plausible la hipótesis de que en los estratos más bajos la decisión de deshacerse del activo puede estar asociada a ingentes necesidades de liquidez, en tanto que en los estratos de mayores recursos, puede ser el resultado de la sustitución por un activo con ventajas técnicas y económicas.

Figura 31. Permanencia de los apoyos por tipo de beneficiario 2001 y 2003



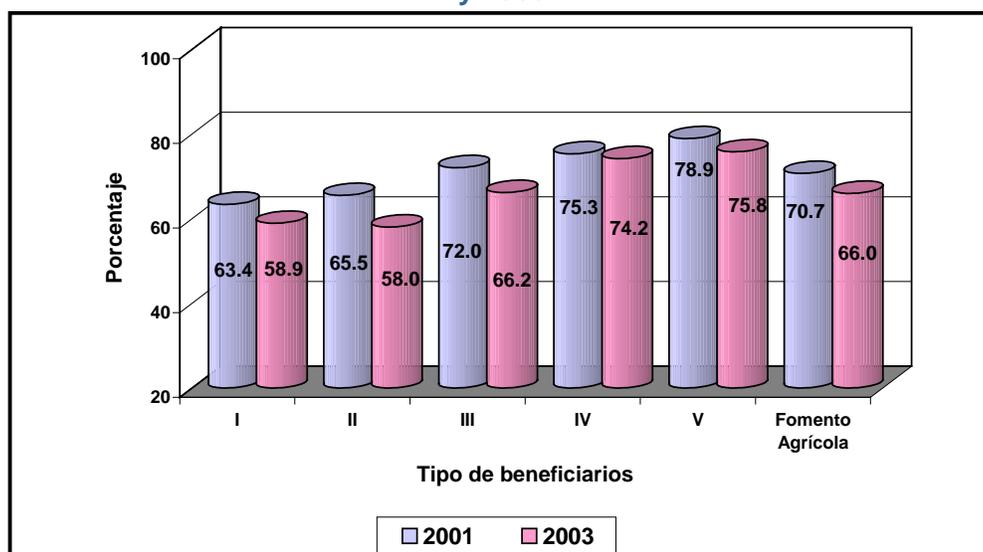
Fuente: Encuestas a beneficiarios 2001 y 2003.

consideraron cuatro categorías de beneficios: capacidad de gestión (acceso a otros programas y servicios), desarrollo de mercados (acceso a nuevos mercados), economías de escala (reducción de costos) y agregación de valor (tratamiento poscosecha, procesamiento, transformación).

Por otra parte, en relación con el nivel de aprovechamiento de los activos apoyados se observan dos rasgos interesantes. El primero tiene que ver con el factor tiempo, ya que conforme pasan los años se da un proceso de maduración de las inversiones y de asimilación tecnológica, lo cual se manifiesta en que el nivel de uso de los activos aumenta.

El segundo rasgo se relaciona con el tipo de productor. El nivel de aprovechamiento de los apoyos es mayor entre los productores de los estratos más altos, lo cual puede explicarse por el hecho de que disponen de mayores recursos para realizar inversiones integrales o porque su mayor escala productiva les permite obtener mayor provecho del activo apoyado (Figura 32).

Figura 32. Nivel de uso de los apoyos por tipo de beneficiario 2001 y 2003



Fuente: Encuestas a beneficiarios 2001 y 2003.

Además, esta situación se ve reforzada en los casos en los cuales los apoyos se entregan en forma individualizada a productores pequeños, pues ocurre que el componente apoyado puede rebasar la capacidad requerida por los mismos (considérese el caso de un tractor o una cosechadora).

Así, en este indicador sobre el nivel de utilización de los activos apoyados, se aprecian márgenes importantes de mejora que permitirían obtener un mayor provecho de las inversiones realizadas por Alianza y los productores, por lo que cabe reflexionar sobre la pertinencia de las inversiones en situaciones de bajos niveles de utilización de la capacidad.

4.4 Factores que contribuyen al éxito de las inversiones apoyadas por la Alianza

La trayectoria del Programa en los últimos años permite apreciar un conjunto de elementos que constituyen condiciones esenciales para el éxito de los proyectos apoyados con recursos de la Alianza.

4.4.1 Identificación de proyectos exitosos

Estas reflexiones buscan llamar la atención sobre aspectos centrales del contexto socioeconómico, técnico y productivo en el que las acciones de Alianza multiplican sus impactos en el fortalecimiento de las unidades de producción y en el bienestar de los productores. Se presentan, a modo de ejemplo, tres proyectos de producción de hortalizas y mezcal en los estados de Chiapas, Jalisco y Oaxaca, a cargo de diversos tipos de productores.

Proyecto: Red de Invernaderos de la Meseta Comiteca

El objetivo del proyecto es consolidar una empresa rural agrícola que impacte en el ingreso de las familias participantes y promueva un esquema de organización para la comercialización que posicione ventajosamente sus productos en el mercado. El proyecto se localiza en Comitán, Chiapas.

La red se integra con 55 productores agrupados en 8 sociedades cooperativas y una sociedad de producción rural, con orientación a la producción de hortalizas inocuas, actualmente producen jitomate. El mercado objetivo es el regional, pero con miras a la exportación a Centroamérica.

El proyecto consistió en la construcción de 11 naves de invernadero de 1,200 m² cada una, equipadas con sistema de riego por goteo, con una inversión total de 2.4 millones de pesos. La producción anual es de 520 toneladas, con un valor de 3.1 millones de pesos. Los empleos generados son 33. La inversión se financió con la siguiente mezcla de recursos: Alianza (49%), FINCA Chiapas (30%), Productores (16%) y Presidencias Municipales (5%).

Los productores han tenido el acompañamiento técnico-gerencial necesario para el diseño, capacitación e implementación del proyecto. Los recursos para la contratación de la empresa que los ha respaldado en esas tareas fueron proporcionados por el PRODESCA, actualmente se tramita apoyo de ese Programa para un estudio de impacto comercial en Centroamérica que se hará conjuntamente con el Centro Internacional para la Preinversión Agropecuaria (CIPREDA).

Los principales logros del proyecto son la integración y consolidación organizativa de productores para los que la acción dispersa les impedía optar por el cambio tecnológico y el posicionamiento en nuevos mercados con mayores oportunidades. Los productores tienen planeado ampliar su proyecto con 15 naves adicionales, centro de acopio, cámara de frío y empacadora, con una inversión requerida de 5.8 millones de pesos en los que se buscará la conjunción de recursos de FIRA, FONAES, ALIANZA y FIRCO.

Proyecto: El Jaluco, S.P.R. de R.L.

El objetivo del proyecto es integrar la producción de chiles jalapeños en sistemas de riego tecnificado con la infraestructura para la comercialización, que permita agregar valor a la producción y acceder a nuevos mercados en mejores condiciones para el productor primario. El proyecto se localiza en el municipio de Cihuatlán, Jalisco.

La sociedad de producción rural está integrada por 10 socios que cultivan 90 hectáreas de chile jalapeño y 14 hectáreas con otro tipo de chiles y tomate verde, con sistemas de acolchado y fertiriego por goteo.

El proyecto consiste en la construcción de una nave de empaque, cuarto frío, remolques y cañón fumigador, con una inversión total de 1.0 millones de pesos, de los cuales Alianza

apoyó con el 40%. El mercado objetivo es la exportación a Estados Unidos con producto fresco empacado en cajas de 10 libras, seleccionado y pre-enfriado, también se tiene la posibilidad de vender directamente a enlatadoras nacionales.

El proyecto permitió a los productores resolver el problema de comercialización al posibilitar contactos directos con mercados de destino y regular el precio en la región, anteriormente estaban en manos de los intermediarios locales, que fijaban precios y condiciones, basados en su poder de mercado y disposición de infraestructura.

Los productores también contaron con el apoyo del PRODESCA para la contratación de un prestador de servicios profesionales que los auxilió en la formulación del proyecto.

Proyecto: Integración productiva en la cadena agave-mezcal

El objetivo del proyecto es lograr mejores condiciones en la producción y venta de mezcal para el productor primario, para ello se realizará la integración de todo el proceso productivo, desde la generación de material vegetativo, hasta el envasado y etiquetado de mezcal. El proyecto se localiza en el municipio de Ejutla, Oaxaca.

El proyecto lo llevan a cabo 38 productores asociados en una empresa integradora que recibieron apoyo de Alianza para la instalación de viveros, rehabilitación de 15 “palenques” (lugar donde se obtiene el mezcal a partir del agave), adquisición de barricas de roble y construcción de una bodega de acopio.

Los logros principales del proyecto han sido la apertura de nuevas oportunidades de mercado, con una marca propia, que les da la posibilidad de ventas directas en el mercado doméstico e internacional.

4.4.2 Factores de éxito

Los proyectos analizados tienen como común denominador las siguientes características, las cuales permiten comprender algunos de los elementos que ayudan al logro de mayores impactos en los recursos canalizados por la Alianza.

- Espíritu emprendedor de los productores
- Organización económica consolidada
- Acceso a asistencia técnica de calidad en la identificación, diseño e implementación de los proyectos
- Proyectos que favorecen la inserción en los mercados y propician la integración de cadenas
- Capacidad de gestión de los productores y/o del técnico que los acompaña, lo que suele traducirse en la captación de recursos de diversas fuentes para financiar el proyecto

Finalmente, para asegurar el éxito de las inversiones, la presencia de estos factores debe ser reforzada mediante un adecuado acompañamiento institucional y un esquema de seguimiento que muestre funcionalidad operativa.

Capítulo 5

Conclusiones y recomendaciones

En este capítulo se presentan las conclusiones y recomendaciones sobre los temas centrales abordados en la presente evaluación. Las conclusiones están referidas a tres aspectos esenciales: la correspondencia entre la problemática subsectorial y las acciones del Programa, los resultados de la evaluación de procesos y los principales impactos propiciados por la entrega de los apoyos a beneficiarios de los años 2001 y 2003. Las recomendaciones, por su parte, buscan brindar elementos de juicio a los responsables de la política sectorial en los ámbitos federal y estatal, para la adopción de líneas de acción que contribuyan a mejorar la operación general del Programa y a potenciar en mayor medida el efecto de los apoyos.

5.1 Conclusiones

5.1.1 Correspondencia entre la problemática y la orientación general del Programa

En su definición actual, el Programa de Fomento Agrícola tiene los atributos conceptuales básicos para coadyuvar en la atención de algunos de los problemas centrales que afectan el desempeño de un elevado número de productores en las distintas regiones y cultivos a nivel nacional. Por el tipo de componentes que apoya, su incidencia se ubica en los aspectos de capitalización, diversificación productiva, sustentabilidad en el uso del agua y suelo, e incremento en el valor agregado a la producción primaria.

No obstante, es claro que la magnitud de muchos de estos problemas rebasa la posibilidad de atenderlos cabalmente bajo el esquema y la disponibilidad de recursos de la Alianza. Por ello, cobra particular relevancia la definición más precisa de la población, regiones y tipo de cultivos en los que busca incidir, a efecto de propiciar efectos demostrativos de lo que puede lograrse al inducir cierto tipo de inversiones en las unidades de producción. Tales aspectos remiten a la estratificación de población objetivo y definición de zonas, contenida en las Reglas de Operación, ámbitos en los cuales aún existen amplios márgenes de precisión y mejora. Aquí se tiene una importante oportunidad para mejorar la orientación del Programa.

Ahora bien, la experiencia de los últimos años indica que el énfasis del Programa ha estado en la entrega de apoyos para la compra de tractores y la instalación de sistemas de riego. En los hechos, otros componentes que se orientan a la atención de problemas de igual o mayor magnitud y prioridad (almacenamiento de granos en zonas productoras, salas de empaque de hortalizas y ornamentales, cuartos fríos, desarrollo de plantaciones, invernaderos, conservación de suelos, etc.) han tenido una atención secundaria. Lo anterior deriva, entre otros factores, de que este tipo de acciones requiere de un mayor grado de organización de los productores para lograr las escalas técnicas y económicas que implican proyectos a menudo complejos, factor crucial que cruza muchos de los problemas del agro nacional.

Asimismo, en la asignación de recursos por giro productivo se percibe una notoria concentración en ciertas ramas. En particular, el grupo de granos y oleaginosas recibe el 43% de los apoyos, aún cuando el valor de su producción sólo representa el 20% del PIB agrícola. Esto deja ver el peso que tiene el enfoque responsivo del Programa a las *demandas de los productores*, así como las distorsiones estructurales de precios relativos en que se desenvuelve la producción de básicos, particularmente el maíz, que recibe subsidios directos al productor por doble vía: PROCAMPO y Apoyos a la Comercialización.

Un aspecto destacable en la orientación del Programa es la incorporación de la temática sobre el desarrollo de los sistemas producto, que puede ser un eje sustantivo de articulación de instrumentos alrededor de la integración más eficiente del productor primario en la cadena producción-consumo. Este es un elemento mayor dentro de la política sectorial y sobre el cual la incidencia del Programa, por las acciones que contempla, apenas empieza a mostrar su potencial.

Por otra parte, una área de debilidad en el Programa es la que se refiere a la atención de las necesidades de capacitación y asistencia técnica al productor, este es un factor esencial para asegurar el uso eficiente de los activos incorporados al proceso productivo, además de la atención a otras necesidades (gestión de mercado, organización productiva, uso de herramientas de administración de riesgo, etc.), clave para el éxito de las unidades de producción.

5.1.2 Principales resultados de la evaluación de procesos

Los temas críticos sobre los procesos que implica la gestión del Programa, aluden a cuatro aspectos centrales: el diseño de sus principales elementos, la planeación de sus acciones, el arreglo institucional que le da soporte, y la operación, particularmente la forma como se asignan los recursos.

Diseño

Por el tipo de componentes que apoya, el Programa guarda correspondencia con tres de las cuatro líneas de la política sectorial definida por la SAGARPA: reconversión productiva, integración de cadenas y atención a factores críticos. Su incidencia en ellas se sustenta en los tres subprogramas que integran el Programa de Fomento Agrícola y que canalizan apoyos fundamentalmente para el fomento a la inversión, apoyo a la constitución de la figura de Comité Sistema Producto y generación de tecnologías para su integración en las unidades de producción.

El problema en esta correspondencia es que todavía son insuficientes los elementos programáticos de vinculación entre las líneas de política sectorial, necesariamente de alcance general, y la especificidad de los componentes de apoyo que tiene el Programa. Así, en la forma, cualquier acción del Programa se inserta y cumple con los enunciados de la política sectorial. Ello alude a la necesidad de un marco de planeación estratégica que presida la orientación del Programa.

La decisión en 2003 de aglutinar en un solo Programa una serie de componentes de diversa naturaleza que venían operando desde 1996, fue acertada, pues ello propicia mayor flexibilidad operativa y posibilita la incorporación de distintos apoyos alrededor de un proyecto, con un solo proceso de gestión. En 2003 el 96% de los beneficiarios del Programa accedieron sólo a un componente.

La incorporación del subprograma de Fortalecimiento de los Sistemas Producto es un elemento innovador en el diseño del Programa, que expresa la preocupación por darle una perspectiva más amplia a los instrumentos de política pública para fortalecer la competitividad de las cadenas productivas y, dentro de ellas, la inserción más eficiente del productor primario.

Por otra parte, un elemento fundamental del diseño actual del Programa es el vínculo con PRODESCA para atender las necesidades de asistencia técnica y capacitación a los productores que reciben apoyos de Fomento Agrícola. No obstante, esa articulación prácticamente no operó en 2003, lo que se traduce en un reto mayúsculo para favorecer el uso óptimo de los activos apoyados por el Programa y, en general, el fortalecimiento productivo en el sector. Las razones principales de este desencuentro están en lo novedoso del esquema, la falta de coordinación operativa en los estados, las inercias entre productores acostumbrados a ser receptores pasivos de los tradicionales servicios oficiales de extensionismo y, para cierto estrato de productores, la falta de un padrón de técnicos PSP por especialidad. Este problema involucra a la Alianza en su conjunto y, en un plano más general, se relaciona con la necesidad de estructurar el Sistema Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Rural Integral, previsto en la LDRS.

Planeación

La planeación sigue siendo una asignatura pendiente en el despliegue general de Alianza y, en lo particular, del Programa de Fomento Agrícola. En los estados existen formalmente planes de desarrollo agropecuario, pero son de una generalidad extrema, no establecen metas concretas ni fijan prioridades en el tiempo que enmarquen las acciones de cada año. En el nivel central, se tienen el Programa Sectorial y el PEC, pero se carece de un programa nacional, específico de Alianza, que defina acciones y metas concretas para los próximos años, que sea el marco para la concertación con cada estado y permita proyectar certidumbre a todos los actores sobre el rumbo de Alianza.

No obstante, hay algunas tendencias de cambio. Por ejemplo, en Chiapas, está en marcha un proceso de planeación estratégica, basado en un enfoque sectorial-territorial de cadenas productivas, que busca ser el referente no solo para los programas oficiales, sino de los esfuerzos de la sociedad en su conjunto.

La SAGARPA tiene como propósito la identificación y priorización de cadenas agroalimentarias con el propósito de apuntalar la competitividad, no de productos aislados, sino de encadenamientos productivos, este es un objetivo central de la política sectorial. Hay avances en esta línea, aunque aún falta un cabal entendimiento en los estados sobre el alcance de este nuevo enfoque de política, gestión administrativa y forma de hacer las cosas. En algunos estados se ha empezado a trabajar en diagnósticos de las cadenas relevantes, que sirvan como referente para llevar a cabo la asignación de recursos.

Al presente, la distribución de recursos entre subprogramas y componentes de Fomento Agrícola se realiza fundamentalmente a partir de tendencias observadas en los últimos años y bajo el enfoque general de Alianza de *respuesta a la demanda* de los productores, más que en una línea de inducción hacia ciertos componentes orientadores de cambios en las estructuras productivas. El peso fundamental lo siguen teniendo los tractores y sistemas de riego (principalmente líneas de conducción y compuertas), quedando a la zaga otros elementos de importancia estratégica como el equipamiento poscosecha, que incide sobre la agregación de valor a la producción primaria, y los componentes que apoyan más claramente la reconversión productiva (invernaderos, material vegetativo).

Arreglo institucional

El arreglo institucional sobre el que opera Alianza está afectado por el marasmo que caracteriza el proceso de federalización iniciado desde hace varios años. Esta es una fuente de desavenencias y, en algunos estados, incluso de conflicto entre la Federación y los estados, que está afectando no solo la eficiencia general de los procesos, sino el fundamento mismo de la Alianza.

Las principales causas de este proceso inconcluso de transferencia de estructuras administrativas (DDR y CADER) y recursos hacia los estados, tienen que ver con varios factores: la pugna por espacios de poder (Delegado federal / Secretario estatal), los pasivos laborales de SAGARPA, la falta de acuerdos específicos sobre una agenda para concluir el proceso y la falta de capacidad operativa en los estados.

No obstante, hay casos en los que se avanza en armonía entre las estructuras federales y estatales, como en los estados de Guanajuato, Querétaro y Tabasco, con definiciones claras de atribuciones y responsabilidades. Tales casos se fincan más en la buena relación entre ambas jerarquías, que en lo institucional.

Tanto en la mayoría de los estados⁵⁵ como en la SAGARPA central, no hay unidades administrativas avocadas específicamente a la conducción de la Alianza. En esas condiciones, se dificulta llevar a cabo los procesos de planeación desde una perspectiva totalizadora, la asignación de recursos que considere el balance entre programas y componentes, la estandarización de procesos operativos, el seguimiento sobre acciones y metas que se determinen como de alta prioridad e, incluso, la integración misma de la información sobre ejercicio presupuestal.

En las entidades federativas, el Comité Técnico Agrícola no desempeña las funciones de mayor trascendencia que le confieren las Reglas de Operación, mismas que se relacionan con la formulación y presentación de propuestas al Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable sobre el esquema de prioridades para la asignación de los recursos en el estado correspondiente, y con el establecimiento de vínculos con la Comisión de Desarrollo Rural para lograr una mejor coordinación de acciones en torno al Subprograma de Desarrollo de Capacidades (PRODESCA). Por el contrario, sus funciones se han circunscrito básicamente a la revisión documental y aprobación de las solicitudes de apoyo, las más de las veces fincadas en los aspectos formales de integración adecuada de los expedientes, que con base en la solidez de los elementos técnicos y económicos de los proyectos.

Hay importantes avances en la construcción de nuevas instituciones para darle soporte a definiciones estratégicas de nivel sectorial, como los Comités Sistema Producto. La integración de estas figuras se da a partir de la convocatoria de SAGARPA dirigida a todos los agentes económicos involucrados para avanzar en la integración del nuevo tejido institucional planteado en la LDRS. Este esfuerzo inició con la integración de los Comités, a la fecha se tiene un total de 29 Comités nacionales que significan alrededor del 60% del valor total de la producción agrícola del país, están ya integrados los Comités en cinco de los siete productos agrícolas considerados como básicos y estratégicos en la LDRS (maíz, frijol, trigo, arroz y sorgo). En las entidades federativas también hay avances en esta línea, aunque, a diferencia de los Comités Nacionales, en algunos estados

⁵⁵ Hay excepciones notables en Jalisco y Chiapas, especialmente en este último estado, en donde funciona una unidad de coordinación general de Alianza que le está imprimiendo congruencia a la acción y eficiencia operativa al conjunto de programas.

prevaleció la conformación de “Consejos de Productores” para consolidar la representación de los productores primarios. Este es un aspecto que reclama consideración específica en la promoción para integrar la figura de Comités. Un riesgo mayor en este esfuerzo institucional es la cooptación por parte de organizaciones gremiales, tanto de los productores primarios como de los demás agentes en las cadenas, que podría desvirtuar los propósitos de esta figura, así como el que se reduzca a un foro de reclamos al gobierno para recibir subsidios.

Operación

Por lo que hace a la operación del Programa, la forma como se asignan los recursos es el tema fundamental porque condiciona en gran medida el logro de sus objetivos. Al respecto, prevalecen criterios de ejercicio presupuestal por sobre la definición de estrategias y prioridades para el desarrollo. Así, la distribución de recursos entre componentes es el resultado de comportamientos inerciales de la demanda de apoyos, la facilidad para ejercer recursos e incluso de la presión de grupos de poder en el ámbito estatal. En las entidades federativas hay una visión muy extendida de que los apoyos deben entregarse al mayor número de beneficiarios posible, con un criterio de equidad, más que de desarrollo de dinámicas económicas autosostenibles. Esto tiene que ver con la forma como se seleccionan los beneficiarios, sin mediar consideraciones sobre su perfil socioeconómico, y el impacto que se espera del apoyo otorgado. Los apoyos se asignan de manera indiferenciada, lo que da lugar a que en los estratos más altos realmente lo que se hace es restituirle liquidez al productor sobre una inversión que de cualquier forma hubiese hecho, independientemente del apoyo de Alianza.

La idea de favorecer la entrega de apoyos a través de proyectos de inversión es correcta pues propicia la integralidad y complementariedad de la inversión. No obstante, en la mayoría de los estados ello ha terminado por ser un requisito más y no una guía para el desarrollo de la unidad de producción. La calidad de los proyectos es baja, en muchos casos se da la práctica de la “clonación” de proyectos. Quienes deciden sobre la autorización de las solicitudes muchas veces no tienen una idea clara de lo que es un proyecto, ni cómo se evalúa, y su decisión la toman por otros factores ajenos al impacto potencial de los mismos. Tampoco hay un esquema de selección de proyectos para priorizar la asignación de recursos con base en su calificación en solidez técnico-productiva, visión de mercado, y, en general, de sus impactos. En la práctica prevalece la asignación de apoyos por el principio de “*primero en llegar, primero en ser atendido*”. En algunos casos, al menos, esa asignación se hace de manera aleatoria, lo que deja una posibilidad de eficiencia en el destino de los apoyos.

La sinergia entre programas es débil. Tanto al interior de Fomento Agrícola, como entre éste y los otros programas de Alianza, el acceso de los beneficiarios a otros apoyos es muy reducido, lo que limita las posibilidades de una mayor efectividad de los subsidios canalizados para atender de manera integral la problemática en las unidades de producción. Las diferencias entre estratos son apreciables: mientras que un 17.1% de los beneficiarios del estrato I recibió apoyos de otros programas de Alianza, en el estrato V la proporción fue de 38.2%.

La oportunidad en la entrega de los apoyos sigue siendo un problema serio en la operación del Programa, un 25% de los beneficiarios encuestados así lo expresa. La incidencia de este problema en la incertidumbre que le genera al productor para aventurarse a realizar una inversión con la esperanza de recibir el *reembolso* de parte de esos recursos a través del subsidio del Programa, determina que se restrinja el efecto de inducción de la inversión que se busca a través de los apoyos. Este es un elemento de

sesgo en contra de los productores de menores recursos. En algunos estados ya se están desarrollando nuevos esquemas que buscan romper este círculo vicioso a través de la constitución de fondos de garantías líquidas; por ejemplo, en Chiapas, la figura de FINCA está contribuyendo en este sentido.

Por otra parte, hay una preocupante tendencia de reducción de la participación de gobiernos estatales en la mezcla de recursos dentro de Alianza, en algunos casos incluso se ha llegado a suprimir la contribución en ciertos componentes específicos. Esto es grave por dos razones principales: de una parte, se deja a la Federación la atención de necesidades que merecen la visión particular y relieve que le debe dar cada estado; de otra parte, se debilita el esquema general de Alianza, basado en la suma de esfuerzos de los distintos niveles de gobierno. El riesgo mayor en esta tendencia es la dispersión de recursos y la ausencia de sinergia en la acción pública.

Los componentes en donde los gobiernos estatales tienen una mayor propensión a asignar sus recursos para la mezcla en Alianza son aquellos de menor costo relativo, como el material vegetativo y paquetes tecnológicos (semillas, fertilizantes, agroquímicos, etc.) que les permiten alcanzar a un mayor número de beneficiarios (efecto político).

El cumplimiento de la normatividad establecida en las Reglas de Operación muestra debilidad en el ámbito de la publicación de listas de proveedores y precios de sus productos, lo que limita la información para una mejor decisión de los productores. Asimismo, el acceso del productor al SISER para conocer el estado de su solicitud de apoyo es muy limitado.

A dos años de iniciados los esfuerzos para la operación del SISER se han registrado problemas para su cabal funcionamiento que en mucho derivan de la dificultad para estandarizar procedimientos tan diversos en los estados. Algunos estados (Chiapas, Guanajuato, Jalisco y Sonora) han desarrollado sus propios sistemas buscando su compatibilidad con el sistema federal, en otros de plano se ha desechado éste (Oaxaca). Estas situaciones dejan ver el interés por preservar la discrecionalidad en la forma como se opera el Programa y se decide la entrega de los recursos entre los solicitantes de apoyos.

Finalmente, un tema de fundamental importancia es el relacionado con la modalidad de "Ejecución Nacional" que en 2003 absorbió el 29% del total de recursos federales asignados al Programa de Fomento Agrícola. Esta modalidad tiene un gran potencial para impulsar el desarrollo de líneas estratégicas de interés nacional, como la ejecución de proyectos de elevada inversión y largos periodos de maduración (plantaciones de palma de aceite, cacao, hule, y su encadenamiento agroindustrial), atención de factores críticos (fenómenos climatológicos), impulso al esquema de agronegocios con mezclas de recursos (FOMAGRO-FIRCO, FONAES), proyectos de investigación y desarrollo tecnológico, etc. En 2004 se eliminó esta modalidad para dar pie a la federalización de todos los recursos asignados por SAGARPA a la Alianza. Se estima que tal decisión representa un grave riesgo de dejar a la deriva acciones de importancia nacional, como por ejemplo el desarrollo y consolidación de sistemas producto que demandan de una visión nacional por las inversiones requeridas, su cobertura regional y la complejidad de las interacciones entre actores en la cadena, factores todos ellos difícilmente atendibles a partir de la suma de acciones dispersas en los estados.

5.1.3 Principales impactos propiciados por el Programa

El Programa de Fomento Agrícola indujo cambios de una magnitud importante en algunos de los indicadores considerados en esta evaluación, mientras que en otros el impacto fue más modesto. Esta valoración tiene como referencia principal la situación actual observada en beneficiarios que recibieron apoyos en el ejercicio 2001 y en algunos indicadores también se han tomado los resultados observados en beneficiarios del año 2003.

Debe destacarse que los impactos propiciados por los apoyos están determinados en gran medida por los procesos de diseño, planeación, arreglo institucional y operación del Programa, en donde como se señaló previamente, existen varios factores críticos que han limitado la magnitud de los resultados.

Entre los beneficiarios 2001 el **ingreso bruto promedio por hectárea en las actividades en las que se utilizó el apoyo** se incrementó 28% debido al Programa. Este es un impacto de una magnitud relevante y permite ver que el objetivo fundamental del Programa de Fomento Agrícola se estaría cumpliendo en una parte importante.

Fue en los estratos III y V donde se tuvieron los mayores cambios en esta variable. Los impactos del Programa en el ingreso se dan básicamente vía cambios en el volumen de producción más que por su efecto sobre el nivel de precios.

Por giro productivo, los mayores cambios en el ingreso se registraron en los productores de cultivos industriales, hortalizas y granos y oleaginosas, lo cual guarda una correspondencia directa con la mayor proporción de recursos recibidos en estas ramas productivas.

En lo referente a la variable **empleo** puede considerarse que el Programa indujo impactos importantes, si se toma en cuenta que no constituye uno de sus objetivos explícitos. Así, el aumento de los jornales contratados empleados en las unidades de producción de los beneficiarios 2001 fue de 6.7% como resultado directo de la entrega de los subsidios. Este resultado equivale a decir que de cada once beneficiarios que recibieron apoyo en este Subprograma, uno de ellos creó un empleo permanente. Sin embargo, no debe olvidarse que la mayoría de los jornales empleados en las actividades agrícolas corresponden a empleos eventuales o estacionales.

Los impactos de mayor magnitud en el empleo se presentaron en los estratos altos: de cada 10 nuevos empleos generados debido a los apoyos, 6 de ellos fueron creados por beneficiarios del estrato V y cerca de 2 en el estrato IV, en tanto que en el estrato I el impacto fue mínimo. Este resultado está asociado a la escala de producción y al tipo de cultivo que desarrollan los productores grandes (unidades de producción de mayores dimensiones, en cultivos intensivos de mano de obra).

La **capitalización** de las unidades de producción constituye uno de los ejes centrales del Programa en la perspectiva de lograr mayores impactos en las variables de primer nivel. Los hallazgos de la presente evaluación muestran que el valor de los activos en los beneficiarios 2001 se incrementó 11% debido a la Alianza. Este resultado, reviste una gran importancia, pues refleja un cambio que apunta hacia la atención de uno de los problemas esenciales analizados en el diagnóstico presentado en el capítulo 2 de este documento.

En términos relativos, la incidencia del Programa en la capitalización de los productores es mucho mayor en los beneficiarios de los estratos bajos. Esto se debe a que para los

productores pequeños los activos adquiridos vía el apoyo de la Alianza vienen a redimensionar su unidad de producción en mucho mayor medida que en el caso de los grandes productores en donde la escala de producción y el valor inicial de los activos son de mayores dimensiones.

Adicionalmente, para los beneficiarios 2003 se encontró que por cada peso de subsidio recibido, los productores aportaron 1.61 pesos, en promedio, lo que podría interpretarse como el tamaño de la inducción de inversión adicional que está logrando el Programa. Sin embargo, una parte importante de dichas inversiones se explica por factores externos a la Alianza, ya que 40% de los beneficiarios manifestó que la decisión de llevar cabo la inversión la había tomado con independencia del Programa. Este hecho ilustra que el Programa cuenta con un margen importante para mejorar la focalización de los recursos.

El indicador de **cambio técnico** muestra que los beneficiarios 2001 experimentaron un avance importante en su status tecnológico. En el 26% de ellos el aumento se debió al Programa, logrando incrementar el uso de componentes tecnológicos (material vegetativo, riego, fertilización y mecanización) en una proporción cercana al 48%.

Asimismo, de entre los cuatro componentes considerados en el análisis, el Programa impacta en mayor medida en los conceptos de mecanización y riego, rubros que en forma conjunta se llevaron alrededor de tres cuartas partes de todos los recursos entregados.

Un análisis por tipo de beneficiario permite apreciar que los cambios de mayor magnitud debidos a los apoyos se presentaron en los estratos bajos (I y II), lo cual es resultado de que en este tipo de productores se parte de una base tecnológica muy baja.

Del conjunto de indicadores analizados, la **producción y productividad** son variables intermedias esenciales, debido a que por un lado, en ellas se ven reflejadas las variaciones que primero se presentan en otros indicadores como el nivel de capitalización de las unidades de producción, el nivel tecnológico y el desarrollo de capacidades, mientras que, por otra parte, los cambios que experimentan se trasladan directamente al indicador de ingreso.

Como efecto directo de la entrega de los apoyos los beneficiarios 2001 aumentaron su producción en 17.7%, producto de haber ampliado la superficie cultivada (3.5%), pero fundamentalmente porque incrementaron sus rendimientos (13.6%). Esto último está en concordancia con los propósitos del Programa en el sentido de que busca propiciar aumentos en productividad, más que en la superficie sembrada.

Considerando el tipo de beneficiario, se observó que los mayores cambios tanto en rendimiento como en volumen de producción se presentaron en los estratos intermedios y bajos.

El proceso de **reconversión productiva** que se vive en el agro mexicano deja ver la presencia de cambios importantes en el patrón de cultivos existente. Tanto entre los beneficiarios 2001 como 2003 se observa que son los granos y oleaginosas el giro productivo que más superficie está perdiendo como proporción dentro del total de superficie cultivada, seguido de los frutales que en 2001 sufrió un retroceso considerable en su participación, en este último caso influyen las decisiones tomadas por productores agrupados en Comités Sistemas Producto nacionales, como el de los cítricos y plátano, para reducir la superficie sembrada y ajustar la producción a la demanda. En contraparte, son los cultivos industriales, las hortalizas y los forrajes, las ramas que han venido ganando peso relativo en el patrón de cultivos. Este cambio constituye una de las fuentes de variación del indicador empleo, ya que en particular las hortalizas y los cultivos

industriales son ramas más intensivas en mano de obra, que los granos básicos y las oleaginosas.

En términos globales, el índice de reconversión productiva para 2003 fue de 3.6 en tanto que para 2001 se ubicó en 5.9, lo cual permite señalar la consolidación de impactos en el patrón de cultivos con el paso del tiempo. Ahora bien, apenas un poco más de un tercio de los nuevos cultivos registrados fueron apoyados por la Alianza, lo que deja ver que la reconversión tiene fuerza propia, más allá de los programas de subsidios públicos.

La medición de los impactos del Programa sobre el nivel de **sustentabilidad en el uso del agua** muestra que los productores que recibieron apoyos en 2001 para la adquisición, instalación y/o modernización de sistemas de riego, consiguieron reducir el consumo de agua en sus cultivos en alrededor de un tercio de la cantidad empleada antes del apoyo. Los mayores ahorros del recurso se lograron en las hortalizas y frutales, lo cual se relaciona con la introducción de sistemas de riego de alta tecnología que comúnmente se lleva a cabo en esas explotaciones. En granos y oleaginosas, en cambio, los ahorros fueron menores, debido a que las mejoras que se introducen son de menores dimensiones y tienen alcances más limitados y porque recurren en mayor medida a sistemas tradicionales de riego.

A pesar de que la **integración de cadenas agroalimentarias** constituye una de las cuatro líneas estratégicas de la política sectorial del gobierno federal, el Programa aún no ha conseguido impactos de importancia en este ámbito, debido en buena medida a que sus componentes de apoyo no se orientan mayoritariamente a tal fin.

No obstante lo anterior, se observaron cambios interesantes en el destino de la producción según los eslabones de la cadena donde es colocada cuando va al mercado. Así, aún cuando los intermediarios siguen siendo el canal fundamental de colocación de las cosechas agrícolas (con alrededor de la mitad del total de las ventas) su participación relativa muestra un declive importante (de 7% en 2003). En este cambio, los apoyos de la Alianza han sido la causa principal en 11% de los casos, lo cual representa una incidencia modesta.

No obstante su gran relevancia para detonar importantes procesos de cambio en los sistemas de producción agrícolas, en el rubro de **desarrollo de capacidades** en 2003 se canalizaron apoyos para los productores beneficiarios del Programa en una cobertura muy limitada: sólo el 3.7% de ellos recibió algún tipo de capacitación a través de la Alianza. Asimismo, únicamente el 2% de los beneficiarios de FA tuvo acceso a los recursos del Subprograma PRODESCA.

Entre este reducido universo de beneficiarios que recibieron servicios de asistencia técnica y capacitación, el *índice de desarrollo de capacidades* creció 10%, registrando los mayores incrementos en los estratos de los productores pequeños, cuestión que se explica por el perfil de los productores. Al comparar los ejercicios 2001 y 2003 se observan cambios de mayor magnitud en el primer caso, hallazgo que muestra consistencia con lo esperado sobre este indicador debido al tiempo que requieren los productores que reciben este tipo de servicios para asimilar e incorporar en su proceso productivo las nuevas técnicas y habilidades adquiridas.

En relación con el indicador de **fortalecimiento de las organizaciones económicas**, la incidencia del Programa se da por la vía de dar preferencia a los grupos organizados en la entrega de los apoyos, ya que en su diseño actual no cuenta con una estrategia explícita para fomentar la organización productiva. En este sentido, en 2001 quienes se organizaron básicamente con el propósito de acceder a los apoyos de la Alianza

representaron el 64% del total de beneficiarios que recibieron dichos apoyos vía organización, mientras que entre los beneficiarios 2003 esa proporción fue del 54%.

Por otra parte, se encontró que la permanencia de los grupos organizados es elevada, aunque el trabajo de campo permitió corroborar que en la mayoría de los casos los grupos que se constituyen para solicitar los apoyos del Programa prácticamente no realizan actividades adicionales colectivas para el fomento de sus actividades.

En cuanto a la **permanencia de los activos apoyados** dentro de la unidad de producción se encontraron proporciones de beneficiarios (que manifestaron conservar dichos activos) relativamente altas en ambos ejercicios presupuestales, aunque un poco mayor en 2003 por la reciente incorporación del activo. Por el contrario, el **nivel de aprovechamiento de los apoyos** resultó superior en cerca de 5 puntos porcentuales en los beneficiarios 2001 lo cual se debe al proceso de maduración de las inversiones, a la vez que se percibe un amplio margen de mejora en este indicador pues se detectó una subutilización de la capacidad de los activos del orden del 30%.

Finalmente, durante el trabajo de campo se pudo identificar una serie de elementos cuya acción conjunta y complementaria permite incrementar las posibilidades de éxito de los proyectos productivos que apoya el Programa, logrando con ello aumentar los impactos de las inversiones realizadas. Entre estos **factores de éxito** destacan: i) Espíritu emprendedor de los productores; ii) Organización económica consolidada; iii) Acceso a servicios de capacitación y asistencia técnica; iv) Proyectos que favorecen la inserción en los mercados y propician la integración de cadenas; y v) Conjunción de recursos de distintas fuentes de financiamiento.

5.2 Recomendaciones

El Programa tiene un margen importante de mejora en sus procesos para propiciar una operación más eficiente y favorecer el logro de mayores impactos derivados de los recursos entregados a sus beneficiarios.

1. Destaca en primer término, la necesidad de trabajar en los estados en una **segmentación más funcional de la población objetivo** con base en parámetros técnicos y socioeconómicos, que diferencien claramente los distintos tipos de productor y, a partir de ello, se dé la posibilidad de tratamientos diferenciados en cuanto al tipo de componentes a apoyar y el monto de los apoyos. En esencia, se trata del **desarrollo de estudios de estratificación** en los estados, que sean el referente para la asignación de recursos entre componentes y tipos de productor.
2. Tales estudios deben considerar, mínimamente, las siguientes variables: grado de escolaridad, tipo de tenencia de la tierra, nivel de capitalización en la unidad de producción, dotación y calidad de los recursos naturales (suelo y agua), paquete tecnológico (uso de semillas mejoradas, fertilizantes, insecticidas, grado de mecanización), tipo de cultivo, emplazamiento en el mercado (canales de comercialización utilizados), grado de organización para la producción, uso de servicios de asistencia técnica, crédito y seguro.
3. A efecto de propiciar la **homogeneidad metodológica** en este tipo de estudios, se sugiere **que la SAGARPA formule una propuesta básica y brinde soporte técnico de acompañamiento a los estados** en esta tarea.

4. En tanto se realizan tales estudios, se recomienda hacer ajustes en corto plazo transfiriendo la **atención de los estratos de productores de bajos ingresos en zonas marginadas y no marginadas al Programa de Desarrollo Rural** en el que tienen mayores posibilidades de complementar los apoyos a componentes de inversión, con desarrollo de capacidades (PRODESCA) y de organización para la producción (PROFEMOR), así como de recibir mayores proporciones de subvención.
5. En lo que se refiere a la planeación como elemento rector de la asignación de los recursos, se estima de alta importancia la formulación de un **marco de referencia estratégico a nivel nacional para Alianza**, que precise su **rumbo y prioridades durante los próximos años** y contenga sus metas principales. En los estados, más allá de la existencia formal de un “Plan”, lo que se requiere es la definición clara de prioridades a partir de una visión estratégica sobre el desarrollo del sector. Y, en esa línea, hacer que la **asignación de recursos sea congruente con tales orientaciones** y que estas permeen la estructura operativa de la Alianza. Respecto a la experiencia iniciada por el estado de Chiapas, se recomienda darle seguimiento y, de ser necesario, apoyos específicos para su integración. La mayor difusión de este tipo de acciones es clave para propiciar su réplica en otras entidades del país. Para este último propósito **se recomienda adoptar el mecanismo de difusión que se ha seguido en el Programa de Fomento Ganadero** en el cual se realizan reuniones regionales y nacionales de intercambio entre las instancias federales y estatales que tienen que ver con los distintos procesos.
6. Se recomienda la **integración de un área central encargada de la coordinación general de Alianza en la SAGARPA y en cada uno de los estados**. Sus tareas esenciales serían la formulación de un programa que precise metas y recursos presupuestales para el resto de la presente Administración Federal y haga planteamientos de **orientación estratégica hacia el año 2008** que establezcan el estado ideal del sector al que se aspiraría cuando venza el plazo de liberalización completa previsto en el TLCAN y la contribución específica de Alianza para que se dé ese estadio ideal. Para SAGARPA, una unidad de este tipo también debe posibilitar la **ordenación de proyectos de ejecución nacional y el monitoreo sobre acciones y metas de elevado interés estratégico nacional**.
7. Es fundamental que tanto en el nivel central (SAGARPA) como en los estados (Secretarías de Desarrollo Agropecuario y Delegaciones SAGARPA en cada estado) se fortalezca el vínculo entre el Programa de Fomento Agrícola y el PRODESCA. Se recomienda actuar en varios ámbitos: realizar un amplio esfuerzo de **difusión entre los productores sobre las características de PRODESCA** y la forma de acceder a sus apoyos; **no autorizar apoyos de inversión de Fomento Agrícola en los que se perciba debilidad técnica del proyecto** y no tengan prevista su atención, independientemente de que esta provenga de un PSP o de otra fuente; adoptar un **enfoque diferenciado de atención a estratos de productores y giros productivos**; integrar un **padrón de PSP por especialidades**; revisar el **esquema de incentivos a PSP** para que acompañen las distintas etapas del proyecto (es clave la certidumbre sobre la continuidad y pago de servicios al PSP); reforzar la **capacitación de los operadores** en los estados sobre las características de PRODESCA y, **penalizar la falta de coordinación** entre los operadores de ambos programas en los estados.
8. La compactación de componentes en un solo Programa, debe complementarse con elementos de información que permitan a las instancias normativas y operativas, a nivel central y en los estados, conocer en todo momento el estado que guardan ciertas

metas de importancia sobre el rumbo del Programa y su contribución a la solución de problemas. En este sentido, se recomienda la **construcción de tableros de metas estratégicas** (por ej. sobre ahorros de agua cuando la fuente de aprovisionamiento es de acuíferos sobre-explotados, en regiones específicas como El Bajío y la Comarca Lagunera), que apoyen la toma de decisiones oportuna. Esta tarea la debería cubrir la unidad central de coordinación de Alianza, arriba propuesta.

9. Sin duda, el tema central en la operación de Alianza se refiere a la forma como se asignan sus recursos, en ello se compendia todo el entramado de definiciones de política y se determinan en gran parte sus resultados en los distintos estratos de productores y giros productivos apoyados.
10. Las recomendaciones en este ámbito van en distintos niveles: en el plano de la **distribución de los recursos entre subprogramas y componentes, es preciso que esta se haga con base en criterios de complementariedad de las inversiones** convenidas en los Anexos Técnicos para propiciar los cambios deseados en términos de reconversión productiva, integración de cadenas o algún otro objetivo, esto último supone la definición de prioridades en el marco estratégico antes señalado.
11. En el nivel de los productores, la asignación de los apoyos debe reconocer criterios de **diferenciación** (distintos productores tienen distintas necesidades y recursos para su atención), presididos del propósito de inducir su inversión; no tiene caso apoyar una inversión que de cualquier manera hubiese hecho el productor, tal focalización tiene como insumo los estudios de estratificación arriba mencionados.
12. Es urgente la **construcción de un padrón nacional y en cada estado de beneficiarios** de Alianza que aporte información sobre los productores que han recibido apoyos (componentes, montos, características del productor y de su unidad de producción, entre otros) con varios propósitos: analizar posibles esquemas de escalamiento tecnológico (por ejemplo, beneficiarios que hayan recibido componentes básicos para riego -líneas de conducción, compuertas- que puedan ser apoyados con sistemas de microaspersión o goteo), evitar la repetición en la recepción de un mismo componente, analizar fenómenos de concentración regional y por tipo de productor en ciertos componentes, contar con una base de datos para apoyar la planeación y asignación de recursos.
13. En el tema de la **oportunidad en la entrega de los apoyos**, sin desconocer las complejidades presupuestales (autorización-radicación-gasto en un ejercicio fiscal que no guarda correspondencia con los ciclos agrícolas), **es fundamental elevar la eficiencia sobre los factores sobre los que sí es posible incidir**, por ejemplo, **acortar los tiempos de dictamen y notificación al solicitante de apoyos**, disminuir la incidencia de desistimiento por parte del productor mediante el **acceso a fondos de garantías líquidas** que le permitan la consecución de financiamiento.
14. Asimismo, el logro de mayores impactos a través de los escasos recursos de Alianza, exige **mayor rigor en los criterios de selección de los beneficiarios en las estructuras operativas en cada estado**, es determinante que la asignación de los apoyos sea el resultado de la competencia entre proyectos, según sus impactos potenciales. Se sugiere **erradicar la práctica de “primero en tiempo, primero en derecho”**, ya que no tiene sentido ninguna construcción estratégica si su concreción se deja al hecho fortuito del orden de llegada de las solicitudes.
15. El **uso de los proyectos productivos** como herramienta para la canalización de los apoyos del Programa debe ser rescatado. En este sentido, se recomienda **mejorar**

sustancialmente la calidad de los proyectos, empezando por la socialización del concepto mismo, marcar criterios de rigor metodológico a quienes se encargan de su formulación y capacitar a los cuadros técnicos que revisan su factibilidad.

16. Respecto a la integración de **cadena agroalimentarias y la constitución y consolidación de los Comités Sistema Producto**, es imperativa la **construcción y socialización de una estrategia** que fortalezca esa línea de la política sectorial. Ya hay algunos avances en este sentido, pero se juzga imprescindible su ordenamiento y sistematización a partir de los siguientes aspectos: una **definición conceptual clara** sobre cadenas productivas y su transmisión dentro de la SAGARPA, dependencias federales relacionadas con el sector, secretarías agropecuarias en los estados y actores privados; completar las definiciones básicas para la integración y funcionamiento de los Comités Sistema Producto, con **particular acento en la formulación y seguimiento de los planes rectores**; emitir criterios y herramientas para la formulación y ejecución de presupuestos gubernamentales bajo la lógica de cadenas.
17. Algunos aspectos específicos que se estima pueden contribuir al avance en la integración de cadenas productivas en el sector, es la focalización en lo que se podría señalar como **“resortes” facilitadores de la vinculación entre eslabones**. Específicamente, se recomienda centrar esfuerzos en la mayor difusión de esquemas de **agricultura por contrato, acompañados de instrumentos de administración de riesgos** (coberturas de precios basadas en opciones sobre futuros) que protejan al productor primario y al comprador de variaciones en precios. También es esencial una **mayor cobertura en crédito prendario que ordene la salida de las cosechas**. En ambos casos se trata de fortalecer las sinergias entre Alianza y los programas que llevan a cabo otras áreas en el sector (ASERCA, Financiera Rural, etcétera).
18. Sobre este último aspecto, se recomienda darle **mayor énfasis dentro de Fomento Agrícola en los estados a proyectos de modernización en infraestructura de almacenamiento en campo**, por la alta sinergia que puede derivar hacia el facilitamiento de la vinculación con la agroindustria.
19. En torno al **proceso de federalización, es urgente su conclusión**. Para ello, se sugiere la **construcción de una agenda y su intensa negociación con los ejecutivos estatales**, con compromisos puntuales de corto plazo entre la Federación y los estados, para transferir a estos, cabalmente, la estructura territorial de la SAGARPA (DDR's y CADER's) y sus recursos asociados. Ligado a este propósito, se recomienda **condicionar la asignación de recursos federales al compromiso de los estados para mantener un nivel concertado de aportaciones**. No es deseable mantener en la **fórmula de asignaciones federales el criterio de grado de ejercicio de los recursos**, pues ello proyecta una señal incorrecta que premia el desempeño de las instancias estatales como maquinarias de gasto, pero carentes de perspectiva estratégica.
20. Finalmente, en relación a la **modalidad de ejecución nacional, es importante rescatar algunos de sus propósitos estratégicos**. Se recomienda negociar en la Cámara de Diputados la reposición de recursos en este esquema, que deberán ser utilizados para impulsar líneas de importancia para la política sectorial nacional y para financiar proyectos de cobertura regional. Al mismo tiempo, en SAGARPA deben generarse las **normas y procedimientos que consoliden esta modalidad como un soporte clave de la política sectorial**, con especial atención en el **establecimiento y seguimiento de compromisos y metas exigibles a los beneficiarios**.

21. Cabe mencionar que las recomendaciones planteadas arriba, encaminadas a mejorar los procesos críticos del Programa, también están orientadas a lograr mayores impactos en las variables en las que el Programa busca incidir. Tal es el caso del desarrollo de los estudios de estratificación, el reforzamiento del vínculo entre los apoyos de inversión de Fomento Agrícola y PRODESCA y la mejora en la oportunidad de entrega de los apoyos, por citar algunas.
22. Además, se estima que **para lograr mayores impactos** se deberían considerar los siguientes aspectos:
- a) Los impactos obtenidos en reconversión e integración de cadenas agroalimentarias, muestran que los apoyos del Programa están induciendo nuevas pautas de desarrollo productivo y de vinculación a mercados (en particular, exportación y ventas directas a la agroindustria). Hay un importante potencial de beneficios, pero **se requiere que en la asignación y operación anual se prioricen los componentes que inciden en estos cambios**. No significa que se desatendan a los granos y oleaginosas para privilegiar a las hortalizas y frutales, pero sí se requiere un **mejor balance en la distribución de los apoyos del Programa**.
 - b) Procurar una **atención más específica y efectiva en servicios de asistencia técnica, acordes al tipo de productor y exigencias de los proyectos apoyados**. De particular importancia es la focalización en aspectos clave para el éxito de los proyectos, como la definición de estrategias de comercialización y la asimilación de nuevas tecnologías.
 - c) **Dar prioridad a grupos organizados**, siempre y cuando se tengan elementos para garantizar que a futuro se conviertan en una organización económico-productiva. En primer término se deberán apoyar organizaciones que demuestren experiencia previa. En estos casos se podrían apoyar proyectos de gran envergadura con montos significativos que puedan detonar procesos de desarrollo regional y de fortalecimiento de los sistemas productivo. Aquí hay un margen importante de acción conjunta con otros programas de Alianza (PROFEMOR) para propiciar el fortalecimiento de las organizaciones.
 - d) Los sistemas de riego apoyados muestran impactos de importancia en el uso más eficiente del agua. Es fundamental la **sinergia con CNA para potenciar estos resultados con esfuerzos de complementación de inversiones para el escalamiento tecnológico** (de sistemas de riego rodado a sistemas presurizados –microaspersión y goteo-). Aquí, es decisivo **que en los estados haya una definición clara de prioridades en el tema del agua para riego y la congruencia de sus acciones y asignación de recursos correspondiente**. También es necesario asegurar el buen uso y aprovechamiento de los sistemas tecnificados a través de la efectiva capacitación y asistencia técnica al productor en todo el proceso, desde la identificación y selección de los equipos, en función de las necesidades reales del productor, hasta su correcta operación y mantenimiento. Hay que **poner el énfasis en apoyos diferenciados que favorezcan la adopción de estos sistemas en las regiones donde hay sobre-explotación de acuíferos (La Laguna y Bajío)**.

- e) Los componentes de **infraestructura de almacenamiento (granos básicos y oleaginosas) y red de frío (empaque y conservación de hortalizas y frutales)** han sido poco atendidos por el Programa, ellos representan una restricción estructural de primer orden para permitir al productor acceder en mejores condiciones al mercado (estacionalidad de precios, crédito a la comercialización, agregación de valor a los productos, etc.). Además de **darles mayor prioridad en la asignación de recursos presupuestales, se recomienda incidir en los factores que restringen el acceso de los pequeños y medianos productores, de manera especial la integración de grupos de beneficiarios** que puedan aportar las inversiones requeridas y hacer un uso en común de esas infraestructuras.
- f) En el ámbito de la sanidad e inocuidad es determinante **acelerar el paso en la adopción de sistemas de inocuidad, con prioridad en hortalizas y frutales**. La Ley de Bioterrorismo en Estados Unidos significa un riesgo real de barrera no arancelaria si no contamos con: métodos y procedimientos de inocuidad en el encadenamiento productivo (trazabilidad de los productos), equipamiento para ese propósito en las unidades de producción (factores de escala y organización productiva), y con mecanismos efectivos y reconocidos de certificación.
- g) Aquí hay un importante **campo de acción de Alianza en cada estado para inducir las inversiones necesarias y la capacitación a técnicos y productores** en el manejo de estas áreas. No es solo un problema de recursos presupuestales, sino de **diseño de una estrategia específica de inocuidad**, que visualice el esfuerzo de todos los eslabones de la cadena. A nivel de SAGARPA y en cada estado **es imperativa la congruencia entre los apoyos que provee Sanidad Vegetal y las necesidades de Fomento Agrícola**.

Anexo 1. Principales resultados de operación e impactos

Concepto	Indicador			Valor
Inversión total* (miles de pesos)	Autorizado	Fomento a la Inversión y Capitalización		2,916,490
		Fortalecimiento de Sistemas Producto		93,900
		Investigación y Transferencia de Tecnología		538,279
		Total		3,548,669
	Pagado (%)	Fomento a la Inversión y Capitalización		91.6
		Fortalecimiento de Sistemas Producto		54.8
		Investigación y Transferencia Tecnología		98.3
		Total		92.0
Productores beneficiados**	Programado	Fomento a la Inversión y Capitalización		83,911
		Fortalecimiento de Sistemas Producto		7,017
		Investigación y Transferencia Tecnología		750,202
		Total		841,130
	Avance (%)	Fomento a la Inversión y Capitalización		92.0
		Fortalecimiento de Sistemas Producto		7.6
		Investigación y Transferencia Tecnología		89.7
		Total		89.1
Principales metas físicas**	Componente	Unidad de medida	Comprometida	Alcanzada (%)
	Sistema de riego	Hectárea	64,933	74.9
		Productor	12,192	78.2
	Rehabilitación y conservación suelo	Proyecto	621	71.4
		Productor	17,892	93.4
	Tractor	Tractor	4,419	93.0
		Productores	20,331	95.5
	Sembradora	Sembradora	4,858	93.8
	Cosechadora	Cosechadora	37	75.6
	Equipamiento para manejo poscosecha	Maquinaria, equipo e instalaciones	225	112.4
		Proyecto	1,610	30.1
	Invernadero	Productores	3,259	33.5
		Planta producida	Planta	493,774
Planta adquirida	Planta	566,968	56.0	
Paquete tecnológico	Paquete	2,373	77.9	
Principales impactos	Indicador		Beneficiarios 2001	
	Incremento ingreso promedio / ha.		28%	
	Crecimiento en jornales contratados		6.7%	
	Aumento en capitalización		11%	
	Incremento en volumen de producción		17.7%	
	Aumento en productividad		13.6%	
	Incremento en superficie cultivada		3.5%	
	Ahorro en consumo de agua / ha		33.3%	
Crecimiento en superficie regada		2.2%		

* Modalidad de ejecución federalizada, incluye las aportaciones federal, estatales y productores, con datos al 29 de julio de 2004.

** Metas comprometidas en los Comités Técnicos de FOFAE y alcanzadas al 25 de julio de 2004 en modalidad federalizada.

Fuente: Elaboración propia con información de la Coordinación General de Delegaciones de la SAGARPA e indicadores de impactos de la presente evaluación, a partir de las encuestas a beneficiarios en los estados.

Anexo 2. Tipología de beneficiarios 2003

Para la realización de la evaluación de los programas de la Alianza para el Campo 2003 se definió una tipología de beneficiarios mediante la cual 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.

Cabe mencionar que con relación a la tipología utilizada en 2002, en la presente evaluación se introdujo como cambio importante la eliminación de la variable *orientación de la producción al mercado*, debido a que la información de la base de datos 2002 demuestra que la mayoría de los productores vende casi toda su producción al mercado por lo que no constituye una variable de diferenciación, y sin embargo sí da lugar a que los beneficiarios “pequeños” sean catalogados como productores de un estrato más alto que el que realmente les corresponde. En su lugar, se incluyó una variable adicional para medir el *nivel tecnológico* de los productores, la cual se construyó a través de un índice que toma valores en el intervalo [0, 1].

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					Califi- Cación
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

Nota: 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.

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