

Proyecto Evaluación Alianza para el Campo 2006

SAGARPA



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



Análisis de Políticas

Alianza para el Campo: Hacia una nueva etapa

Propuesta para el período
2007-2012

MÉXICO

27 de Julio de 2007



**Proyecto Evaluación
Alianza para el Campo
2006**

Análisis de Políticas

**Alianza para el Campo: Hacia
una nueva etapa**

**Propuesta para el período
2007-2012**



Ing. Alberto Cárdenas Jiménez
Secretario

Ing. Fernando Garza Martínez
Coordinador General de Enlace y Operación

MVZ. Renato Olvera Nevárez
Director General de Planeación y Evaluación

Lic. Verónica Gutiérrez Macías
Directora de Diagnóstico y Planeación de Proyectos

Ing. Jaime Clemente Hernández
Subdirector de Análisis y Seguimiento



**ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS
PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN**

Norman Bellino

Representante de FAO en México

Salomón Salcedo Baca

Oficial Técnico

Iván Cossío Cortez

Asesor Técnico Principal

Alfredo González Cambero

Director Técnico Nacional

Estudio elaborado por:

Octavio Sotomayor Echenique

Consultor Internacional

Tabla de Contenido

RESUMEN EJECUTIVO	1
1. INTRODUCCIÓN	5
1.1 Un nuevo contexto	5
1.2 Visión de la agricultura mexicana.....	6
1.3 Lo político y lo técnico en la política sectorial.....	6
1.4 APC como parte de un sistema de fomento	8
1.5 Objetivo del informe	9
2. ALIANZA PARA EL CAMPO Y POLITICA AGRICOLA.....	11
2.1 La política sectorial	11
2.2 Políticas comparadas: opciones de México y Chile	14
2.2.1 Los datos de base	14
2.2.2 Diferencias y similitudes	14
2.3 La evolución de Alianza para el Campo	17
3. HACIA UNA NUEVA ETAPA: PROPUESTA DE CAMBIOS	19
3.1 Cambios transversales.....	20
3.1.1 Dirección y coordinación.....	20
3.1.2 Componentes	21
3.1.3 Planeación.....	24
3.1.4 Focalización de los recursos de inversión.....	27
3.1.5 Sistema de asignación.....	32
3.1.6 Hacia un nuevo pacto entre la Federación y los estados	33
3.1.7 Integración de cadenas.....	35
3.1.8 Desarrollo de capacidades.....	40
3.1.9 Dimensión ambiental	45
3.1.10 Difusión.....	47
3.1.11 Evaluación	48
3.2 Cambios en los programas	50
3.2.1 Fomento Agrícola	50
3.2.2 Fomento Ganadero.....	52
3.2.3 Desarrollo Rural.....	55
3.2.4 Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria	58
3.2.5 Otros Programas	62
4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	65
4.1 Conclusiones	65
4.1.1 Aspectos de entorno.....	65
4.1.2 Alianza para el Campo.....	65
4.2 Recomendaciones	66
4.2.1 Cambios Transversales	66
4.2.2 Cambios en los Programas.....	70
ENTREVISTAS REALIZADAS	73
BIBLIOGRAFIA	75

Índice de cuadros

Cuadro 1: Hacia un nuevo trade off entre subsidios sociales y fomento productivo	8
Cuadro 2. Distribución de los recursos de SAGARPA según líneas de acción	13
Cuadro 3. Evolución institucional: hitos 2000 – 2006 de Alianza para el Campo	18
Cuadro 4. Fortalezas y debilidades de APC	19
Cuadro 5. Comparación entre estados	21
Cuadro 6. Algunos comentarios a la estructura programática de Alianza para el Campo	22
Cuadro 6. Algunos comentarios a la estructura programática de Alianza para el Campo (continuación)	23
Cuadro 7. Porcentaje de los recursos presupuestarios 2005 de Alianza para el Campo gastados en función de seis dilemas estratégicos.....	29
Cuadro 8. Conclusiones de la evaluación de impacto realizada por FAO	31
Cuadro 9. Los CSP y su definición conceptual	36
Cuadro 10. Análisis de las funciones que la LDRS le asigna a los CSP	37
Cuadro 11. Condiciones de éxito de un CSP	39
Cuadro 12. Recomendaciones de FAO para mejorar el SITT	43
Cuadro 13. Los problemas de suelos y agua en la agricultura mexicana	46

Índice de figuras

Figura 1. Principales Programas del Sector SAGARPA en 2006.....	12
Figura 2. Distribución de recursos de SAGARPA y MINAGRI por líneas de acción. Comparación México – Chile, año 2005.....	15

Siglas

ADR	Agencia de Desarrollo Rural
BPA	Buenas Prácticas Agrícolas
BPG	Buenas Prácticas Ganaderas
BPPM	Buenas Prácticas de Producción y Manejo
CADER	Centro de Apoyo al Desarrollo Rural
CEDRUS	Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable
CEVTTES	Centros de Validación y Transferencia de Tecnología
CNA	Comisión Nacional del Agua
COFEPRIS	Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios
COPLADEMUN	Consejo de Planeación Municipal
CORFO	Corporación de Fomento – Chile
CTA	Comité Técnico Agrícola
COTEGAN	Comité Técnico de Ganadería
COTRISA	Comercializadora de Trigo S.A. – Chile
CSP	Comités Sistema Producto
DDR	Distritos de Desarrollo Rural
DPAI	Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales
DR	Desarrollo Rural
FA	Fomento Agrícola
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FAT	Fondo de Asistencia Técnica - Chile
FG	Fomento Ganadero
GGAVATT	Grupos Ganaderos de Validación y Transferencia de Tecnología
HACCP	Sistema de Análisis de Peligros y de Puntos Críticos de Control
INDAP	Instituto de Desarrollo Agropecuario – Chile
INIFAP	Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias

IPC	Indice de Precios al Consumidor
I&TT	Investigación y Transferencia Tecnológica
LDRS	Ley de Desarrollo Rural Sustentable
MINAGRI	Ministerio de Agricultura – Chile
OAS	Organismos Auxiliares Sanitarios
ODEPA	Oficina de Estudios y Políticas Agrarias – Chile
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
PACRP	Programa de Apoyos a la Competitividad por Ramas de Producción
PADPEC	Programa de Apoyos Directos a los Productores por Excedentes de Comercialización
PAPIR	Subprograma de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural
PEC	Programa Especial Concurrente
PENITT	Programas Estratégicos de Necesidades de Investigación y Transferencia Tecnológica
PESA	Programas Especiales de Seguridad Alimentaria
PIASRE	Programa Integral de Agricultura Sostenible y Reconversión Productiva en Zonas de Siniestralidad Recurrente
PROCAMPO	Programa de Apoyos Directos al Campo
PROCHILE	Organismo público de fomento exportador - Chile
PRODESCA	Subprograma de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural
PROFO	Proyectos de Fomento – Chile
PROMOAGRO	Programa de Promoción Comercial y Fomento a las Exportaciones de Productos Agroalimentarios y Pesqueros Mexicanos
PROGAN	Programa de Estímulos a la Productividad Ganadera
PSIA	Programa de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria
PSP	Prestadores de Servicios Profesionales
RO	Reglas de Operación
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SAT	Servicio de Asesoría Técnica – Chile
SEDAGRO	Secretaría de Desarrollo Agropecuario (gobiernos estatales)

SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SENASICA	Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria
SINASICA	Sistema Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria
SISER	Sistema de Información del Sector Rural
SINACATRI	Sistema Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Rural Integral
SPIA	Subprograma de Inocuidad Alimentaria
SIRSD	Sistema de Incentivos para la Recuperación de Suelos Degradados – Chile
SIINIGA	Sistema Nacional de Identificación Individual de Ganado
SITT	Subprograma de Investigación y Transferencia de Tecnología
SNIDRUS	Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural Sustentable
SSA	Secretaría de Salud
TLC	Tratados de Libre Comercio
UPR	Unidad de Producción Rural

RESUMEN EJECUTIVO

1. Objetivos

La competencia internacional y la apertura creciente de la agricultura mexicana hacen urgente la puesta en marcha de un sistema de fomento integrado, que articule a los distintos programas e instrumentos operados por SAGARPA y otras Secretarías. Aunque este informe se sitúa en esa perspectiva, su ámbito de análisis se circunscribe a Alianza para el Campo. Este es uno de los programas de fomento más coherentes que existe en el dispositivo de política agrícola mexicana, y es el fruto de un largo proceso de mejoramiento institucional, logrado después de 11 años de operación. Por tal razón, Alianza para el Campo debería ser la plataforma sobre la cual se inserten otros eventuales programas de fomento.

El informe apunta a identificar propuestas de cambio para optimizar el funcionamiento de Alianza para el Campo. Ellas se basan en conversaciones con las autoridades de SAGARPA, así como con los miembros del equipo FAO de evaluación. También se ha realizado una lectura sistemática de todos los informes elaborados por dicho equipo, así como de otros documentos de interés.

2. Aspectos de entorno

México tienen diversas ventajas competitivas para el desarrollo de su agricultura y hay por tanto un gran potencial. Sin embargo, hay debilidades estructurales, en donde quizás la más relevante es el pequeño tamaño de la propiedad rural. Este hecho, sumado al escenario de apertura económica, obliga a incrementar la competitividad sectorial.

México invierte un importante monto de recursos en su agricultura y en su medio rural. Al comparar la estructura de este gasto por tipo de política entre México y Chile se constata la fuerte preeminencia que México le otorga a las transferencias directas a los agricultores (PROCAMPO, PROGAN y otros) las cuales representan el 44% del presupuesto de SAGARPA. Es necesario procurar que estos recursos sean más funcionales a la estrategia de desarrollo sectorial. Ellos deben ser reasignados progresivamente hacia políticas de fomento, de modo de generar un sistema de apoyo eficaz y de amplia cobertura, que ayude a elevar la competitividad sectorial.

En el actual sistema de fomento se observa una duplicidad entre Alianza para el Campo y el Programa de Competitividad, lo cual constituye un problema institucional de envergadura. Es preciso un análisis sistémico de ambos programas para ver la forma de integrarlos y de optimizar su funcionamiento. Otro tanto debe hacerse con programas análogos a APC, en donde también se pueden ganar eficiencias.

3. Alianza para el Campo

Alianza para el Campo es el principal instrumento orientado a fomentar la producción agropecuaria y la economía rural. A través de siete programas de fomento, Alianza entrega subsidios a fondo perdido para la formación de capital físico, humano, social y de bienes públicos (investigación, información, sanidad e inocuidad). En 2005 el presupuesto

total de Alianza fue de 12,508 millones de pesos, de los cuales el Gobierno Federal aportó el 43%, los gobiernos estatales el 17% y los productores el restante 40%. El aporte de SAGARPA en 2006 fue de 6,227 millones, lo cual implicó el 17% del presupuesto asignado para los programas de esta Secretaría.

APC ha acumulado una valiosa experiencia institucional y es parte esencial del dispositivo de fomento agrícola mexicano. Las exigencias de competitividad hacen necesario mantenerlo y consolidarlo para proyectarlo al futuro. APC cuenta con una trayectoria y un andamiaje institucional que permiten pensar en una ampliación sustantiva de los volúmenes de recursos y/o de componentes. APC cubre algunos de los ejes temáticos identificados, y por su trayectoria, tiene la fortaleza de ser un programa público de fomento capaz de absorber a programas análogos. De allí nuestra visión de APC como una especie de “chasis institucional”, que puede jugar un rol de pivote, de articulador, en el sistema de fomento mexicano.

En este informe APC ha sido analizada en sí misma, vale decir, sólo se ha buscado optimizar su funcionamiento. En el futuro este enfoque debería ser complementado con una aproximación más global y sistémica, en donde APC, PACOMP y otros programas sean vistos como un sólo sistema. De esta mirada eventualmente pueden surgir nuevas ideas que contribuyan a una reformulación más radical de la propia APC y del sistema de fomento.

4. Recomendaciones

Para elaborar la propuesta de cambios hemos separado dos niveles. En el primero se analiza a Alianza en forma transversal o como un todo, enfoque que permite apreciar muchos problemas sistémicos, que son comunes a todos los Programas. En el segundo nivel se analizan los problemas específicos de cada línea programática.

4.1 Cambios Transversales

- **Dirección y coordinación:** se sugiere colocar a Alianza para el Campo bajo una sola línea de dirección (o en su defecto bajo un comité de coordinación al nivel más alto de SAGARPA). Otra línea relevante es establecer un sistema de mejoramiento continuo, que identifique, premie y difunda las mejores prácticas de gestión, a partir de una comparación sistemática (*benchmark*) de las prácticas institucionales de los estados
- **Componentes:** se propone crear nuevas líneas programáticas en ámbitos que hasta hoy no han sido priorizados (praderas y mejoramiento de suelos, fomento a organizaciones económicas de medianos agricultores, medio ambiente)
- **Planeación:** es necesario construir una visión de largo plazo del sector agropecuario mexicano, a partir de estudios que identifiquen las ventajas competitivas del país frente a la competencia mundial. En esa misma dirección, hay que fortalecer a las SEDAGROS y unificar las instancias estatales de planeación (CTA, COTEGAN, CDR). Hay que dotar a estas instancias de capacidades externas que hagan posible ir más allá de lo administrativo. Otro tanto hay que hacer con la Unidad de Planeación y Evaluación de SAGARPA (más recursos profesionales y presupuestarios), en su defecto, crear una unidad técnica de planeación

- **Focalización de recursos de inversión:** es necesario incrementar la inversión en bienes públicos, con especial énfasis en sanidad, innovación tecnológica y medio ambiente. También se debe zanjar el dilema relativo a la población objetivo de APC. Aunque esta decisión es fundamentalmente política, se recomienda darle mayor énfasis a los pequeños agricultores (que deberían captar a lo menos un 50% de los recursos de APC)
- **Sistema de asignación:** se debe enmarcar la asignación de los recursos a lo establecido en los Anexos Técnicos. Hay que hacer obligatorio en toda los estados el uso del algoritmo de selección de solicitudes ya utilizado por Alianza en algunos estados
- **Hacia un nuevo pacto entre la Federación y los estados:** se sugiere generar instancias de coordinación y análisis para temas estratégicos: invertir tiempo y recursos para configurar una visión común con los estados. Otra manera de incentivar a los estados es asignar una mayor ponderación al indicador de aporte estatal, en la formula de distribución de recursos entre la Federación y los estados
- **Los Comités Sistema Producto:** sería conveniente zanjar la discusión conceptual: precisar las funciones de los CSP, separando el ámbito de los negocios privados y el de las políticas públicas. Se recomienda realizar estudios de competitividad por cadena. A partir de allí formular los Planes Rectores. Generar una Unidad Técnica especializada en CSP, en donde converjan profesionales de FA y FG
- **Innovación y Transferencia Tecnológica:** se recomienda unificar los sistemas de asistencia técnica para gestionarlos bajo una Unidad Técnica especializada en I+D+i. También se propone generar un sistema integrado y “ascendente” de TT, cuyas modalidades de operación sean acordes con los tipos de agricultores atendidos (servicios tipo: PRODESCA y análogos; GAVATT y análogos; Programas de Proveedores). También hay que fortalecer el trabajo realizado por las Fundaciones Produce y lograr mayores nexos con el sistema de transferencia tecnológica
- **Dimensión ambiental:** se recomienda condicionar la entrega de apoyos de Alianza a la realización de prácticas sustentables: no se deben entregar apoyos que afecten el medio ambiente. Se propone reforzar los programas de recuperación de suelos degradados
- **Difusión y rendición de cuentas:** se sugiere transparentar las convocatorias, difundiéndo las en forma activa en los medios
- **Evaluación:** se propone diseñar un nuevo modelo de evaluación, que combine evaluaciones de impacto (más distanciadas en el tiempo); acompañamiento a la gestión; seguimiento y animación; planeación vía realización de estudios específicos

El análisis de los temas transversales de APC revela que es posible introducir mejoramientos operativos sin necesariamente realizar grandes readecuaciones internas. Una gran restricción para el éxito de estos procesos tiene que ver con la dotación profesional y con la infraestructura de SAGARPA en los estados (o con las estructuras propias de éstos) para atender a los agricultores. Es preciso definir cual será el modelo institucional elegido a fin de profundizar la descentralización, de modo de deslindar

correctamente responsabilidades entre los tres niveles de gobierno (Federación, estados, municipios).

Con todo, se observa un claro desajuste institucional para entregar servicios técnicos de carácter transversal, que hoy operan en forma autónoma, en algunos programas de Alianza. En concreto, nos referimos a:

- Desarrollo de capacidades, que como se sabe, es otorgada a través de PRODESCA y DPAI en forma separada y con fuertes limitaciones de cobertura.
- La organización de los productores, tema que hasta la fecha sólo es impulsado por el Programa de Desarrollo Rural. FA y FG no tienen instrumentos para fomentar la asociatividad de los medianos (y eventualmente grandes) agricultores.
- Los Sistema Producto, que hoy son fomentados desde Fomento Agrícola y (desde 2007) por Fomento Ganadero, en forma separada.

4.2 Cambios en los Programas

- **Fomento Agrícola:** se recomienda mantener o darle una mayor prioridad a los programas de riego de FA, pues normalmente éstos son de alto impacto. Inscribir estos programas en la política de construcción de medianas y grandes obras de riego que ejecuta el país. Buscar sinergias con otros actores. Mejorar la política de aguas (normas y regulaciones) impulsada por la CNA. Abrir una línea de fomento a la asociatividad entre empresas agrícolas. Estos temas debiesen ser impulsados a través de una Unidad Técnica especializada.
- **Fomento Ganadero:** se recomienda impulsar la implementación de CSP ganaderos, aprovechando la experiencia acumulada en FA. Debe generarse una Unidad Técnica especializada. También se debe reforzar el componente Mejoramiento de Tierras de Pastoreo, que incluya una línea de mejoramiento de la fertilidad de suelos.
- **Desarrollo Rural:** se recomienda mantener al Programa de Desarrollo Rural como un programa específico de APC, especializado en la agricultura campesina más pobre y marginal. Se propone incrementar el volumen de recursos asignados a este Programa y focalizarlos en los agricultores más pobres (Tipos I y II) y en las áreas más marginadas. Fortalecer la opción por financiar inversiones no agrícolas
- **Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria:** se recomienda generar fondos especiales para campañas sanitarias estratégicas, cuyo alcance supere los límites de un estado (visión federal, sistémica). Fortalecer y profesionalizar a los Organismos Auxiliares Sanitarios y a los Comités Estatales (Sanidad Vegetal, Sanidad Acuícola, Salud Animal), en la perspectiva de consolidar estructuras propias de SENASICA en los estados en el mediano plazo. Incorporar a los temas sanitarios en los Planes Rectores de los CSP e implementarlos bajo esquemas de mayor interacción con los COTEGAN.

ALIANZA PARA EL CAMPO: HACIA UNA NUEVA ETAPA

Propuesta para el período 2007-2012

1. INTRODUCCIÓN

Toda instalación de una nueva administración de gobierno supone una evaluación de lo avanzado en el período anterior y una definición de cuales serán las nuevas orientaciones de política. Este estudio pretende hacer un aporte a una reflexión que ya se está desarrollando en México, con ocasión del inicio del período presidencial del Presidente Felipe Calderón. En rigor, este proceso es de antigua data, y se ha materializado a través de diversos estudios y análisis realizados en los últimos años. En forma explícita queremos situar este trabajo en el marco de las evaluaciones de Alianza para el Campo (APC) que viene realizando FAO desde 1999, que han permitido identificar diversos problemas y soluciones a temas relevantes asociados a la aplicación de la política sectorial. Por tal razón, este informe recoge muchos de los elementos sugeridos en esos trabajos de evaluación.

1.1 Un nuevo contexto

En el transcurso del presente año el nuevo Secretario de Agricultura ha formulado cinco líneas estratégicas que orientarán el trabajo de la actual administración.

- Coordinar acciones para elevar el nivel de desarrollo humano y patrimonial de 25 millones de mexicanos que viven en zonas rurales
- Asegurar la oferta de alimentos de calidad, sanos y accesibles
- Mayor presencia en los mercados globales e incrementar la rentabilidad de los productores de alimento en mar y tierra
- Implementar acciones concretas y contundentes para el cuidado del ambiente en todas las actividades agroalimentarias
- Propiciar una coordinación y colaboración permanente con los poderes, órdenes de gobierno, actores políticos, económicos, académicos y sociales, que generen armonía, paz, orden y respeto en el sector rural

Estas orientaciones están siendo objeto de consultas públicas, de modo de alimentar la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, del Programa Especial Concurrente (PEC) y del Plan Sectorial, tareas que corresponde realizar en este primer año de gobierno.

Al revisar lo que ellas nos proponen, se constata que definen temas claves, que comprenden todos los ámbitos esenciales que le son exigible a una política agrícola: el desarrollo humano y patrimonial de la población rural, la producción de alimentos de calidad, inserción en el mercado mundial, explotaciones rentables, cuidado del medio ambiente y una gestión proactiva de la política sectorial, que abre espacios de participación a la sociedad civil.

Por su carácter comprensivo, estas líneas estratégicas han sido consideradas como elementos que enmarcan este trabajo. Se trata, pues, de aprovechar la actual etapa de reflexión para identificar nuevas ideas que enriquezcan la implementación de la política sectorial, con un énfasis particular en Alianza para el Campo.

1.2 Visión de la agricultura mexicana

La apuesta por políticas de fomento productivo se basa en las fortalezas o ventajas reveladas que hacen competitiva a la agricultura mexicana a nivel internacional. El país dispone de 198 millones de hectáreas, de las cuales el 16% son tierras agrícolas, el 61% tierras de agostadero y el 23% bosques y selvas. La actividad agropecuaria se desarrolla en 3.3 millones de unidades productivas agropecuarias, de las cuales el 60% de las unidades de producción tienen 5 ha o menos. La riqueza de los recursos naturales y la existencia de una amplia variedad de climas generan una amplia oferta de productos para el mercado interno y la exportación, siendo los más importantes el maíz, sorgo, trigo y frijol, entre los cultivos básicos, así como las hortalizas y los frutales.

A ello se suma una amplia red de acuerdos comerciales, una fuerte imagen-país en los mercados internacionales y un gran mercado interno, constituido por más de 100 millones de consumidores con niveles medios de ingresos y una gran riqueza cultural. Otra gran ventaja competitiva está dada por su posición geográfica estratégica, esto es su conexión marítima y terrestre con Estados Unidos y Canadá junto a su cercanía geográfica respecto de los otros grandes mercados del mundo, como Asia y Europa. La larga frontera con los Estados Unidos -un país que normalmente presenta altos estándares sanitarios- junto al hecho de contar con una sola frontera sur (con Guatemala y Bécice) le permite contar con una buena condición sanitaria, facilitando así su comercio agrícola. Todos estos factores justifican la implementación de una política sectorial activa, que valore estas fortalezas y al mismo tiempo cree nuevas ventajas competitivas.

No obstante lo anterior, también se identifican algunas debilidades que limitan el desarrollo sectorial. Por una parte, México tiene una estructura agraria excesivamente fragmentada, con una fuerte presencia de minifundios campesinos e indígenas que practican una agricultura basada en el maíz y en otros granos básicos. En estos sectores los jefes de explotación son de edad avanzada y presentan bajos niveles de escolaridad, a lo que se suma la fuerte descapitalización de sus predios y el rezago tecnológico de sus procesos productivos. Otra debilidad de la agricultura mexicana está dada por la excesiva concentración geográfica de las exportaciones agroalimentarias. A pesar de los numerosos tratados de libre comercio (TLC) firmados por México, algunos de los cuales tienen un enorme potencial, el TLCAN concentra el 86.5% de los envíos sectoriales. Una última debilidad dice relación con el nivel de integración del sistema público de fomento productivo, en donde se observan duplicidades, vacíos institucionales y problemas regulatorios.

1.3 Lo político y lo técnico en la política sectorial

Para alcanzar los objetivos de política agrícola los gobiernos tienen que implementar una estrategia que combina dos ejes:

- Políticas de entrega de subsidios directos a los agricultores, como “compensación” frente al escenario de apertura económica. Por la génesis de estos recursos, su gasto responde fundamentalmente a lógicas políticas, que normalmente están desalineadas respecto de un plan de desarrollo. Estos recursos ayudan a diversos grupos sociales o segmentos de productores, pero no necesariamente apuntan a incrementar la competitividad de sus explotaciones, pues se privilegia el consumo de bienes por sobre la inversión. En el caso mexicano, son ejemplos de estas políticas los programas PROCAMPO, PROGAN, el Programa de Ingreso Objetivo y el Fondo de Estabilización del Café, entre los más relevantes.¹
- Políticas de fomento productivo, dirigidas a promover procesos de inversión en las explotaciones agrícolas y empresas agroindustriales. Estos recursos están dirigidos a mejorar los procesos productivos de dichas empresas, en función de sus propias estrategias productivas y comerciales. El ejercicio de estos recursos debe responder a un proyecto estratégico de desarrollo sectorial, a un cierto diseño de política agrícola, pensada a nivel federal, estatal y municipal, como así mismo, a nivel de Comités Sistema Producto (CSP). Por esta razón, estas políticas operan de acuerdo a lógicas técnicas, en donde el impacto económico (entre otros criterios) es relevante como elemento de evaluación. Alianza para el Campo y el Programa de Apoyos a la Competitividad por Ramas de Producción (PACOMP) son los programas mexicanos más paradigmáticos de este tipo de política.

La entrega de subsidios directos responde a la necesidad de amortiguar el impacto económico y social de la apertura externa, y es una opción legítima y necesaria considerando las dificultades que ha implicado este proceso en los países en desarrollo, que cuentan con una importante agricultura campesina. Pero son las políticas de fomento las que pueden resolver los problemas de fondo del sector, esto es, mejorar los niveles de producción de los agricultores (y agroindustrias) a partir del desarrollo de sus propias capacidades, elevando así la competitividad sectorial a escala internacional.

No hacer nada en materia de fomento productivo tiene graves implicancias para el sector agrícola, pues implica quedarse siempre en el corto plazo, en la coyuntura, en la administración de los conflictos de turno, generando relaciones de dependencia y clientelismo con los agricultores. No hacer nada en materia de subsidios directos también tiene costos en materia de justicia social y de gobernabilidad política. Es por ello que normalmente los gobiernos optan por una combinación o *mix* de políticas, un *trade off* cuya graduación depende de diversos factores: objetivos y estrategia del gobierno, capacidad de gestión política de las autoridades, precios internacionales (e internos) de los principales productos agrícolas, niveles de pobreza, lucidez de la propia dirigencia agrícola, emergencias climáticas, entre otros.

Al revisar el dispositivo de políticas mexicanas, se observa la importancia de los subsidios directos al ingreso (49% de los recursos) y de otros programas de compensación social, que en conjunto ejercen más del 70% del presupuesto sectorial federal. Muchas opiniones y estudios técnicos señalan los enormes beneficios para el país que tendría un cambio de enfoque.

¹ Otra expresión de este fenómeno es la creciente participación del Congreso en el “etiquetamiento” de los programas sectoriales, lo cual le resta espacio a SAGARPA para darle una orientación estratégica y una racionalidad técnica a la implementación de la política agrícola. Como lo veremos más adelante, el tema de la orientación estratégica es crítico y claramente es SAGARPA la única entidad capaz de desarrollar esta visión. Por tal razón, estimamos que el “etiquetamiento” de programas considerando exclusivamente factores políticos es una tendencia preocupante.

En tal sentido, México debe evolucionar progresivamente hacia un nuevo sistema, un nuevo *trade off* en donde los actuales programas de subsidios sociales se reduzcan y/o se articulen progresivamente al sistema de fomento, de modo que sean más funcionales a una estrategia de competitividad sectorial. Esta propuesta puede implicar muchos escenarios, que van desde una reducción total de los presupuestos invertidos en compensaciones sociales hasta la mantención de estos presupuestos, sujetos a una mayor articulación con el sistema de fomento. La forma específica que tome este modelo depende de factores políticos que corresponde evaluar a la autoridad. Reconociendo la legitimidad de estas compensaciones, se trata de que dichos recursos se inviertan en forma más coordinada y jueguen un rol más “activo” en el proceso de desarrollo. Esto no implica necesariamente que todos los subsidios sociales jueguen un rol activo o estén “alineados” con las políticas de fomento. Habrá casos en que ello no será posible y otros en que no será necesario. La articulación entre ambos tipos de programas debe hacerse en forma flexible, cuando se identifiquen sinergias reales y el proceso sea viable desde el punto de vista operativo.

Cuadro 1: Hacia un nuevo trade off entre subsidios sociales y fomento productivo

ETAPAS	SUBSIDIOS SOCIALES	SISTEMA DE FOMENTO
Actual	Muchos recursos, rol pasivo	Pocos recursos, acotados a Alianza para el Campo y a PACOMP
Transición	Reducción presupuestaria y/o articulación progresiva al sistema de fomento	Incremento presupuestario, sujeto a modernización operativa
Régimen	Sistema consolidado de subsidios sociales (pasivos y activos).	Sistema consolidado, articulado a programas sociales (cuando corresponde)

1.4 APC como parte de un sistema de fomento

Se ha señalado que Alianza para el Campo es parte de un sistema de fomento más amplio, que está constituido por normas y regulaciones que condicionan el funcionamiento de las empresas agrícolas, así como por programas como APC, PACOMP y otros, dirigidos a incrementar la competitividad sectorial. En suma, normas y regulaciones que regulan el sistema alimentario, junto a recursos públicos y privados invertidos en las explotaciones agrícolas, empresas agroindustriales, gremios, institutos técnicos y organismos del sistema público de apoyo sectorial

Hablamos de sistema de fomento porque idealmente, todas las regulaciones y programas operan en forma coherente, en función del objetivo fijado. Desde un punto de vista instrumental, esto implica una intervención ordenada en varios niveles:

- Acceso a mercados externos
- Regulación del mercado interno
- Promoción, marketing
- Sanidad
- Investigación, Transferencia Tecnológica, Innovación (I+D+i)
- Inversión - Riego (predial y extrapredial)
- Inversión - Suelos (fertilidad, conservación)
- Inversión - Otras áreas (maquinaria, genética, invernaderos, infraestructura)
- Inversión - Actividades no agrícolas
- Promoción de Inversión Extranjera
- Asociatividad
- Financiamiento
- Calidad
- Infraestructura
- Desarrollo Rural
- Medio Ambiente

APC cubre algunos de los ejes temáticos identificados, y por su trayectoria, tiene la fortaleza de ser un programa público de fomento capaz de absorber a programas análogos. En tal sentido, en nuestra visión APC es definida como una especie de “chasis institucional”, que puede jugar un rol de pivote, articulador, en el sistema de fomento mexicano. Sin embargo, en este informe APC ha sido analizada en sí misma, vale decir, sólo se ha buscado optimizar su funcionamiento. En el futuro este enfoque debería ser complementado con una aproximación más global y sistémica, en donde APC, PACOMP y otros programas sean vistos como un sólo sistema. De esta mirada eventualmente pueden surgir nuevas ideas que contribuyan a una reformulación más radical de la propia APC y del sistema de fomento.

1.5 Objetivo del informe

La competencia internacional y la apertura creciente de la agricultura mexicana hacen urgente la puesta en marcha de un sistema de fomento integrado, que articule a los distintos programas e instrumentos operados por SAGARPA y otras Secretarías. Aunque este informe se sitúa en esa perspectiva, su ámbito de análisis se circunscribe a Alianza para el Campo. Este es uno de los programas de fomento más coherentes que existe en el dispositivo de política agrícola mexicana, y es el fruto de un largo proceso de mejoramiento institucional, logrado después de 11 años de operación. Por tal razón, Alianza para el Campo debería ser la plataforma sobre la cual se inserten otros eventuales programas de fomento.

Sobre la base de las premisas anteriores, el presente informe apunta a identificar propuestas de cambio para optimizar el funcionamiento de Alianza para el Campo. Ellas se basan en conversaciones con las autoridades de SAGARPA, así como con los miembros del equipo FAO de evaluación. También se ha realizado una lectura sistemática

de todos los informes elaborados por dicho equipo, así como de otros documentos de interés. Por tal razón, muchas de las ideas presentadas en este informe provienen de dichos estudios. Queremos valorar esos aportes y agradecer la disposición y generosidad de todos los profesionales consultados durante la realización de este trabajo

Para agregar valor, se ha procurado visualizar los problemas de Alianza para el Campo desde la perspectiva de un observador externo, aprovechando que el inicio de una nueva etapa de gobierno hace más plausible pensar en cambios de alcance global. Adicionalmente, se ha realizado una comparación con la experiencia chilena, considerando el interés explícito, manifestado por diversas autoridades de SAGARPA, por contar con referencias internacionales. Obviamente el valor de estas comparaciones es relativo dado lo singular que resulta la experiencia de cada país, que hace que muchas opciones de política no puedan ser extrapolables en forma mecánica. Aún así, esperamos enriquecer el debate con estas referencias.

2. ALIANZA PARA EL CAMPO Y POLITICA AGRICOLA

2.1 La política sectorial

En México existe un dispositivo de política agrícola que ha evolucionado paulatinamente desde la década del 80.²

Este dispositivo combina la apertura externa y la búsqueda activa de mercados de exportación, con una función estatal centrada en la aplicación de políticas compensatorias de carácter social (PROCAMPO, PROGAN, entre otros), que se ejecutan junto a políticas de comercialización en el mercado interno (Apoyos a la Comercialización) y políticas de fomento productivo (Alianza para el Campo). A lo anterior se suma el Programa de Apoyos a la Competitividad por Ramas de Producción, también orientado a fomento productivo, pero que opera en forma más discrecional, para darle gobernabilidad política al proceso de ajuste y adaptación del agro mexicano a la competencia internacional (Figura 1).³

Todas estas iniciativas están enmarcadas en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS), promulgada en 2001, la cual establece instancias y mecanismos de participación social para la toma de decisiones de política pública, la asignación de recursos y la gestión descentralizada de los programas del Gobierno Federal.

La LDRS también dispone la formulación de un Programa Especial Concurrente (PEC), a través del cual, se aspira a coordinar el conjunto de programas sectoriales de las distintas instancias federales (14 Secretarías de Estado), estatales y municipales. Más allá de lo declarativo, es un hecho que en esta área se ha avanzado poco en los últimos años, tanto por limitaciones de diseño institucional en los tres niveles de gobierno (federación, estados, municipios), como por las dificultades que son propias de toda coordinación intersectorial. Desde un punto de vista subsectorial, la LDRS dispone la instalación de Comités Sistema Productos en las principales agrocadenas, de modo de generar espacios de participación público-privados para implementar agendas de trabajo o Planes Rectores que contribuyan a incrementar la competitividad de cada cadena o rubro. Esta definición implica un gran desafío y una gran oportunidad para el sector silvoagropecuario y pesquero de México, pues obliga a generar espacios de coordinación público-privados. Como lo veremos más adelante, en esta área queda mucho por avanzar, más allá de avances objetivos logrados en el último sexenio.

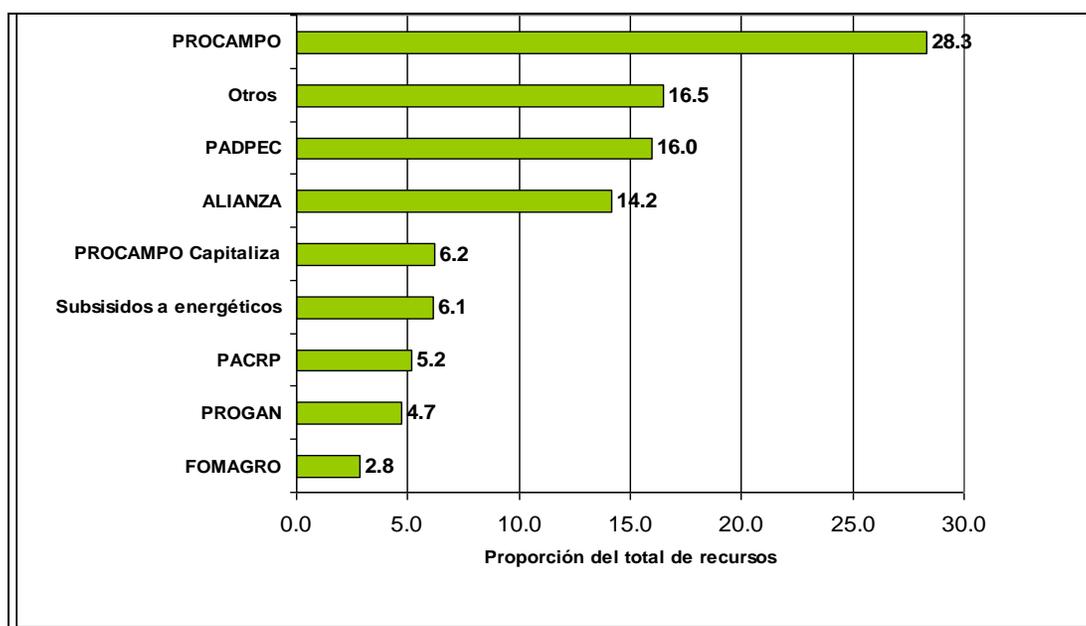
² Dado que la descripción de este dispositivo se ha realizado en diversos otros estudios, no nos detenemos en este tema más que para dar una descripción somera y general. Para mayores antecedentes, ver: FAO-SAGARPA, "Evaluación de Alianza por el Campo, Informe General", México, 25 de septiembre de 2006; FAO-SAGARPA, "Análisis de Política. Sistematización de instrumentos de política de SAGARPA", México, 13 de marzo de 2007. Por otra parte, en un trabajo anterior hemos realizado una periodización de esta política. Ver: FAO-SAGARPA, "Análisis Prospectivo de Política Agropecuaria", México, 31 de octubre de 2006.

³ Creemos importante consignar los profundos cambios políticos que se vienen produciendo en el contexto institucional, en los últimos años. Por una parte, el Acuerdo Nacional para el Campo, firmado entre el gobierno y los gremios agrícolas el año 2003, en donde ambas partes se comprometen en torno de una agenda de trabajo. Por otra parte, recientemente se observa un cambio en la correlación de fuerzas entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo y emerge con fuerza la práctica de "etiquetamiento" de los recursos presupuestales por parte de la Cámara de Diputados, lo cual hace más compleja la gestión de la política sectorial.

El análisis detallado de los programas operados por SAGARPA revela, en primer lugar, que existe una amplia variedad de apoyos públicos, 66 instrumentos de fomento, los cuales permiten atender prácticamente todos los requerimientos técnicos que requiere el agro mexicano para su desarrollo. Consideramos que este hecho es una fortaleza de importancia, si consideramos la complejidad de los sectores agrícolas en todas partes del mundo, por una parte, y la amplitud de temas sobre los que hay que trabajar para incrementar su competitividad.

Estos análisis también han identificado una debilidad importante del sistema de fomento: ⁴ existe duplicidad y competencia entre Alianza para el Campo y el Programa de Apoyos a la Competitividad por Ramas de Producción (utilizamos indistintamente los códigos PACRP o PACOMP), específicamente el Componente 1. Los apoyos que ofrecen ambos Programas son similares y están dirigidos a atender la misma población objetivo. Los apoyos del PACOMP tienen condiciones más flexibles y mayores montos de financiamiento; además utilizan criterios más discrecionales, lo que finalmente genera confusión en los beneficiarios. ⁵

Figura 1. Principales Programas del Sector SAGARPA en 2006



Fuente: FAO-SAGARPA, "Análisis de Política. Sistematización de instrumentos de política de SAGARPA", México, 13 de marzo de 2007.

⁴ Véase: FAO-SAGARPA, "Análisis de Política. Sistematización de instrumentos de política de SAGARPA", op. cit.

⁵ Esta duplicidad constituye un primer nudo o problema institucional a resolver, aunque existen opiniones más matizadas. "En algunos casos, los rubros que pueden ser apoyados por el Programa (de Competitividad) son elegibles también para otros programas de SAGARPA, particularmente las inversiones en activos que también pueden financiarse con Alianza para el Campo. Sin embargo, la magnitud de los proyectos financiados por el Programa excede los montos de apoyo que puede otorgar Alianza, de modo que aunque sean inversiones similares en los hechos resultan complementarias, por lo que el Programa, en algunos casos, se percibe como el equivalente de ejecución nacional de otros programas federalizados". FAO-SAGARPA, "Programas de Apoyos a la Competitividad por Ramas de Producción 2005". México, 25 de septiembre de 2006, p.95. En este informe no se ha abordado en detalle esta materia, pues va más allá de Alianza para el Campo.

Desde un ángulo presupuestario, todos los Programas operados por SAGARPA movilizaron \$ 55,664 millones en 2007 (US\$ 5,560 millones), lo cual implica un alto presupuesto en el contexto de América Latina

En análisis comparado del presupuesto de los últimos tres años revela un crecimiento bastante fuerte (10% en 2006 y 15,7% en 2007), en donde crecen con especial relieve en 2007 las líneas de Investigación, Capacitación y Transferencia Tecnológica (29,4%), Fomento productivo: Transferencias directas al ingreso (26,3%), Fomento productivo: Apoyo a inversiones (26,2%) y Apoyos a la comercialización (22%).

Cuadro 2. Distribución de los recursos de SAGARPA según líneas de acción

LÍNEAS DE ACCIÓN	2005		2006		2007	
	Millones de \$	Part %	Millones de \$	Part %	Millones de \$	Part %
1 Fomento Productivo: transferencias directas al ingreso	19,182	44	21,748	45	27,488	49
Fomento Productivo: apoyos a inversiones	6,510	15	6,142	13	7,756	14
2 Comercialización	7,295	17	7,928	16	9,675	17
3 Fomento de Agronegocios	562	1	780	2	834	1
4 Sanidad, Inocuidad, Calidad e Inspección y Vigilancia	1,497	3	1,617	3	1,730	3
5 Investigación, Capacitación y Transferencia de Tecnología	2,102	5	2,232	5	2,890	5
6 Organización de los Productores	534	1	579	1	656	1
7 Financiamiento al Sector	2,619	6	3,405	7	1,572	3
8 Información Agrocomercial	167	0.4	148	0.3	172	0.3
9 Atención a Siniestros y Catástrofes Climatológicas	547	1	402	1	150	0.3
10 Manejo Sustentable de Recursos Naturales	550	1	646	1	570	1
11 Educación Superior	2,077	5	2,458	5	2,171	4
TOTAL	\$ 43,642	100	\$ 48,085	100	\$ 55,664	100

Fuentes: Elaboración propia con datos presupuestales de los Estados del Ejercicio Presupuestal al 31 de diciembre de 2005 y 2006 y del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2007, publicado en el DOF el 17 de enero de 2007. FAO-SAGARPA, "Análisis de Política. Sistematización de instrumentos de política de SAGARPA", México, 13 de marzo de 2007.

2.2 Políticas comparadas: opciones de México y Chile

2.2.1 Los datos de base

Para una mejor comprensión del dispositivo mexicano de política agrícola resulta de interés hacer una comparación detallada con su equivalente de otros países. En este caso establecemos un contrapunto con la política agraria chilena, que tiene diversas similitudes con la política de México:

- Hay una apuesta por integrar al sector agrícola a la economía mundial, lo cual implica acceso a mercados externos a través de una amplia red de TLC, pero también una fuerte competencia en el mercado interno.
- Existe un sistema público de fomento que moviliza un importante volumen de subsidios estatales que se asignan en forma concursable. Los esquemas operativos consideran funciones tercerizadas a privados y se exige aportes de contraparte a los agricultores.
- Existe un sector de agricultura familiar campesina que se encuentra rezagado frente a la agricultura empresarial. Este sector es importante desde el punto de vista social y productivo, por lo cual concentra buena parte de dichos subsidios.

El contraste de ambos dispositivos arroja luces acerca de las opciones de política tomadas por ambos países. Para el efecto, se ha comparado la importancia relativa (expresada en porcentajes del presupuesto de ambos Ministerios transferidos a los agricultores) dada por los dos países a diferentes líneas de acción. (Figura 2)

2.2.2 Diferencias y similitudes

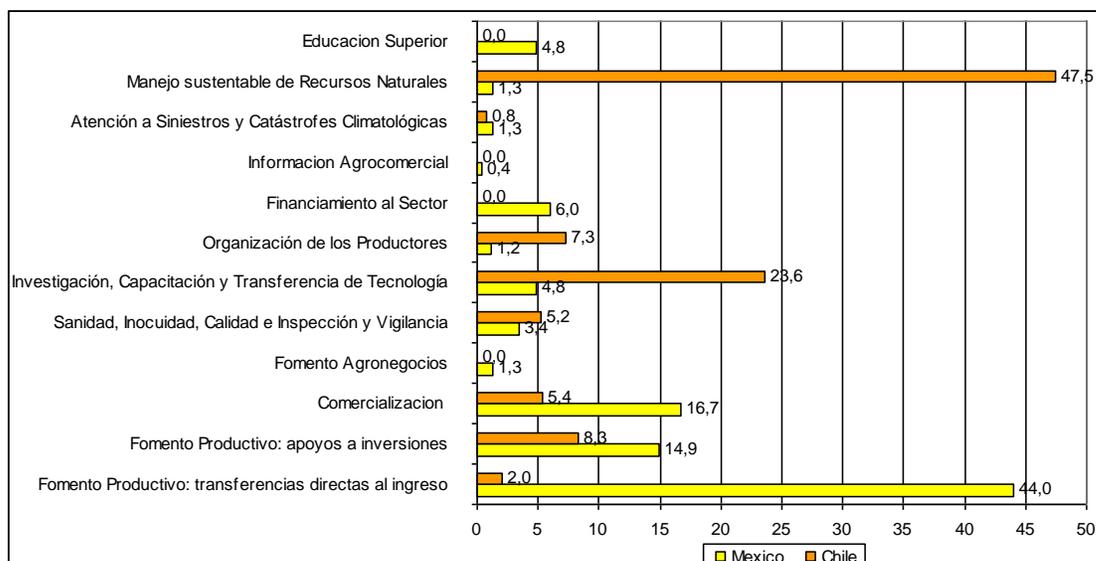
Al analizar los datos presentados hay que partir explicitando que no existe una referencia óptima o ideal para calificar estos dispositivos de política, por cuanto es obvio que se trata de realidades particulares, que responden a historias políticas, sociales y económicas específicas. Con todo, la comparación entre Chile ⁶ y México permite apreciar las siguientes diferencias:

- La gran importancia que México le otorga a las transferencias directas a los agricultores (PROCAMPO, PROGAN y otros representan el 44%). Este tipo de políticas no tenían expresión en Chile hasta el año 2001, cuando se creó en INDAP un instrumento de subsidios directos a los agricultores de extrema pobreza, (los Bonos Familiares: US\$ 200 familia/año), los cuales fueron descontinuados el año 2006. ⁷

⁶ Como referencia, debe considerarse que sobre un presupuesto total de US\$ 460 millones en 2005, las transferencias al sector privado realizados por el MINAGRI chileno alcanzaron la suma de aproximadamente US\$ 200 millones, aplicados a un universo potencial de 300.000 explotaciones.

⁷ En Chile existe una red social operada por el Ministerio de Planificación, que otorga subsidios directos a los grupos vulnerables, sean éstos rurales o urbanos. El Bono Familiar de INDAP fue el único subsidio directo dirigido a familias rurales. A pesar de operar en forma transparente (a través de un algoritmo), ha sido descontinuado bajo la actual administración, dado las críticas de instrumentalización electoral hecha por la oposición.

Figura 2. Distribución de recursos de SAGARPA y MINAGRI por líneas de acción. Comparación México – Chile, año 2005



Fuente: FAO-SAGARPA, “Análisis de Política. Sistematización de instrumentos de política de SAGARPA”, México, 13 de marzo de 2007. MINAGRI, “Informe de gestión año 2005. Compromiso con la Agricultura”, Santiago de Chile, 2005.

- La gran importancia que le da Chile a la inversión en “Manejo Sustentable de Recursos Naturales” (47,5%), que se ejecuta a través de dos grandes programas que transfieren recursos a los agricultores: la Ley N° 18.450, que subsidia la construcción de pequeñas obras de riego, y el Sistema de Incentivos para la Recuperación de Suelos Degradados (SIRSD), que subsidia el mejoramiento (adición de cal y fertilizantes) y la recuperación de suelos (praderas, destronque y prácticas sustentables). Hay que advertir, en todo caso, que esta comparación puede ser engañosa. Buena parte del SIRSD tiene un enfoque productivo, que apunta a corregir las deficiencias de fósforo y los problemas de acidez de suelos que presentan las regiones del sur de Chile. Por otro lado, los programas mexicanos de fomento al riego están contemplados en el ítem “Fomento Productivo: Apoyo a Inversiones”. Aún así, la comparación arroja luces acerca de las prioridades de ambos países.
- La mayor importancia que México le da a los programas de “Comercialización” (16,7%), pero por sobre todo, el hecho de que México orienta buena parte de estos recursos a la comercialización interna de un grupo de cultivos básicos (Programa Ingreso Objetivo). Los recursos chilenos aplicados bajo este ítem están exclusivamente dirigidos a la promoción de exportaciones (Fondo de Promoción de Exportaciones Agropecuarias, operado por PROCHILE, US\$ 10 millones/año aprox.), tarea que en México es realizada por PROMOAGRO. Con la excepción del establecimiento de normas y regulaciones, en el área de los mercados internos el Estado chileno no tiene competencia: esto implica que no se aplican recursos presupuestarios, pues se considera que el Estado no interviene en los negocios privados. Otro tanto sucede en México, pues el Estado deja de intervenir en la comercialización directa, después de la desaparición de CONASUPO y las almacenadoras ANDSA y BORUCONSA.

No obstante lo anterior, debe señalarse que Chile cuenta con un sistema de las bandas de precios para el azúcar y el trigo (y la harina de trigo), destinado a moderar las variaciones de los precios internacionales (ante una baja de los precios internacionales se produce un alza de aranceles que genera una transferencia de ingresos desde los consumidores)⁸. La única empresa estatal que opera en el sector agrícola es la Empresa de Comercialización de Trigo S.A. (COTRISA), la cual está ligada al funcionamiento de la banda de precios del trigo. Actualmente esta empresa tiene limitadas capacidades de acopio y sólo brinda servicios de guarda y selección de granos a un pequeño segmento de la Agricultura Familiar Campesina.

- La mayor importancia que le da Chile a los “Programas de Investigación, Capacitación y Transferencia Tecnológica” (23,6%), en donde hay una serie de instrumentos aplicado a través de INDAP para la agricultura campesina (SAT, Servicios de Asesoría Técnica) y de CORFO para la agricultura empresarial (PROFO, Programas de Proveedores, FAT, Consorcios Tecnológicos, entre otros).
- La similar importancia relativa que le asignan los dos países a la “Atención a Siniestros y Catástrofes Climatológicas” y a “Sanidad, Inocuidad e Inspección y Vigilancia”.
- La mayor importancia que le da México al ítem “Programa de Fomento Productivo: Apoyo a Inversiones”. También aquí se presentan diferencias importantes acerca del tipo de inversiones promovidas: México financia infraestructura, riego y maquinaria, mientras que en esta categoría Chile financia básicamente infraestructura ganadera (cercos, bodegas, otros) sólo a agricultores campesinos.
- La mayor importancia que le da México a los ítems “Información agrocomercial”, aunque la comparación puede llevar a errores, pues en Chile existe una institución pública que desarrolla esta función, la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA), vale decir no se hace una transferencia a los agricultores. A modo referencial, ODEPA gasta en esta área alrededor de U\$S 1,5 millón anual.
- La importancia que le da México a “Financiamiento”, aunque esta estadística chilena no registra el financiamiento otorgado por INDAP pues sus líneas de crédito operan como un fondo rotatorio, lo cual implica que tampoco se trata de transferencias a los agricultores. INDAP opera líneas de crédito para la agricultura campesina (US\$ 66 millones/año, tasas de interés de 7,5% anual mas IPC, muy cercanas a las tasas de mercado).
- México aparece asignando una mayor importancia a la “Educación Superior” agrícola, pues este ítem depende directamente de SAGARPA. La comparación puede ser engañosa puesto que en Chile estos establecimientos dependen del Ministerio de Educación, y existen diversas universidades que ofrecen carreras agrarias que reciben un subsidio estatal (universidades afiliadas al Consejo de Rectores).

⁸ En fecha reciente (7/5/07) la OMC ha fallado en contra de Chile, en una reclamación interpuesta por Argentina. Este fallo obliga a dismantlar la banda del trigo y la harina de trigo, una opción de política sensible para Chile, pues el trigo ocupa aproximadamente el 50% de la superficie destinada a cultivos anuales (400 mil ha cultivadas).

2.3 La evolución de Alianza para el Campo

Alianza para el Campo es el principal instrumento orientado a fomentar la producción agropecuaria y la economía rural. A través de siete programas de fomento, Alianza entrega subsidios a fondo perdido para la formación de capital físico, humano, social y de bienes públicos (investigación, información, sanidad e inocuidad). En 2005 el presupuesto total de Alianza fue de 12,508 millones de pesos, de los cuales el Gobierno Federal aportó el 43%, los gobiernos estatales el 17% y los productores el restante 40%. El aporte de SAGARPA en 2006 fue de 6,227 millones, lo cual implicó el 17% del presupuesto asignado para los programas de esta Secretaría.

La inversión total en Alianza para el Campo en el periodo 1996-2005, considerando la suma de aportaciones de Gobierno Federal, gobiernos estatales y productores, fue de 110.9 mil millones de pesos (a precios de 2005), equivalentes a alrededor de 10 mil millones de dólares. La inversión correspondiente al Gobierno Federal significó 45%, la de gobiernos estatales el 16% y la de los productores el 39%.

Los profesionales entrevistados para este estudio y la lectura de los informes de evaluación señalan con claridad que Alianza para el Campo ha experimentado diversas mejoras institucionales en el último sexenio. Por un lado, SAGARPA ha impulsado una serie de cambios desde el nivel central, que han tenido profundas repercusiones en el funcionamiento de los programas, y que reflejan la voluntad política del gobierno y el Parlamento por mejorar el instrumental de fomento. Por otro, Alianza para el Campo contempla un modelo de ejecución descentralizada, que ha generado diversas prácticas de gestión y modelos de funcionamiento.⁹ Como cada Estado ha adaptado las Reglas de Operación (RO) a su realidad particular, se ha generado una gran riqueza institucional, útil para los futuros diseños de mejoramiento institucional de Alianza.¹⁰

El esquema que se presenta a continuación revela el dinámico proceso de ajuste y mejoramiento institucional experimentado por Alianza para el Campo. Se aprecian cambios de gran magnitud (LDRS o compactación programática) junto a otros de menor entidad (por ejemplo, fórmula de asignación de recursos a los estados), pero que igual tienen una fuerte repercusión operativa. También se observa que hay cambios promovidos desde el nivel federal mientras que otros surgen de los estados.

⁹ Este proceso se ha alimentado del dispositivo externo de evaluación dispuesto por el Parlamento (en este caso, a cargo de FAO) y de un diálogo permanente entre SAGARPA y los organismos correspondientes de nivel estatal y municipal.

¹⁰ Hay aquí un activo país que debe ser aprovechado a través de un programa de identificación de las mejores prácticas institucionales (ver más adelante).

Cuadro 3. Evolución institucional: hitos 2000 – 2006 de Alianza para el Campo

2001	<ul style="list-style-type: none">▪ Ley de Desarrollo Rural Sustentable, que genera una nueva institucionalidad rural, con un fuerte énfasis de participación social▪ Incorporación del enfoque de agrocadenas (CSP)▪ Fórmula de Asignación de Recursos a las Entidades Federativas para los Programas Federalizados de la Alianza para el Campo▪ Fuerte incremento de recursos en I&TT (7% de APC) y en Sanidades (7% de APC)▪ Creación del Sistema de Información Agroalimentaria y Pesquera (SNIDRUS a partir de 2003)
2002	<ul style="list-style-type: none">▪ Formulación del PEC y establecimiento de la Comisión Intersectorial para el Desarrollo Rural Sustentable▪ Creación de PRODESCA y PROFEMOR en el Programa de Desarrollo Rural▪ Se inicia la operación municipalizada del Programa de Desarrollo Rural▪ Se constituyen los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable (nivel nacional, estatal, distrital y municipal)▪ Se crea el Programa de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria (PSIA)
2003	<ul style="list-style-type: none">▪ Acuerdo Nacional para el Campo▪ Se crea en FA el Subprograma de Fortalecimiento de los Sistemas Producto, para impulsar CSP (agrícolas) nacionales y estatales y elaborar Planes Rectores▪ Compactación programática: se pasa de 40 a 7 grandes programas▪ Clasificación de agricultores en 4 categorías para focalizar los recursos▪ Introducción del área acuícola en SENASICA▪ Se elaboran los Programas Estratégicos de Necesidades de Investigación y Transferencia Tecnológica (PENITT), con el apoyo de las Fundaciones Produce▪ PRODESCA impulsa los Programas Especiales de Seguridad Alimentaria (PESA) e inicia colaboración con SINACATRI
2004	<ul style="list-style-type: none">▪ Puesta en marcha del algoritmo para jerarquizar proyectos y solicitudes (Sonora, y en menor medida, Chihuahua, Jalisco, Guanajuato y Zacatecas)▪ Puesta en marcha de los primeros Plan Rectores (limón mexicano, otros)
2005	<ul style="list-style-type: none">▪ Federalización de todos los Programas (salvo Acuicultura y Pesca y Fondo de Estabilización del Café)
2006	<ul style="list-style-type: none">▪ Se crea en FG el Subprograma de Fortalecimiento de los Sistema Productos ganaderos▪ Se crean los componentes PROAPI, PROPORCINO y PROOVICAPRINO en FG (etiquetados por la Cámara de Diputados)

3. HACIA UNA NUEVA ETAPA: PROPUESTA DE CAMBIOS

Para elaborar la propuesta de cambios hemos separado dos niveles. En el primero se analiza a Alianza en forma transversal o como un todo, enfoque que permite apreciar muchos problemas sistémicos, que son comunes a todos los Programas. En el segundo nivel se analizan los problemas específicos de cada línea programática. Otra distinción relevante es que se han separado los problemas de diseño institucional, de aquellos de operación, que se originan de las diferentes capacidades de gestión que hay en los estados. Con el propósito de generar una primera imagen que describa la situación global de APC, presentamos a continuación un análisis de sus principales fortalezas y debilidades.

Cuadro 4. Fortalezas y debilidades de APC

FORTALEZAS

Oferta amplia de componentes
Esquema descentralizado (estados y municipios)
Participación de los productores
Atención según demanda, co-inversión
Visión de cadenas
Dinamismo, capacidad de evolucionar, rica experiencia institucional
Dispositivo de evaluación
Impacto (inversiones, capacidades)

DEBILIDADES

Fragmentación, compartimentación, descoordinación
Problemas de planeación ("inteligencia del sistema")
Visiones diferentes entre la Federación y los estados
Procesos burocráticos, discrecionalidad, grupos de presión
Poco énfasis en organización (salvo DR)
Bajas coberturas en de los programas de asistencia técnica y desconexión con ITT
Énfasis en bienes privados
Escaso desarrollo de los temas ambientales

3.1 Cambios transversales

3.1.1 Dirección y coordinación

Alianza para el Campo es un programa que se ha ido construyendo desde 1996 en forma sucesiva, al calor de las coyunturas políticas, de la realidad de cada estado y de los requerimientos e innovaciones identificadas por cada unidad de SAGARPA responsable de una línea programática. Como sucede tantas veces en los grandes organismos, muchos de estos cambios se han hecho en forma fragmentaria, sin aplicar un enfoque global. Entre los años 2001 y 2006 se generaron muchas innovaciones institucionales, que objetivamente sirvieron para ajustar y consolidar el modelo heredado de la etapa anterior. Sin embargo, todos los analistas y autoridades consultadas están de acuerdo en señalar que se ha llegado a una fase en donde es necesaria una nueva síntesis. Hay problemas de diseño e incoherencia institucional que no pueden ser solucionadas a partir de visiones parciales.

Una de las principales debilidades de Alianza es que cada Programa depende de distintas autoridades dentro de SAGARPA. Por una parte, este esquema impide generar una visión estratégica común, fundada en una visión del agro mexicano y en un plan de APC de mediano plazo de carácter referencial.¹¹ Por otro lado, la carencia de un liderazgo único en APC genera problemas de coordinación operativa en la gestión de los programas. Por tal razón, se propone generar una sola línea de dirección para Alianza para el Campo, o en su defecto, poner en marcha un Comité de Dirección al nivel más alto de SAGARPA, en donde estén las autoridades responsables de cada Programa. Este Comité de Dirección sólo debería encargarse de tomar las grandes decisiones estratégicas de APC, para lo cual quizás baste un número acotado de reuniones anuales. Bajo este Comité de Dirección debiese operar un Comité de Coordinación, de carácter más operativo, integrado por técnicos de alto nivel de cada Programa.

Los problemas de direccionamiento se complejizan con las “adaptaciones” que los estados le han hecho a Alianza: “*Hay tantas Alianzas como estados*”, señala el último Informe de Evaluación. Esto implica una gran riqueza institucional, una gran variedad de prácticas institucionales que deben ser identificadas y sistematizadas. Sin embargo, estas prácticas deben ser parte de un marco y de una estrategia común. De no ser así, se corre el riesgo de originar normativas cada vez más disímiles y extensas, que permiten aplicar diferentes criterios operacionales a similares problemas, generando duplicidades y/o desaprovechando sinergias que podrían ser obtenidas al mirar Alianza como un sólo sistema. En contexto, es necesario de hacer una revisión de los procedimientos administrativos, que permita simplificar las líneas de proceso y delimitar detalladamente las atribuciones de las diferentes autoridades de gobierno.

Para efectos de identificar las mejores practicas institucionales de los estados, se propone establecer un sistema anual de *ranking* (o *benchmark*) entre estados, que haga posible hacer un seguimiento de ellos.

¹¹ Decimos que este Plan debe tener un carácter referencial, pues el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación se decide año a año, y por otra parte, las circunstancias y el comportamiento de las ramas de producción pueden tener fuertes variaciones entre un año y otro.

Cuadro 5. Comparación entre estados

Estados	Duración del circuito operativo	Costos de operación	Usa Algoritmo	Tiene sistema de información
Sonora Tamaulipas Oaxaca Nuevo León				

El cuadro presentado no pretende sino ilustrar lo que podría hacerse en materia de comparación entre estados. La lista de variables definitivas habría que establecerla luego de una revisión detallada de los principales parámetros de monitoreo que requiere SAGARPA para una mejor gestión de APC en los estados. Estos antecedentes también podrían servir para realizar tipologías de estados, de manera de aplicar apoyos focalizados por parte de SAGARPA, en función de los requerimientos de éstos. Así, SAGARPA podría eventualmente aplicar estrategias de apoyo diferenciadas por grupos de estados, que presentan problemas comunes y/o similares niveles de desarrollo.

RECOMENDACIONES

- Colocar a Alianza para el Campo bajo una sola línea de dirección (o en su defecto bajo un comité de coordinación al nivel más alto de SAGARPA)
- Definir un Plan de Mediano Plazo de APC (de carácter referencial)
- Hacer una reingeniería global, esto es, una revisión y simplificación del organigrama de APC y de todos sus procedimientos operativos, así como una delimitación mas clara de las atribuciones y responsabilidades de los diferentes niveles de gobierno
- Establecer un sistema de mejoramiento continuo, que identifique, premie y difunda las mejores prácticas de gestión, a partir de una comparación sistemática (benchmark) de las prácticas institucionales de los estados
- Aplicar estrategias diferenciadas de apoyo por grupos de estados, que presentan problemas comunes y/o similares niveles de desarrollo

3.1.2 Componentes

En el marco del proceso de reingeniería sugerido, es relevante revisar la oferta de bienes y servicios otorgados por Alianza, de manera de ajustarla a los requerimientos actuales, así como a las lecciones extraídas de la experiencia de los últimos años.

Se ha señalado ya que en 2003 se produjo una compactación programática, pues se había estimado que previo a esa fecha existía una gran dispersión de líneas programáticas, lo que hacía compleja la operación de Alianza y confundía a operadores y beneficiarios. La compactación de programas operada constituyó un avance significativo, sobre todo porque eliminó la existencia de líneas para ramas específicas, simplificando la oferta institucional.

Cuadro 6. Algunos comentarios a la estructura programática de Alianza para el Campo

PROGRAMA	SUBPROGRAMA	COMPONENTE	COMENTARIOS
Fomento Agrícola	Fomento a la Inversión y Capitalización	Riego	Consume aproximadamente el 35% de los recursos de FA. En riego hay superposición con otros programas de la Comisión Nacional del Agua y de algunos gobiernos estatales
		Suelos	Existen serios problemas de conservación (y de competitividad), y sólo se hacen intervenciones menores (materia orgánica y mejoradores de suelos). Esta línea debe ser priorizada (ver más adelante), buscando vínculos con SERMANAT
		Mecanización	Existen dudas acerca de su pertinencia: las evaluaciones indican que los agricultores no requieren de Alianza para hacer estas inversiones
		Invernaderos	Para el éxito de estos emprendimientos es clave la asistencia técnica
		Insumos para la producción	Entrega de material vegetal; esencial para promover procesos de reconversión productiva
		Inversión en post cosecha	Escalamiento productivo de organizaciones de productores. Baja cobertura (2,8% de los beneficiarios). El Programa de Competitividad también subsidia este tipo de inversiones
	Investigación y Transferencia Tecnológica	Asistencia técnica	Se entrega a través de PRODESCA de DR. Problemas de calidad y baja cobertura (7% de los beneficiarios)
		Investigación	Realizada a través de las Fundaciones Produce. También cubre requerimientos del sector ganadero y forestal
	Fortalecimiento de CSP	Gestión de CSP	Es necesario reforzar el equipo profesional encargado del seguimiento y apoyo a los CSP en SAGARPA (especialistas por ramas de producción)

Cuadro 6. Algunos comentarios a la estructura programática de Alianza para el Campo (continuación)

PROGRAMA	SUBPROGRAMA	COMPONENTE	COMENTARIOS
Fomento Ganadero	Desarrollo ganadero	Mejoramiento Genético (semen, vaquillas y sementales)	No existe conexión entre este componente de FG con PROGAN (tampoco en los otros componentes)
		Mejoramiento de tierras de pastoreo	El 81% de los recursos se usa para financiar infraestructura. No existe apoyo efectivo para el establecimiento de praderas o la recuperación de agostaderos
		Equipamientos UPR (bovinos, aves, cerdos, miel, ovinos y caprinos)	Salvo equipamiento bovino (lácteos y doble propósito), estos componentes se crean en 2006. Llama la atención que ellos estén etiquetados por rubro: ¿implican un retroceso respecto de la compactación 2003?
	Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales	Asistencia Técnica y capacitación	GGAVATT y otros modelos que operan en forma autónoma en FG, desvinculados de los otros Programas de Alianza. Baja cobertura: 23 mil productores, que representan el 23% de los beneficiarios de FG
	Fortalecimiento de CSP	Gestión de CSP	Este componente inicia su operación en 2007 Es necesario reforzar el equipo profesional encargado del seguimiento y apoyo a los CSP en SAGARPA (especialistas por ramas de producción)
Desarrollo Rural	Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural (PAPIR)	Inversiones agrícolas y no agrícolas	Consume el 76% de los recursos de DR Existe un programa complementario, PIASRE, especializado en conservación de recursos naturales. Es coordinado por SAGARPA
	Desarrollo de Capacidades en el medio rural (PRODESCA)	Asistencia técnica	Consume el 14% de los recursos, parte de los cuales se destinan a FA Existe un programa complementario, SINACATRI, especializado en capacitación. Coordinado por INCA Rural
	Fortalecimiento de empresas y organización rural (PROFEMOR)	Apoyo a organizaciones económicas y a municipios	CECADER realiza labores de supervisión técnica (sólo a proyectos de DR) La metodología del Programa de Seguridad Alimentaria (PESA) se está aplicando en algunas regiones de alta marginación Para el apoyo a organizaciones se destina el 4% de los recursos; el 6% restante es para fortalecimiento institucional (contratación de profesionales de apoyo para los municipios)

La evaluación de la estructura programática de Alianza revela una oferta amplia de bienes y servicios, que cubre buena parte de los requerimientos de los agricultores. Sin embargo, existen servicios que no son otorgados por Alianza, esto es, hay vacíos temáticos. Esto es especialmente válido en el área de praderas y mejoramiento de suelos, en el fomento a organizaciones económicas (FA y FG no tienen instrumento para esto) y en el área ambiental. Un avance importante en esta área es la reciente creación del componente de fortalecimiento de CSP en FG.

A lo anterior se suma un problema más complejo, cual es el mejoramiento de la coordinación entre estos componentes de Alianza y de otros programas públicos que cubren más o menos la misma temática, vale decir, que son complementarios (o incluso, que se duplican). En esta dirección, se propone hacer una nueva revisión de las líneas programáticas, que debería implicar ajustes a la oferta actual.

RECOMENDACIONES

- Crear nuevas líneas programáticas en ámbitos que hasta hoy no han sido priorizados (praderas y mejoramiento de suelos, fomento a organizaciones económicas de medianos agricultores, medio ambiente)
- Revisar las conexiones de Alianza con otros programas públicos que entregan servicios similares a los agricultores (PACOMP, PROGAN, CNA, SINACATRI, PIASRE, otros)

3.1.3 Planeación

Las evaluaciones realizadas por FAO en distintos años son claras en detectar las falencias existentes en materia de planeación, y otro tanto señalan en forma unánime los equipos técnicos de SAGARPA entrevistados. A nuestro juicio, existen problemas de distinto nivel.

En primero es quizás conceptual: ¿qué significa “planear”, en el contexto de un Estado que interviene poco en los negocios y emprendimientos privados, y que además cree en la “demanda” de los agricultores? Para efectos de claridad, entenderemos que en esencia, “planear” es definir objetivos estratégicos, para luego aplicar los recursos presupuestarios (ejercidos a través de determinadas modalidades de operación) necesarios para alcanzar dichos objetivos. Operacionalmente, esto supone asignar fondos en función de cuatro grandes criterios: ramas de producción, territorios, tipo de productor, componente.

A partir de esta definición, podemos situarnos en un nivel operativo, en donde se identifican los siguientes problemas:

- Inexistencia de capacidades de planeación a nivel nacional y estatal, lo que finalmente determina la ausencia de una estrategia de desarrollo sectorial. SAGARPA dispone de una Unidad de Planeación y Evaluación, pero su reducido tamaño (sólo tres profesionales) hace que su función se concentre en la gestión diaria de programas. Por otra parte, a nivel de los estados se observan muchas falencias en los organismos de planeación (SEDAGRO, CTA, COTEGAN, CDR), pues ellos están abocados a la revisión y aprobación de solicitudes. Los funcionarios consumen su tiempo en temas administrativos y siempre andan sobrepasados. Adicionalmente, al existir tres instancias de planeación al nivel estatal, se producen pérdidas de eficiencia y duplicidades.
- Predominio de una lógica política para fijar objetivos y metas. En el período anterior se operó a través de metas presidenciales, que no necesariamente consideraron las realidades específicas de los estados. Esta mecánica de planeación, de carácter descendente, generó fuertes distorsiones, que los niveles jerárquicos inferiores simplemente tuvieron que asumir, en razón de la verticalidad que es propia del funcionamiento del Estado mexicano. En esta nueva etapa debe establecerse un sistema que contemple lógicas ascendentes (proyectos identificados en la base social) con lógicas descendentes (proyectos estratégicos definidos por el nivel federal o estatal). Los criterios para darle legitimidad a determinadas acciones públicas ya no sólo se basan en la eficacia o la pertinencia de las decisiones de la autoridad, sino que también en la transparencia, en la “manera” de decidir.
- Los Anexos Técnicos que fijan los presupuestos anuales de Alianza en los estados no operan como instrumentos de planeación (en el sentido de definir presupuestos por líneas programáticas). Las inercias presupuestales hacen que los Anexos se repitan mecánicamente cada año, y en otros casos los montos presupuestarios comprometidos simplemente no son respetados, pues se van modificando *de facto* al ejercitar los recursos: sólo se hace una convocatoria a nivel estatal, para todas las líneas programáticas, y la colocación final de los recursos es un resultado *ex post* relativamente “espontáneo”, que es fruto de decisiones operativas tomadas en forma discrecional por los funcionarios medios que atienden en las ventanillas y que gestionan la selección de solicitudes y proyectos.¹²

Como lo veremos más adelante, corregir este problema es de la mayor importancia para lograr una correcta asignación de los presupuestos.

- Predomina la lógica “Primero en llegar, primero en derecho” en la mayor parte de los estados, lo que impide una adecuada selección y priorización de solicitudes. Afortunadamente, desde 2004 se ha puesto en marcha en algunos estados (Sonora, y en menor medida, Chihuahua, Jalisco, Guanajuato y Zacatecas) un algoritmo para jerarquizar proyectos y solicitudes, con buenos resultados.

¹² Una vez cerradas las convocatorias, las distintas instancias de análisis pueden modificar los presupuestos asignados, en función del número de solicitudes recibidas para un componente determinado o de otros criterios.

- La focalización territorial de los recursos sólo es realizada por el Programa de Desarrollo Rural. A pesar de que pueden asignar recursos por distritos, los Programas de Fomento Agrícola y de Fomento Ganadero no hacen uso de esa atribución, que sin embargo mejoraría la calidad de la inversión.

Otra línea de reflexión de carácter conceptual dice relación con la compatibilidad que puede existir entre la planeación y el principio de atención a la demanda, que está en la base del diseño de APC. Como ya lo hemos dicho, “planear” en una economía de mercado abierta al mundo, como lo es la economía (y la agricultura) mexicana, implica asignar recursos en función de objetivos estratégicos, cuyo propósito último es mejorar la competitividad sectorial.

Pero por otra parte, el principio de atención a la demanda es relevante por cuanto obliga a compromisos por parte del agricultor, expresados sobre todo en la obligación de hacer un aporte económico de contraparte. Al haber compromisos el agricultor se hace responsable frente a las autoridades públicas: es él quién está impulsando determinado proyecto de inversión en su predio.¹³ La necesidad de que APC fomente el principio de la auto-responsabilidad de los agricultores tiene una importancia crítica. Es la única forma de desarrollar una política de fomento sectorial sana y competitiva, en donde el Estado asume ciertas responsabilidades y el sector privado ciertas otras.

Definido en estos términos, la demanda de los agricultores es perfectamente compatible con un sistema moderno de planeación, en donde éste fija ciertos volúmenes de inversión (por territorio, por componente, por tipo de productor), a los cuales optan los agricultores bajo una modalidad competitiva, que seleccione a los mejores proyectos. Esa es la razón por lo cual se le ha puesto tanto énfasis en la validación de los Anexos Técnicos y de los algoritmos de selección de solicitudes como instrumentos de planeación.

¹³ Este tema nos remite a los problemas que se presentan en ciertos programas de reconversión productiva, cuando los organismos de gobierno “fomentan” determinadas ramas de producción. A través de diferentes incentivos, los gobiernos inducen a los agricultores a abandonar sus ramas tradicionales para reemplazarlas por ramas nuevas, supuestamente más competitivas. Estas operaciones, siempre riesgosas, son válidas en la medida en que sea el agricultor quién decida cual es el proyecto productivo que va a emprender. Cuando son los organismos los que “seleccionan” la rama productiva a desarrollar, y cuando dichas apuestas no tienen el éxito esperado, los agricultores normalmente le “endosan” la responsabilidad al Estado y dejan de cumplir sus compromisos.

RECOMENDACIONES

- Construir una visión de largo plazo del sector agropecuario mexicano, a partir de estudios que identifiquen las ventajas competitivas del país frente a la competencia mundial
- En función de esa visión, definir un Plan de Mediano Plazo de APC (de carácter referencial)
- Generar instancias que permitan la participación de múltiples actores en el proceso de planeación
- Ajustar las actuales líneas programáticas (componentes)
- Asignarle importancia a los Anexos Técnicos como instrumentos de planeación: romper inercias y respetar las definiciones *ex ante* tomadas por las autoridades
- Hacer obligatorio en todos los estados la selección de solicitudes a través de sistemas objetivos de priorización (algoritmo utilizado en Sonora y otros estados)
- Unificar los sistemas de información estadística acerca de los beneficiarios
- Fortalecer a las SEDAGROS y unificar las instancias estatales de planeación (CTA, COTEGAN, CDR). Hay que dotar a estas instancias de capacidades externas que hagan posible ir más allá de lo administrativo
- Reforzar la Unidad de Planeación y Evaluación de SAGARPA (más recursos profesionales y presupuestarios) o creación de una unidad técnica de planeación
- Crear una sub-unidad de planeación en el equipo FAO de Evaluación, que brinde servicios de apoyo a SAGARPA y actúe como contraparte

3.1.4 Focalización de los recursos de inversión

Al analizar la documentación emitida por APC se constata que existen una serie de definiciones o énfasis para focalizar su inversión. En un trabajo anterior preparado para FAO se hizo una clasificación de estas prioridades, para lo cual se identificaron seis dilemas estratégicos de APC (y más en general, de toda la política sectorial):¹⁴

- **Bienes públicos versus bienes privados:** ¿Falta inversión en bienes públicos?¹⁵
¿Son adecuadas las condiciones de operación de instituciones claves para el desarrollo sectorial, tales como el Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA), el Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias (INIFAP), las Fundaciones Produce o el Programa de Promoción Comercial y Fomento a las Exportaciones de Productos Agroalimentario y Pesqueros Mexicanos (PROMOAGRO)?

¹⁴ Véase FAO-SAGARPA, "Análisis Prospectivo de Política Agropecuaria", op. cit.

¹⁵ Para efectos de este trabajo, entenderemos por bien público aquel que produce efectos sobre quienes no han participado en la transacción. Es decir, aquel que produce efectos o externalidades que no son susceptibles de internalizarse (no son apropiables). Los bienes públicos se producen para todos o no se producen, puesto que no se puede excluir a otros. Los bienes públicos también tienen la característica de la no-rivalidad, lo cual significa que el bien no disminuye por el hecho de que lo consuma un número mayor de personas.

- **Agricultores pobres versus agricultores comerciales:** ¿Se atienden a los agricultores pobres o se priorizan a los medianos o grandes productores? Atender al segmento de los agricultores pobres es correcto por razones de equidad y porque allí existe un potencial productivo importante que el país debe aprovechar. Sin embargo: ¿Hasta que punto la opción por los agricultores más pobres no bloquea las posibilidades de un mayor impacto de Alianza sobre la competitividad sectorial?
- **Producción primaria versus transformación industrial:** las definiciones conceptuales de Alianza señalan que los recursos deben asignarse a proyectos de agregación de valor y a fomentar la integración de cadenas agroalimentarias. La estrategia adoptada por Alianza busca “escalar” desde la producción primaria al eslabón industrial, procurando que los agricultores se asocien entre sí para hacer inversiones productivas que les permitan agregar valor a su materia prima, incrementando así la obtención de ingresos.
- **Acciones individuales versus acciones asociativas:** la agricultura mexicana presenta una fuerte atomización de sus unidades productivas, lo cual obliga a resolver los problemas de escala de producción. Para tal efecto es fundamental promover la realización de proyectos asociativos, por sobre las iniciativas individuales.
- **Actividades agrícolas versus no agrícolas:** otra forma de enfrentar los problemas de escala de producción es fomentar actividades económicas no agrícolas en los segmentos de agricultores más pequeños, que tienen dificultades estructurales para enfrentar los problemas de producción agrícola. Estas actividades normalmente son complementarias con las actividades agrícolas intraprediales, desde un punto de vista técnico y/o de uso de la fuerza de trabajo, lo que hace posible complementar los ingresos agrícolas que se generen en los predios, reforzando a veces la capacidad de inversión productiva dentro de ellos.
- **Ramas tradicionales versus ramas nuevas:** la agricultura mexicana está sometida a una fuerte presión competitiva, que es consecuencia de la integración de México a la economía mundial. Para enfrentar esta presión, ciertas ramas productivas deben ser reemplazadas por otras nuevas, vale decir, el cambio tecnológico es concebido como un proceso de reconversión productiva. La reconversión productiva ha sido establecida por SAGARPA como una de las cuatro líneas estratégicas de la política sectorial

Para emitir un juicio en esta materia nos ha parecido útil analizar la focalización efectiva de los recursos de Alianza, en función de los dilemas estratégicos ya señalados. Para este efecto hemos utilizado cifras de las evaluaciones de FAO-SAGARPA, que cuantifican los volúmenes de subsidios públicos gastados por APC (esto implica que no se consideran las aportaciones de los productores).

Cuadro 7. Porcentaje de los recursos presupuestarios 2005 de Alianza para el Campo gastados en función de seis dilemas estratégicos

DILEMAS ESTRATEGICOS	Porcentajes (%)
▪ Bienes privados versus bienes públicos	82 - 18
▪ Agricultores pobres (Tipo I y II) versus agric. comerciales (Tipos III y IV)	37 - 63
▪ Proyectos individuales versus proyectos asociativos	45 - 55 *
▪ Producción primaria versus transformación industrial	95 - 5
▪ Inversiones agrícolas versus inversiones no agrícolas	81 - 19 **
▪ Ramas tradicionales versus ramas nuevas (reconversión productiva)	90 - 10 *

Fuente: FAO-SAGARPA, "Evaluación de Alianza por el Campo, Informe General", México, 25 de septiembre de 2006

* Este dato sólo concierne a Fomento Agrícola

** Este dato sólo concierne a PAPIR

3.1.4.1 Bienes públicos

En la tabla presentada se aprecia que el 18% de los recursos está dirigido a financiar bienes públicos que son indispensables para el funcionamiento sectorial. ¿Están adecuadamente cubiertos los bienes públicos que requiere el desarrollo del sector? ¿Hay que cambiar la cantidad o el *mix* de recursos asignada a estos bienes? En materia de focalización de recursos, estas son las primeras preguntas a responder. En forma preliminar, emitimos los siguientes juicios:¹⁶

- Información: no se aprecia un gran déficit, desde el momento en que recientemente se ha tomado la opción de hacer un Censo Agropecuario (a realizarse en 2007). Aún así, falta evaluar los programas de encuestas intercensales y los sistemas de recolección de precios de mercado, entre otros.
- Investigación, Transferencia de Tecnología e Innovación (I+T+i): existen falencias evidentes en materia de asistencia técnica, tanto en términos de calidad como de cobertura (ver más adelante). Igual cosa sucede con los mecanismos orientados a fomentar la innovación empresarial, en donde se constata una cierta insatisfacción acerca del impacto generado por las Fundaciones Produce.

¹⁶ La promoción de exportaciones (campañas genéricas y otros) es un área que genera importantes bienes públicos (imagen país). Sin embargo, la hemos dejado fuera de este análisis pues es realizada fuera de APC por PROMOAGRO, que como se sabe es parte del Programa de Apoyos a la Competitividad por Ramas de Producción. Con todo, hay que señalar que el fomento exportador no aparece como un gran tema y pareciera que no hay mayores urgencias en materias de promoción. Los sólidos nexos comerciales existentes entre México y Estados Unidos (país al cual va más del 85% de las exportaciones) están generando una fuerte dependencia del mercado estadounidense. En razón de ello, es urgente poner en marcha programas de promoción comercial impulsados por PROMOAGRO y los gremios privados en la Unión Europea, Japón y otros países con los cuales México tiene acuerdos comerciales. En este mismo sentido, dichos programas deberían estar articulados a las iniciativas impulsadas por APC.

- Sanidad: existen problemas administrativos (adecuación de plantas) y de equipamiento, a lo que se suma el problema de la constitución de SENASICA en los estados (ver más adelante). También se requiere de recursos para un fondo de emergencia sanitaria, y de una mayor flexibilidad operativa para impulsar campañas de erradicación y/o control de carácter estratégico.
- Sustentabilidad ambiental: aquí hay grandes vacíos, reconocidos por todos. Los principales déficit se presentan en gestión del agua y en recuperación y conservación de suelos.

En conclusión, pareciera que se requiere de más inversión en bienes públicos.¹⁷ Hay aquí una decisión política que tiene carácter estratégico, pues impacta en el funcionamiento global del sector. Ella puede ser costosa desde el punto de vista presupuestario pero es simple desde un punto de vista administrativo, pues se trata de asignar determinados montos de recursos a las instituciones especializadas en la generación de estos bienes públicos, que por definición son pocas, todas conocidas, y la mayor parte de carácter público.

3.1.4.2 Bienes privados

En relación a los bienes privados, las cifras presentadas en el Cuadro 3 señalan que hay insuficiencias en materia de focalización de recursos, pues los montos asignados no se corresponden con las definiciones políticas y conceptuales que SAGARPA ha establecido para la gestión de Alianza para el Campo. Quizás los porcentajes más reveladores son los que dan cuenta de la preeminencia de los agricultores comerciales (se llevan el 63% de los recursos) y de la fuerte orientación de Alianza a la producción primaria (95% de los recursos).

Los mecanismos para focalizar bienes privados son complejos, pues se trata de transferir recursos a una amplia población de beneficiarios. Ella no es conocida, es muy heterogénea y está dispersa en el territorio; además opera como actor político (al menos una parte) y en ella predomina todavía un comportamiento clientelar respecto del Estado.

Para focalizar estos recursos también deben considerarse los impactos que han tenido las diferentes líneas programáticas de Alianza para el Campo. Sobre este punto son de mucha utilidad las conclusiones obtenidas a través de encuestas por el equipo de evaluación FAO-SAGARPA.

¹⁷ Es obvio que este aspecto requiere de un análisis mas detallado que debe ser realizado por SAGARPA. En esta sección sólo pretendemos identificar grandes temas que contribuyan a la reflexión.

Cuadro 8. Conclusiones de la evaluación de impacto realizada por FAO

LOS MAYORES IMPACTOS: PRINCIPALES TENDENCIAS

- En los productores más pequeños (Tipos I, II, III)
- En las actividades no agropecuarias
- En los productores de ornamentales, hortalizas e industriales (subsector agrícola)
- En los productores de ovinos, abejas y caprinos (subsector pecuario)
- En invernaderos y en tecnificación de sistemas de riego (inversión agrícola)
- En genética e infraestructura (inversión pecuaria)
- En las fases de post producción primaria
- En procesos de reconversión productiva
- En los proyectos que contaron con asistencia técnica

Fuente: FAO-SAGARPA, "Evaluación de Alianza por el Campo, Informe General", op. cit.

Los hallazgos presentados están en línea de lo que se ha concluido en materia de evaluación de proyectos de apoyo al sector agrícola en otros países de la región. La importancia de las actividades no agropecuarias, del riego o de los proyectos que tienen asistencia técnica ha sido comprobada en otros grandes programas públicos de fomento. Estas tendencias deben ser por tanto recogidas para efectos de diseñar una nueva estrategia de focalización de recursos.

RECOMENDACIONES

- Incrementar la inversión en bienes públicos, con especial énfasis en sanidad, innovación tecnológica y medio ambiente
- Zanjear el dilema relativo a la población objetivo de APC. Aunque esta decisión es fundamentalmente política, se recomienda darle mayor énfasis a los pequeños agricultores (que deberían captar a lo menos un 50% de los recursos de APC)
- Revisar las líneas de inversión en bienes privados (subsidios a los agricultores) de acuerdo a los resultados de las evaluaciones anteriores y a las nuevas prioridades de la presente administración. Otros criterios a priorizar son los componentes que impulsan la transformación industrial (escalamiento productivo) y las inversiones no agrícolas
- Poner especial énfasis en los proyectos de inversión articulados a Planes Rectores de los CSP (proyectos estratégicos que mejoran toda la cadena)

3.1.5 Sistema de asignación

¿Como corregir la focalización? ¿Qué cambios deben hacerse en los sistemas operativos para lograr que la asignación de recursos responda efectivamente a las prioridades definidas por la autoridad? O como lo plantea el Informe de Evaluación 2005: ¿"Cuales son los esquemas para asignar recursos públicos con base en criterios de escasez económica, que aseguren el alineamiento de dichos criterios con los objetivos estratégicos de la política pública del país"?

La estrategia a seguir combina dos elementos: planeación efectiva y selección de solicitudes en función de criterios de calidad. Sobre esta base, el sistema debería operar de la siguiente forma:

- La autoridad (federal/estatal/municipal) tiene la capacidad de planeación desarrollada en los términos del punto anterior. Esto implica que define objetivos y en función de ellos, asigna recursos presupuestarios a cada componente o línea programática, pudiendo considerar otros criterios adicionales de focalización (ramas productivas, territorios, tipos de productor).¹⁸
- Los recursos de cada componente se fijan antes de la apertura de las convocatorias. Los montos presupuestarios quedan definidos *ex ante* y son respetados por todos los actores (autoridades, operadores, beneficiarios).
- La selección de solicitudes se hace a través de un procedimiento objetivo, hasta que se acaban los recursos asignados. Esto implica superar el criterio predominante hasta ahora, "Primero en llegar, primero en derecho", que impide hacer una selección rápida y objetiva de las mejores solicitudes y proyectos. Hemos señalado ya que en algunos estados Alianza utiliza con éxito un algoritmo para la selección de solicitudes (Sonora, y en menor medida, en Chihuahua, Jalisco, Guanajuato y Zacatecas).

Además de la estrategia comentada, para una correcta asignación de los recursos deben abordarse temas complementarios:

- Por razones de equidad e impacto, deben buscarse mecanismos para discriminar negativamente a los productores que todos los años obtienen recursos. Para tal efecto deben ajustarse los sistemas de puntajes utilizados en los algoritmos de selección de solicitudes, o mejor aún, establecer prohibiciones en las bases de las convocatorias (esto es más simple pues se evita la entrada de solicitudes que no tienen viabilidad).
 - Deben fomentarse mecanismos para financiar los aportes de contraparte de los agricultores más pobres. Sistemas de cesión de derechos, reembolso directo, otros.
 - Cuando los proyectos exijan una implementación de dos o tres años, deben contemplarse mecanismos de financiamiento multianuales.

¹⁸ Como lo veremos más adelante, es poco recomendable focalizar recursos por ramas, pues ello genera precedentes que incentivan las presiones políticas de los gremios que representan a las diferentes agrocadenas. Por tal razón, salvo excepciones, es más eficiente operar en forma transversal, esto es, ofrecer servicios de riego o de maquinaria, al cual pueden acceder productores de diferentes ramas productivas. En tal sentido, la compactación programática de 2003 fue un gran avance conceptual y operativo.

- Es necesario buscar fórmulas para disminuir el tiempo de los altos directivos de Alianza, gastado en preparar auditorías y otros trámites burocráticos (se nos señala que en PAPIR han habido 17 auditorías en 6 años).
- Para una mayor transparencia, y para reducir las irregularidades, deben aplicarse esquemas de rendición de cuentas. Por ejemplo, publicación de las listas con los nombres de los productores beneficiados.

RECOMENDACIONES

- Enmarcar la asignación de los recursos a lo establecido en los Anexos Técnicos
- Hacer obligatorio en toda los estados el uso del algoritmo de selección de solicitudes ya utilizado por Alianza en algunos estados

3.1.6 *Hacia un nuevo pacto entre la Federación y los estados*

El esquema federalizado de Alianza para el Campo tiene la ventaja de hacer posible la participación de los estados, acercando la toma de decisiones a los agentes locales, que normalmente están más informados acerca de los requerimientos de las agriculturas locales.

A pesar las dificultades inherentes a la puesta en marcha de todo proceso de descentralización, el hecho tangible es que hoy este esquema está instalado en el país y ahora el desafío es mejorarlo. En esta perspectiva, los entrevistados y las evaluaciones realizadas identifican diversos problemas en la relación que se genera entre ambos niveles:

- Conflicto de visiones: las percepciones de SAGARPA y de los estados acerca de las prioridades y estrategias de intervención no siempre son coincidentes. A veces esto se debe a razones de tipo político, pero en otros casos la carga de trabajo de los equipos profesionales federales y estatales impide aunar una visión común. Para construir consensos estratégicos es necesario invertir tiempo en esta tarea, valorando los espacios destinados a un análisis en común sobre la intervención de Alianza.¹⁹ Además de una mejor coordinación, esto también debería servir para construir relaciones de confianza entre ambos niveles de gobierno.
- Aportes de contraparte: los aportes presupuestarios de contraparte realizados por los estados decrecen en el tiempo. Ello plantea con fuerza el tema de la co-responsabilidad efectiva (moral) de los estados en la gestión de Alianza para el

¹⁹ De hecho, en el transcurso del presente año se realizó un exitoso encuentro de Secretarios para analizar el programa de trabajo 2007 de APC.

Campo, *vis a vis* la Federación. Esto nos lleva al tema de los incentivos (positivos y negativos) que ofrece SAGARPA para motivar a los estados, pues muchos de ellos tienen sus propios programas, que pueden ejecutar conforme a sus propios objetivos y sin injerencia de terceros.

Por una parte, es necesario incrementar los incentivos económicos que premian a aquellos estados que realizan los mayores aportes de contraparte. Esta herramienta es fundamental para comprometer a los estados, pues implica recursos económicos adicionales a sus propios presupuestos. Esta medida ya ha sido implementada por SAGARPA, como lo denota la reciente reforma al procedimiento que distribuye los fondos 2007, que justamente premia a los estados que tienen un mayor compromiso.

Por otra, se requiere de incentivos técnicos, adicionales a los incentivos económicos, que estimulen a las autoridades y a los profesionales estatales a participar en Alianza para el Campo. Esto implica diseñar nuevos servicios, que diferencien a Alianza para el Campo respecto de los programas propios, realizados por los estados. Por ejemplo, Alianza debiese ofrecer: servicios de planeación, supervisión y evaluación, así como apoyo técnico expresado en talleres de discusión, seminarios de capacitación, giras técnicas al extranjero, opción a fondos estratégicos operados desde el nivel central, entre otras posibilidades.

Este aspecto es de la mayor importancia. Además de crear incentivos que “fidelicen” a los estados, es recomendable que la clase política del país esté conciente y alerta acerca de los peligros que tiene una atomización total de la política sectorial (en este caso, Alianza para el Campo). La creación de múltiples programas de fomento, diferentes en cada estado, implicará con seguridad mayores costos y pérdidas de eficiencia, que en definitiva serán dañinos para el desarrollo agrícola y rural del país.

- Validez de los Anexos Técnicos: los estados no siempre respetan los Anexos Técnicos negociados cada año con SAGARPA, en donde se definen los presupuestos asignados a cada línea programática de Alianza. En otros casos, dichos presupuestos tienen un valor nominal, pues se repiten inercialmente año a año, sin que medie un proceso de análisis. De este modo, los Anexos Técnicos juegan un rol formal, pues finalmente los estados determinan en forma unilateral el programa de trabajo. Corregir esta falencia es esencial para darle sustento a la labor de planeación que se debe desarrollar a nivel federal: SAGARPA debe exigir Anexos Técnicos de calidad, que respondan a un proceso de análisis entre los dos niveles, y que finalmente sean respetados como instrumentos de planeación.
- Traspaso de los DDR - CADER a los estados: este proceso debe completarse, para lo cual la Federación debe resolver los problemas de deuda provisional de los funcionarios. Este punto es importante por cuanto da cuenta de la capacidad institucional de APC para llegar a los agricultores. Por una parte, existen DDR y CADER con graves problemas de infraestructura y con dotaciones profesionales cada vez más reducidas y envejecidas. Esto atenta directamente sobre las posibilidades de hacer procesos de reingeniería exitosos, por cuanto muchas oficinas no disponen de capacidades informáticas mínimas y tienen serias restricciones para interactuar con los agricultores. Por otra parte, algunos estados tienen estructuras institucionales propias, que duplican el trabajo realizado por SAGARPA, con los consiguientes incrementos en los costos operacionales de Alianza.

- Un último aspecto a analizar se refiere a la dispersión de modalidades de operación entre los estados. Es necesario provocar un proceso de convergencia hacia un formato relativamente unificado, para lo cual es útil identificar las mejores prácticas institucionales, haciendo una comparación sistemática entre los estados (*benchmark*). Este formato debe ser referencial, y el proceso de homologación debe ser natural, no impuesto necesariamente desde SAGARPA.

Todos estos temas deberían ser objeto de una discusión amplia entre la Federación y los estados, en el marco del proceso de mejoramiento (o reingeniería) de Alianza para el Campo que ha sido sugerido en secciones anteriores. Dicho proceso debería culminar en un “nuevo pacto” firmado entre los dos niveles de gobierno.

RECOMENDACIONES

- Abrir una discusión amplia sobre Alianza que culmine en un nuevo pacto Federación -estados
- Generar instancias de coordinación y análisis para temas estratégicos: invertir tiempo y recursos para configurar una visión común con los estados
- Asignar una mayor ponderación al indicador de aporte estatal, en la fórmula de distribución de recursos entre la Federación y los estados
- Generar otros incentivos de tipo técnico, que generen un mayor compromiso de los estados con Alianza para el Campo (“fidelización”).
- Completar el traspaso de los CADER y DDR a los estados. “Encapsular” eventuales conflictos si no se logra solucionar este tema
- Promover una convergencia de prácticas institucionales entre estados, a través de una comparación sistemática y del establecimiento de estándares de referencia (mejores prácticas)

3.1.7 Integración de cadenas

La integración de cadenas agroalimentarias supone dos lógicas distintas y complementarias. Por una parte, ella se produce en el mundo de los negocios privados (por ejemplo, a través de contratos entre agroindustrias y proveedores, o través de Programas de Proveedores para hacer las labores de asistencia técnica). Por otra, la integración se produce a través de políticas públicas, expresadas en visiones estratégicas compartidas y Planes Rectores. Esta separación es esencial para definir correctamente la función que deben desempeñar los Comités Sistema Producto (CSP), pues permite separar, excluir o minimizar los temas que son propios los negocios privados. Por ejemplo, la repartición de subsidios (apropiables) a los agricultores, la realización de grandes proyectos de inversión empresarial o la discusión entre el gobierno, los productores y las agroindustrias acerca del precio que éstas deben pagar al productor por las materias primas.

No reproduciremos en este informe una argumentación mas detallada sobre este asunto.
²⁰ Sólo consignaremos que los CSP son esenciales para la gestión de la política pública y que México debe valorizar la experiencia acumulada y potenciar esta área de trabajo. Pero como lo señalan los informes de evaluación y muchos profesionales entrevistados, uno de los principales problemas que han debido enfrentar los CSP mexicanos es que no hay una total claridad conceptual acerca de las funciones que éstos deben desempeñar.

Cuadro 9. Los CSP y su definición conceptual

“Una primera barrera para el éxito de esta estrategia (la constitución de CSP) lo constituyen las diferencias que aun existen respecto a los principales conceptos. De esta forma, para algunos actores el objetivo de la integración es el avance del productor hacia otros eslabones de la cadena, obteniendo con ello la apropiación de un mayor porcentaje del valor total del producto final. Para otros en cambio, implica estimular una mayor especialización en cada eslabón y una mejor articulación entre las diversas etapas para hacerlas más rentables. Partir de una base conceptual distinta ocasiona obvias diferencias en los resultados esperados y en los métodos empleados. Asimismo, impacta negativamente en el grado de interés y apropiación de la estrategia entre los actores privados y públicos”.

Fuente: FAO-SAGARPA, “Evaluación Alianza para el Campo 2004, Informe General”, op. cit.

Esta confusión se expresa de muchas otras maneras, y uno puede hallar distintas opiniones sobre las funciones de los CSP al consultar la literatura. De hecho, al analizar la definición de las funciones que la LDRS (art. 149) le asigna a los CSP, se observa una mezcla de objetivos privados y públicos (Cuadro 4).

Los Comités Sistema Productos son indispensables para la definición de políticas públicas que afectan a todos los integrantes de la cadena, aunque en ciertas coyunturas críticas son útiles para procesar temas privados. La gobernabilidad política del sector exige a veces abordar temas coyunturales de tipo privado (por ejemplo, precios pagados a productor), pero el objetivo central de los CSP es resolver los problemas de competitividad más urgentes que están afectando a los agricultores o a las empresas agroindustriales, que sólo pueden ser solucionados si son enfrentados en forma coordinada con el gobierno a través de Planes Rectores.

Al hacer una revisión somera de algunas experiencias, encontramos evidencias que señalan que, más allá de las dificultades, existen CSP que están funcionando en una dirección correcta. Hasta fecha reciente un caso paradigmático era el CSP Limón Mexicano, creado en 2004. El análisis de tres CSP (sorgo, oleaginosas, palma de coco) realizado por FAO-SAGARPA también sirve para ilustrar los avances logrado en esta área durante los últimos años.²¹

²⁰ Para mayores antecedentes, véase FAO-SAGARPA, “Análisis Prospectivo de Política Agropecuaria”, op. cit.

²¹ FAO-SAGARPA, Informe de Evaluación Nacional. Programa de Fomento Agrícola, México, 25 de septiembre de 2006.

Cuadro 10. Análisis de las funciones que la LDRS le asigna a los CSP

FUNCIONES	COMENTARIOS
Concertar los programas de producción agropecuaria del país	Esta definición es muy amplia, pero la consideramos válida si se interpreta que lo que se concerta es una estrategia (un Plan Rector) para desarrollar los programas de producción
Establecer planes de expansión y repliegue estratégicos de los volúmenes y calidad del producto	Estos temas son de carácter privado. Al Estado no le compete introducirse en este tipo de decisiones empresariales
Establecer alianzas estratégicas y acuerdos para la integración de las cadenas productivas	Pleno acuerdo. Esta es la función esencial de los CSP
Establecer medidas y acuerdos para la definición de normas y procedimientos aplicables en las transacciones comerciales y contratos sin manejo de inventarios físicos	Pleno acuerdo, pero las medidas deben ser parte de un Plan Rector más amplio, que considera otros temas (tecnología, financiamiento, otros) que van más allá de las normas y procedimientos comerciales
Participar en la definición de aranceles, cupos y modalidades de importación	Pleno acuerdo, pero también deben incorporarse los temas ligados a la penetración de mercados externos
Generar mecanismos de concertación (...) para definir las características y cantidades de los productos, precios, formas de pago y apoyo del Estado	Estos temas son de carácter privado. Al Estado no le compete introducirse en este tipo de decisiones empresariales (precios, formas de pago, otros)

De análisis realizado se desprende que SAGARPA debe focalizar esfuerzos en CSP estratégicos, pues la gestión de un Plan Rector requiere de mucho liderazgo y energía política. También es importante reflexionar acerca del dispositivo institucional existente dentro de SAGARPA (y de los estados) para coordinar el trabajo con los CSP. Por una parte, no existe la figura del sectorialista para hacer la labor de secretario técnico de los CSP, ni un espacio institucional especializado en el seguimiento y en la animación (formulación de políticas) de las agrocadenas.²² Por otro lado, estos sectorialistas requieren de un flujo continuo de información estadística acerca de la dinámica de cada rama productiva, lo que probablemente plantea la necesidad de generar espacios de coordinación con ASERCA (o con otros organismos especializados). También debe definirse con mayor claridad qué autoridades políticas son las responsables de ejercer la labor de liderazgo público al interior de los CSP para abordar las coyunturas y/o implementar los Planes Rectores.

²² Se nos informa que algunos CSP cuentan con secretarios técnicos contratados en forma privada. Siendo éstos un aporte valioso a la gestión de los CSP, la figura del sectorialista público es irremplazable para lograr el direccionamiento político de los Planes Rectores, función que a nuestro juicio sólo puede realizar SAGARPA.

Un último aspecto a resaltar se refiere a la reciente creación de apoyos presupuestarios para los CSP ganaderos, lo que resuelve un problema de diseño en Alianza, pues hasta 2006 éstos sólo estaban disponibles para las cadenas apoyadas por el Programa de Fomento Agrícola. Para aprovechar la experiencia ya adquirida con los otros CSP agrícolas, y sobre todo, para aunar enfoques y criterios operacionales, se recomienda generar una Unidad Técnica especializada en CSP, en donde converjan profesionales de FA y FG.

RECOMENDACIONES

- Zanzar la discusión conceptual: precisar las funciones de los CSP, separando el ámbito de los negocios privados y el de las políticas públicas
- Generar una Unidad Técnica especializada en CSP, en donde converjan profesionales de FA y FG
- Priorizar los CSP estratégicos a nivel nacional y estatal. Usar modalidades más simples de coordinación en cadenas que funcionan en forma autónoma (aves, aguacate, jitomate, otras)
- Realizar estudios de competitividad por cadena. A partir de allí formular los Planes Rectores
- Reforzar las capacidades profesionales de SAGARPA para una mejor coordinación de los CSP y una adecuada ejecución de los Planes Rectores
- Generar espacios de coordinación con ACERCA para la obtención de información estadística por rama productiva
- Involucrar a las autoridades de SAGARPA en el seguimiento de los Planes Rectores

Cuadro 11. Condiciones de éxito de un CSP

NIVEL	DESCRIPCIÓN
Objetivos, visión estratégica	Deben existir objetivos claramente formulados, que sean explícitamente compartidos por todos los integrantes de la cadena. Ello implica una visión de esa cadena basada en definiciones estratégicas tales como: orientación a la exportación, exportación/importación, orientación al mercado doméstico. Ello supone claridad acerca de las ventajas competitivas.
Confianza, clima interno	Deben existir procedimientos claros para analizar y tomar decisiones, pero por sobre todo, un clima interno de confianza mutua, en donde los eventuales temas conflictivos son tratados con altura de miras. El establecimiento de un clima de cooperación entre actores públicos y privados, por una parte, y entre productores e industrias, por otra, es un requisito indispensable para el éxito.
Liderazgo	<p>Es importante que las autoridades ejerzan un liderazgo activo, pues sólo ellos pueden promover entendimientos con otras Secretarías y organismos de gobierno, o zanjar temas complejos que afectan al conjunto de la cadena. El gobierno también es clave para movilizar los recursos presupuestarios necesarios para concretar las iniciativas de los Planes Rectores.</p> <p>También es relevante la capacidad de conducción de los respectivos líderes de cada eslabón (productores, industrias, otros).</p>
Capacidad técnica, información	<p>La capacidad de identificar soluciones a los problemas identificados en los Planes Rectores requiere de conocimientos técnicos e información. Estos antecedentes deben ser proveídos por los secretarios técnicos de los CSP y por los representantes de cada eslabón.</p> <p>Es de mucha importancia llevar actas de cada sesión, así como realizar informes periódicos de evaluación de los avances conseguidos con los Planes Rectores.</p> <p>Cuando corresponda, es importante que en la discusión interna participen las autoridades de otros organismos técnicos (SENASICA, Aduanas, INIFAP, otros), así como otros actores que se estime relevante (<i>stakeholders</i>).</p>
Presupuesto	<p>La operación del CSP puede requerir de un presupuesto de operación limitado, de modo de financiar viajes, talleres, estudios técnicos, materiales de secretaría.</p> <p>Los proyectos estratégicos (bienes públicos) de los Planes Rectores deben tener prioridad en los presupuestos correspondientes de Alianza y de otros programas de SAGARPA.</p> <p>No deben repartirse subsidios privados dentro de los CSP, que beneficien a grupos particulares o específicos dentro de la cadena. Los representantes de cada eslabón deben tener una amplia legitimidad frente a sus representados y a los otros integrantes de la cadena.</p>

Fuente: FAO-SAGARPA, "Análisis Prospectivo de Política Agropecuaria", op. cit.

3.1.8 Desarrollo de capacidades

3.1.8.1 Los problemas del sistema de transferencia tecnológica

La evaluación de impacto indica con claridad que se obtienen mejores resultados cuando las inversiones y los proyectos realizados por los agricultores cuentan con asistencia técnica. Ello obliga a hacer un análisis de detalle acerca del funcionamiento de los programas de investigación y transferencia tecnológica. Las evaluaciones y las entrevistas constatan diversos problemas de diseño:

- Existen problemas de diseño institucional en Alianza, que reflejan diferentes criterios de gestión de estos programas de transferencia tecnológica. No es posible contar con buenos servicios de asistencia técnica en Fomento Agrícola, pues ellos dependen de Desarrollo Rural (PRODESCA), y normalmente la conexión entre FA y DR no funciona en los estados. Cuando ello se logra, se debe más a la buena voluntad de personas que a acuerdos institucionales. Adicionalmente el perfil de los técnicos que requieren los proyectos de FA es más complejo (son técnicos más profesionalizados y más caros), y no se corresponden con los costos de los técnicos que puede pagar DR.

En el caso de Fomento Ganadero, parece haber un sistema de asistencia más consolidado (GGAVATT), aunque predomina un enfoque orientado a la producción primaria, con poco énfasis en mercados, gestión y asociatividad. Este sistema no recibe supervisión técnica, como sí lo hace DR en PRODESCA a través de CECADER.

- Otro problema de diseño de APC es que la agroindustria ya consolidada no es objeto de apoyos, no es un actor activo en el sistema de fomento. La prioridad de SAGARPA son los “escalamientos productivos” de los agricultores, esto es, la puesta en marcha de pequeñas industrias, acopios, bodegas, emprendimientos comerciales. Ello se desprende de la lectura de las Reglas de Operación, que define que sus beneficiarios son sólo agricultores (PBIZM, PBIZNM, PBIT y RT). A pesar de sus capacidades de “arrastre”, las agroindustrias consolidadas no son identificadas como actores dentro de Alianza, lo cual impide integrar cadenas basándose en esquemas de agricultura de contrato y/o en la puesta en operación de Programas de Proveedores.²³ Esta definición impide aprovechar el potencial de arrastre que tiene la agroindustria ya consolidada, desde PYMES hasta empresas transnacionales.
- APC dispone de una multiplicidad de diseños y de modelos metodológicos para hacer la transferencia de tecnología: atención individual versus atención grupal, empresas unipersonales versus despachos, uso de líderes tecnológicos para transferir conocimientos versus uso exclusivo de técnicos, entre otros. México cuenta con una rica experiencia en esta área, la cual además ha sido sistematizada. Ello debería permitir la identificación de las mejores prácticas, para avanzar hacia una mayor homologación de estas metodologías y esquemas de operación.
- Las coberturas de los distintos programas son muy bajas, considerando la amplitud de la población objetivo. En DPAI la cobertura es de 23 mil agricultores; en FA la

²³ Un Programa de Proveedores es un mecanismo de interconexión entre agroindustrias y productores primarios para asegurar un abastecimiento de materias primas puntual y de calidad a las agroindustrias, y un mercado estable para los agricultores. En algunos países estos mecanismos pueden ser subsidiados por el Estado, contemplan acciones de consultoría, transferencia tecnológica y capacitación, y no necesariamente incorporan contratos. Véase. ODEPA, “Instrumentos de Fomento para el Sector Silvoagropecuario”, Ficha N° 68, 2002, Santiago de Chile. Esta publicación está disponible en: www.odepa.gob.cl.

cobertura es de aproximadamente 5 mil agricultores (un 7% de los beneficiarios). No disponemos de la información equivalente para PRODESCA.

- Existen diversos problemas burocráticos y operativos. Entre otros, los salarios de los técnicos son bajos y Alianza paga con mucho atraso, lo que atenta contra la calidad de los servicios prestados: se genera inestabilidad y una alta rotación de profesionales y además no se logra atraer a los técnicos de mejor nivel. Los técnicos de Alianza no tienen proyección estratégica. También se critica el rol político que juegan estos técnicos.
- En relación al sistema de innovación, parece conveniente revisar el rol de las Fundaciones Produce, pues se aprecia una insatisfacción de SAGARPA y de los estados con los resultados obtenidos a través de estas Fundaciones. Como lo señala el Informe de Evaluación del SITT realizado en 2006, *“Con la excepción de la cadena de maíz en Sinaloa y de la de bovinos de doble propósito en el norte de Veracruz...en el resto de las cadenas evaluadas no parece existir suficiente evidencia para afirmar que el SITT y sus organismos operadores hayan logrado influir en forma significativa en el logro de ganancias de competitividad”*.²⁴

3.1.8.2 Hacia un modelo unificado

La transferencia tecnológica a los agricultores puede ser mejorada sustancialmente a través de la unificación de los sistemas (DPAI y PRODESCA), aplicándolos a los tres subprogramas de Alianza (FA, FG, DR) con modelos metodológicos que varíen dependiendo de los requerimientos y/o del tipo de productor. Por razones de viabilidad institucional, sugerimos en una primera etapa descartar una fusión de las unidades especializadas en cada Programa (DR y FG), para considerar en su reemplazo la creación de una Unidad Técnica integrada por profesionales de los tres Programas (FA, FG, DR), a los que deberían sumarse otros programas, cuando corresponda. Esta Unidad debería encargarse de mirar los programas de transferencia tecnológica (y de ITT) en forma global, procurando identificar enfoques y criterios operacionales comunes, que se apliquen en forma coherente en toda Alianza. Otra condición de éxito para este diseño es que se le asignen partidas presupuestarias propias a cada Programa para desarrollar estos temas técnicos (evitando, por ejemplo, que FA tenga que depender presupuestariamente de PRODESCA para impulsar su programa de transferencia tecnológica).

Esta opción permitiría clarificar las distintas opciones, ganando sinergias y simplificando la operación general del sistema. En tal caso se podría optar a los siguientes modelos:

- Servicios Técnicos tipo PRODESCA (DR), con atención permanente en los segmentos I y II, reforzando el actual mecanismo de control de calidad proporcionado por CECADER. Además de los proyectos PESA, esta línea puede ser enriquecida asignando PSP a los municipios, en áreas de extrema pobreza.
- Mejoramiento del modelo DPAI (GGAVATT y otros análogos), para así definir un servicio especializado para los agricultores medianos y grandes, tanto en FA como en FG. Entrega de servicios puntuales, más especializados, que impliquen un mayor copago de los agricultores. Son referencias útiles para este propósito la experiencia de la

²⁴ FAO-SAGARPA, Informe de Evaluación Nacional, Subprograma de Investigación y Transferencia Tecnológica. México, 25 de septiembre de 2006.

Federación de Cooperativas Tenek en Veracruz (originada de una unión de GGAVATT) y los Centros de Validación y Transferencia de Tecnología (CEVTTES) de Sinaloa, entre otros. Además de la parte tecnológica, estos servicios deben incorporar conocimientos para una mejor gestión económica y comercial de las explotaciones, como así mismo, para incrementar la asociatividad de los agricultores.

- Programa de Proveedores (PdP): se debería crear este tipo de instrumentos, que articulan a un grupo de proveedores con una agroindustria que demanda una determinada materia prima (con plazos, modalidades de operación y estándares técnicos preacordados). Este instrumento permite incorporar el enfoque de mercado en la asistencia técnica, pues ésta es entregada por la agroindustria. Existen experiencias privadas de PdP en México (por ejemplo, jitomate de exportación para EE. UU en Guanajuato, cebada con IASA, o diversas industrias lácteas). Sin embargo, actualmente no existe una línea de subsidios públicos que promueva la masificación de este modelo, orientándolo hacia agroindustrias que son abastecidas por pequeños y medianos productores.²⁵ Como éstas normalmente tienen conflictos de precios con los proveedores, debe considerarse que los PdP puedan ser validados por los CSP. También se deben promocionar los contratos entre los agricultores y las industrias, pero esta materia debe ser conceptualmente entendida como algo independiente de los PdP. En definitiva, se trata de mantener por carriles separados los problemas de precios (siempre conflictivos) de los problemas de asistencia técnica.

Todos los PSP participantes deben estar inscritos en registros de acreditación y supervisión, gestionados por una unidad especializada (tipo CECADER) de modo de asegurar la provisión de servicios de asistencia técnica de calidad.

3.1.8.3 La innovación

En el caso del SITT y sus operadores, las 32 Fundaciones Produce, corresponde valorar en primer lugar esta experiencia, que ya lleva más de 10 años de funcionamiento. Es cierto que entre ellas existe una gran heterogeneidad para ejecutar sus actividades, lo que sugiere la necesidad de identificar las mejores prácticas de gestión de la innovación, para después avanzar hacia una mayor homologación y unificación de las mismas. Sin embargo, dicha variabilidad también se debe a que las Fundaciones operan en el entorno actual, caracterizado por “múltiples problemas, varias soluciones, diversas instituciones públicas y privadas para resolverlos”.²⁶ Más allá de sus limitaciones, las Fundaciones Produce constituyen un valioso activo país sobre el cual hay que trabajar.

²⁵ Debe señalarse que los PdP deberían ser asignados tanto a grupos de agricultores que emprenden un escalamiento agroindustrial como a agroindustrias ya consolidadas.

²⁶ En oposición al antiguo modelo “un problema (aumentar la producción de alimentos), una solución (las tecnologías de la revolución verde), una institución (el Instituto Nacional de Investigación Agrícola)”. C. Morales, 1999. Los cambios en la demanda y el financiamiento de la investigación agropecuaria. PROCISUR, Montevideo, Uruguay. Citado en FAO-SAGARPA, Informe de Evaluación Nacional, Subprograma de Investigación y Transferencia Tecnológica, op. cit.

Cuadro 12. Recomendaciones de FAO para mejorar el SITT

- Ampliar el concepto de innovación, incorporando a los mercados y a la dimensión organizacional, además de lo específicamente tecnológico
- Abandonar el enfoque lineal de la innovación, comprendiendo cabalmente el ciclo de aprendizaje
- Incorporación de la innovación (aplicación comercial de una idea) al ciclo de I&D impulsado por las Fundaciones Produce (I+D+i)
- Superar diversas falsas percepciones:
- “Sólo hacen falta más recursos para investigación”: valorar el amplio reservorio de conocimiento tácito
- “Los subsidios a los factores de producción generan competitividad”: diseñar una estrategia de subsidio condicionada a la productividad
- “El productor que más insumos aplica es más competitivo”: impulsar del desarrollo de capacidades de gestión
- Operar con lógica de largo plazo, sujeta a indicadores de desempeño
- Mejorar las capacidades de gestión estratégica de la innovación de los mandos directivos y gerenciales

Fuente: FAO-SAGARPA, Informe de Evaluación Nacional, Subprograma de Investigación y Transferencia Tecnológica. México, 25 de septiembre de 2006.

Sumándose a estas recomendaciones, consignamos los siguientes comentarios:

- Es necesario relevar con claridad que en agricultura el proceso de innovación pasa por establecer las ventajas competitivas que tiene México, en cada rubro y/o región considerada, que le permiten competir a escala internacional. Dicho en otros términos: para la orientación de este proceso, no basta con recoger la “demanda” de los agricultores y empresas que participan en los programas de innovación y transferencia tecnológica. La “demanda” de los privados es fundamental, pero ella debe responder a una estrategia global, técnica y comercialmente fundada.²⁷

La OCDE ha definido la competitividad como “el grado al cual un país puede, bajo condiciones de libre mercado y apertura comercial, producir bienes y servicios que pasan la prueba del mercado internacional...”²⁸. Considerando el grado de apertura de la agricultura mexicana, es esencial contar con un buen diagnóstico de las ventajas competitivas de las principales ramas de producción o cadenas agroalimentarias. Se trata de identificar y valorizar las ventajas adquiridas, y al mismo tiempo, crear nuevas ventajas competitivas. Ello sólo puede lograrse a través de comparaciones sistemáticas con los competidores internacionales. Tal como lo señala la evaluación FAO-SAGARPA, las Fundaciones Produce deben jugar un rol activo en la identificación de estas estrategias globales.²⁹

²⁷ Ver por ejemplo: FAO-SAGARPA, “Análisis Prospectivo de Política Cafetalera”, México, octubre de 2006. Este trabajo, elaborado por un experto internacional y consultores nacionales, constituye una valiosa referencia que debería ser replicada en otras cadenas, pues se analiza la competitividad del país utilizando un enfoque global (*benchmark*).

²⁸ FAO-SAGARPA, Informe de Evaluación Nacional, Subprograma de Investigación y Transferencia Tecnológica, op. cit.

²⁹ Debe señalarse que la elaboración de los Programas Estratégicos de Necesidades de Investigación y Transferencia Tecnológica (PENITT), a partir de 2003, constituye un importante paso en este sentido.

- Se valora el enfoque de redes utilizado por el SNITT, pues es claro que la innovación, producción y comercialización de un producto es el resultado de un proceso social, en donde interactúan diversos agentes. Las redes son indispensables para lograr una mayor eficiencia al invertir recursos públicos y privados. *“En una perspectiva tecnológica, las redes señalan los flujos de información de innovaciones o paquetes de innovaciones e identifican nichos adecuados para la innovación y espacios con usos en la difusión. Considerando el aspecto social, las redes favorecen el empoderamiento de los actores al respetar roles y fomentar (...) la lógica de la innovación en forma co-responsable. Desde la óptica institucional y de empresa rural, las redes permiten identificar la duplicación de esfuerzos a problemas resueltos, favoreciendo a través de la vinculación la focalización en oportunidades”.*³⁰

Este concepto de redes debe ser operacionalizado a través de los Comités Sistema Producto, pues sólo así es posible abarcar todas las dimensiones requeridas (tecnológica, comercial, asociativa, política) para gestionar un proceso de innovación. Más allá de la existencia de redes específicas, de carácter local o temático, es necesario insistir en la importancia de los CSP como espacio de coordinación nacional y federal, para resolver los múltiples problemas (o bloqueos) que presentan las cadenas agroalimentarias. La innovación tecnológica es siempre un área relevante, razón por la cual debe ser priorizada en los Planes Rectores.

- La utilización de los CSP también debe favorecer la realización de proyectos conjuntos entre varios actores. Por una parte, debe pensarse en fórmulas de asociación entre dos o más Fundaciones Produce, para abordar problemas estratégicos cuyos efectos sobrepasan los límites de un estado. Por otro, debe promoverse la realización de proyectos de largo plazo, centrado en problemas tecnológicos bien definidos y de alto impacto, impulsados bajo un esquema de alianzas entre empresas e institutos tecnológicos y evaluados por informantes internacionales.³¹ Más allá de corresponder a iniciativas privadas, por su impacto estratégico, este tipo de proyectos debería contar con el patrocinio explícito del correspondiente CSP. Finalmente, consignamos la importancia de buscar las articulaciones y las sinergias entre los programas de transferencia y las Fundaciones Produce.³²
- A un nivel de mayor detalle, parece interesante la opción de diversos programas mexicanos por asignar un rol activo a los agricultores líderes, como agentes que hacen una transferencia horizontal (agricultor-agricultor). Además de la eficacia probada de esta metodología, ella puede hacer una gran contribución para enfrentar los problemas de baja cobertura.
- Hay que reforzar el rol del INIFAP en el sistema de innovación, pues normalmente estos institutos son valiosos reservorios de “conocimiento tácito”, indispensable para

³⁰ FAO-SAGARPA, Informe de Evaluación Nacional, Subprograma de Investigación y Transferencia Tecnológica, op. cit.

³¹ A modo de referencia señalamos la experiencia de los Consorcios Tecnológicos, creados en 2005 como reacción a la fragmentación y al excesivo “fondismo” del sistema de innovación chileno. Estos Consorcios Tecnológicos se impulsaron en las principales cadenas agroalimentarias, con financiamiento estatal y privado (empresas agroindustriales, productores e institutos tecnológicos). El objetivo es generar productos tecnológicos apropiables, que permitan la sustentación de largo plazo del Consorcio, para lo cual se invierte alrededor de US\$ 1 millón al año, por un plazo de cinco años.

³² Un caso interesante en donde se produce esta convergencia es aquel que se observan en Puebla, en donde la Fundación está articulada al sistema de transferencia tecnológica impulsada por APC. Véase: Manrubio Muñoz, Evaluación Nacional del Subprograma de Investigación y Transferencia Tecnológica, Segundo Avance. Presentación en Power Point, 28 de junio de 2007.

promover procesos de innovación. Específicamente, hay que evitar un excesivo desgaste del Instituto en la búsqueda de proyectos de bajos montos y/o de corto plazo. Debe buscarse la forma de entregar apoyos públicos que hagan posible una visión de largo plazo y una mayor estabilidad para alcanzar los objetivos planteados. También deben mejorarse sus nexos con el sistema de transferencia tecnológica.

RECOMENDACIONES

- Enmarcar el proceso de innovación en estrategias globales, basadas en estudios que identifiquen las ventajas competitivas *vis a vis* la competencia internacional, así como en la “demanda” del sector privado
- Introducir los temas de innovación y transferencia de tecnología en los Planes Rectores de los CSP
- Unificar los sistemas de asistencia técnica para gestionarlos bajo una Unidad Técnica especializada en I+D+i
- Generar un sistema integrado y “ascendente” de TT, cuyas modalidades de operación sean acordes con los tipos de agricultores atendidos (servicios tipo: PRODESCA y análogos; GAVATT y análogos; Programas de Proveedores)
- Hacer un análisis detallado de los costos de estas modalidades de operación. Este tema es relevante para ampliar las coberturas
- Poner en marcha un sistema de seguimiento global, para todos los modelos implementados (extrapolar la experiencia de CECADER), bajo la coordinación de la Unidad Técnica
- Reforzar los sistema de acreditación y supervisión de los PSP
- Mejorar salarios de los técnicos, de forma de consolidar un mercado de servicios profesionales
- Fortalecer el trabajo realizado por las Fundaciones Produce y lograr mayores nexos con el sistema de transferencia tecnológica

3.1.9 Dimensión ambiental

En opinión de muchos entrevistados, es un hecho cierto que hasta ahora la problemática ambiental no ha sido un tema relevante en Alianza.³³ Más allá de lo declarativo, Alianza es fundamentalmente un programa orientado a elevar la inversión y la productividad de las explotaciones agrícolas. Como sucede frecuentemente en los programa de fomento, la presión por alcanzar resultados finalmente lleva a priorizar los objetivos productivos, en desmedro del impacto ambiental que generan los procesos de producción. De este modo:

³³ Es claro que el tema ambiental va más allá de Alianza para el Campo y que atraviesa a toda la política sectorial. Aún así, acotamos el análisis a APC, en el entendido que se debe buscar una mejor coordinación entre ésta y los programas análogos de SAGARPA y de otras Secretarías.

- Alianza debe preocuparse de minimizar las externalidades negativas que generan sus líneas programáticas, de manera de evitar que los logros productivos se alcancen a expensas del medio ambiente. Dichos en otros términos, hay que condicionar la entrega de apoyos de Alianza a la realización de prácticas sustentables; no se deben entregar apoyos que afecten el medio ambiente (como puede suceder, por ejemplo, con algunos proyectos de mecanización que incrementan la erosión de suelos, o algunos proyectos riego que agravan la sobreexplotación de los acuíferos).
- Crear nuevas líneas programáticas, que movilicen un mayor volumen de recursos hacia prácticas que mejoren el medio ambiente. Hay que señalar que PAPIR permite proyectos ambientales (p. ej. producción de compost) y además existe el Programa Integral de Agricultura Sostenible y Reconversión Productiva en Zonas de Siniestralidad Recurrente (PIASRE), que promueve inversiones similares. Sin embargo, ambos fondos no tienen la envergadura que se requiere para revertir el deterioro ambiental que se observa en la agricultura mexicana. En esta línea, puede ser útil experimentar con varios modelos de intervención ambiental, a escala de proyectos piloto apoyados por fondos concursables. También deben reforzarse los programas de recuperación de suelos degradados (ver más adelante).

Cuadro 13. Los problemas de suelos y agua en la agricultura mexicana

“Una evaluación realizada en 2002, alerta que el 47.7% de la superficie nacional presenta algún tipo de degradación del suelo, siendo las principales la degradación química, que incluye pérdida de fertilidad, salinización y acidificación y afecta a 320,500 Km² (16.4% de la superficie); la erosión eólica que afecta a 293,638 Km² (15%); la erosión hídrica, a 235,952 Km² (12%) y la degradación física, a 85,144 Km² (4.3%). En la misma evaluación reporta además que de 1993 a 2002 la cubierta boscosa que cambió para otros usos fue de casi 3,594 Km², equivalente a una tasa anual de pérdida de 0.12%.

En el caso del agua, la ocurrencia de periodos prolongados de sequía en el pasado reciente, deja ver la extrema vulnerabilidad del sector agropecuario y contribuye a la sobreexplotación de los mantos acuíferos, de los que depende una tercera parte de la superficie nacional bajo riego. Entre 1975 y 2004, la cantidad de acuíferos sobre explotados se triplicó, al pasar de 32 a 104, esto es el 16% de los acuíferos del país.”

Fuente: FAO-SAGARPA, “Evaluación Alianza para el Campo 2005, Informe General”, op.cit.

RECOMENDACIONES

- Condicionar la entrega de apoyos de Alianza a la realización de prácticas sustentables: no se deben entregar apoyos que afecten el medio ambiente
- Promover nuevos modelos de intervención ambiental (proyectos piloto)
- Reforzar los programas de recuperación de suelos degradados
- Reforzar los programas de apoyo al riego tecnificado y buscar nuevos modelos de gestión sustentable de los acuíferos y otras fuentes de agua
- Mejorar la coordinación con programas extra Alianza que operan en forma complementaria (PIASRE, CNA, SEMARNAT, otros)

3.1.10 Difusión

Uno de los problemas de Alianza para el Campo está vinculado a la existencia de segmentos de productores especializados en capturar subsidios, utilizando prácticas clientelares que han sido tradicionales en el agro mexicano. Este tema es de la mayor importancia por cuanto está directamente relacionado con los problemas de equidad y focalización de las políticas públicas.

Para resolver este problema se ha introducido en las Reglas de Operación de APC la prohibición de recibir un mismo tipo de subsidio (un mismo componente) por segundo año consecutivo. La introducción de límites para impedir que los agricultores que ya han recibido un subsidio lo vuelvan a recibir en el año siguiente constituye un avance. También ese tema puede regularse estableciendo puntajes que premian a quienes postulan por primera vez.

Adicionalmente, este objetivo debe buscarse a través de una mayor transparencia de las convocatorias. Es necesario difundir activamente los beneficios de APC en los medios agrícolas y rurales, de manera de informar a los más amplios segmentos de población sobre las postulaciones a estos subsidios. Para tal efecto, debe diseñarse una estrategia que contemple un plan de gestión de medios y campañas comunicacionales *ad hoc* (utilizando folletos explicativos, medios de prensa, WEB, reuniones gremiales, entre otros mecanismos). Para transparentar todas las fases del proceso, esta estrategia también debe considerar la entrega de información sobre los proyectos finalmente aprobados.

A través de estas medidas debe procurarse que los productores tengan la mayor claridad posible acerca del funcionamiento de Alianza: prioridades temáticas, disponibilidad de recursos, límites legales, mecanismos de operación, nómina de beneficiados. Con ello se podrá lograr un mejor manejo de las expectativas, y al mismo tiempo, una disminución de las presiones políticas.

RECOMENDACIONES

- Implementar una estrategia comunicacional para promover los beneficios y apoyos que ofrece Alianza para el Campo
- Transparentar las convocatorias, difundiéndolas en forma activa en los medios agrícolas y rurales
- Informar públicamente quienes son los agricultores beneficiados
- Reforzar la operación de mecanismos que favorecen a quienes postulan por primera vez

3.1.11 Evaluación

De las entrevistas realizadas se infiere que está instalada la percepción de que el esquema de evaluación practicado desde 1999, junto con ser exitoso, está obligado a pasar a una nueva etapa.³⁴ La realización de una serie sistemática de estudios ha generado una rica base de información sobre APC y su impacto en el agro mexicano. Sin embargo, es inevitable que la aplicación de un modelo anual que se repite con pocas diferencias año a año genere tendencialmente menos “novedades”.³⁵ Por otra parte, el problema de fondo es como impactar en la gestión de APC, teniendo presente que muchas recomendaciones requieren de una enorme energía política para ser aplicadas, pues hay problemas estructurales de diseño y de operación institucional que inciden directamente sobre la gestión de APC.

Es necesario explicitar que el modelo ha sido exitoso, pues ha generado una secuencia sistemática de datos útiles para la gestión del programa, así como múltiples ideas que han permitido la constante evolución institucional de Alianza para el Campo. También corresponde señalar que el equipo FAO-SAGARPA ha buscado renovarse, tal como lo denota la contratación de una serie de estudios prospectivos durante 2006, acerca de Alianza para el Campo y la proyección de la política sectorial en el mediano plazo.

Nos parece significativa la opinión de una autoridad entrevistada, quién señaló que “SAGARPA debería definir mejor lo que se necesita saber a través de las evaluaciones”. Creemos que esta idea es útil para definir una nueva etapa, que todos sienten necesaria y que además es posible gracias a la acumulación de una rica experiencia de evaluación. En tal sentido, debería redefinirse un programa de trabajo centrado en cuatro ejes temáticos:

- Evaluaciones de impacto, en los términos en que se ha venido haciendo hasta ahora, pero con una frecuencia menos intensa (por ejemplo, informes cada tres años).
- Identificación de las mejores practicas de gestión, a través de una comparación sistemática de las prácticas institucionales de los estados (*benchmark*). Sobre este punto hay que señalar que las evaluaciones FAO-SAGARPA contemplan un análisis detallado de la operación de Alianza en los estados, que se realiza cada año. Siendo ellos valiosos, dichos informes se contienen en si mismos, esto es, no se comparan a través de *rankings* y otros sistemas de medición.³⁶

Esta línea de evaluación debe ser parte central de un sistema de acompañamiento a la gestión de APC, en donde el equipo FAO puede hacer un aporte operativo que contribuya a mejorar la gestión de los equipos profesionales de SAGARPA y los estados.³⁷

- Seguimiento y animación de Alianza por el Campo, de manera de brindar servicios profesionales adicionales a los equipos de cada estado. Apoyo técnico en áreas tales

³⁴ Se deja constancia de que esta reflexión debe ser enmarcada en las nuevas definiciones emitidas por la nueva administración de gobierno, a través de CONEVAL. Secretaría de la Función Pública, “Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal”. Diario Oficial, 30 de marzo de 2007.

³⁵ Acerca del carácter anual de la evaluación, véase: FAO-SAGARPA, “Sistematización de la experiencia del proyecto Evaluación Alianza para el Campo”, México, 30 de noviembre de 2006, p. 24.

³⁶ Ver páginas 25 y 26.

³⁷ Se nos informa que las evaluaciones del Fondo de Estabilización del Café han evolucionado hacia el acompañamiento a la gestión de la política pública cafetalera. Véase también: FAO-SAGARPA, “Sistematización... op. cit, p. 57, en donde se analiza esta línea de trabajo, implementada con éxito desde 2003.

como capacitación, planeación, innovación tecnológica, supervisión técnica, de modo de elevar la calidad de los proyectos y al mismo tiempo, “fidelizar” a los estados.

- Realización de estudios específicos de planeación, en áreas identificadas por SAGARPA y/o los estados, que complementen la visión entregada por los informes de evaluación. Por ejemplo, estudios de competitividad internacional de agrocadenas mexicanas, zonificación productiva y segmentación de agricultores, evaluación de experiencias de descentralización, sistematización de experiencias exitosas en I&D+i, realización de encuestas de satisfacción de usuarios, entre otros.³⁸ Se trata de impulsar iniciativas y proyectos, de aplicar “lluvia fina” que haga posible la generación de nuevas ideas.

Un último comentario se refiere al problema del “impacto” analizado en los informes de evaluación de Alianza. Por una parte, se valora la opción del gobierno y el Parlamento por hacer este tipo de análisis, que ha permitido acumular una valiosa experiencia y generar una rica base de información. Sin embargo:

- Es necesario lograr una mayor integración de las bases de datos de los diferentes programas públicos (SIAP, SNIDRUS, SISER, SIMUN, SNIDRUS municipal, Sistema de monitoreo de desarrollo municipal, entre otros). Al mismo tiempo, es necesario depurar el padrón de beneficiarios de Alianza para el Campo, de manera de determinar con mayor exactitud cual su nivel de impacto.³⁹
- Es necesario establecer con mayor claridad los límites de estas evaluaciones. Una mejor apreciación acerca de esas mediciones debe explicitar que sus resultados no dependen sólo de Alianza para el Campo. El impacto de Alianza también depende de su nivel de integración en un sistema de fomento de carácter más integral, que brinde de apoyos complementarios a los beneficiarios de APC. Adicionalmente, el impacto depende de factores macro, tales como el valor del peso mexicano, el nivel de las tasas de interés, las condiciones de acceso a mercados externos logrados a través de los TLC o el nivel de los precios internacionales.

RECOMENDACIONES

- Diseñar un nuevo modelo de evaluación, que combine evaluaciones de impacto (más distanciadas en el tiempo); acompañamiento a la gestión; seguimiento y animación; planeación vía realización de estudios específicos
- Dicho modelo también debe incluir comparaciones sistemáticas entre estados (*benchmark*) para identificar las mejores prácticas de gestión
- Unificar los sistemas de información dentro de Alianza. Limpiar el padrón de beneficiarios
- Situar la evaluación de impacto en dos niveles adicionales: APC como parte del sistema de fomento; APC cuyo impacto depende de factores macro

³⁸ La sistematización de los instrumentos de política de SAGARPA, publicado por FAO-SAGARPA en marzo de 2007, es otro buen ejemplo del tipo de estudios específicos que son necesarios para la gestión de la política sectorial.

³⁹ A modo de ejemplo, la evaluación del Programa de Fomento Ganadero da cuenta de la imposibilidad de saber cuantos son los beneficiarios reales de FG, pues las bases de datos registran los apoyos entregados (o las operaciones realizadas), sin delimitar a que agricultores corresponden dichos beneficios. Véase: FAO-SAGARPA, “Informe de Evaluación Nacional. Programa de Fomento Ganadero”. México, 25 de septiembre de 2006. Este mismo problema se observa en los otros Programas de Alianza.

3.2 Cambios en los programas

En la sección anterior hemos pasado revista a una serie de problemas transversales que afectan el modo de operación de Alianza. Por razones de síntesis, hemos supuesto que ellos se expresan en forma relativamente parecida en cada uno de los Programas de Alianza, sabiendo que hay muchas situaciones particulares. Corresponde ahora analizar los problemas específicos que enfrenta cada Programa.

3.2.1 Fomento Agrícola

El Programa de Fomento Agrícola (FA) cuenta con tres Subprogramas: Fomento a la Inversión y Capitalización; Investigación y Transferencia Tecnológica, y Fortalecimiento de Sistemas Producto. Considerando que los dos últimos Subprogramas ya han sido analizados en la sección de temas transversales, sólo se formulan algunos comentarios acerca del Subprograma de Fomento a la Inversión y Capitalización.

- Fomento al riego: esta es quizás el área principal de FA, pues consume el 35% de sus recursos presupuestarios. La tendencia señala que en esta área se ha avanzado en los últimos años: en diez años se han tecnificado 856 mil hectáreas; el riego tiene un impacto directo en la modernización de los cultivos, y se ha evolucionado hacia sistemas de riego más complejos y caros, que tienden a hacer un mejor uso del agua.

Sin embargo, hay serios problemas en materia de regulación: hay una ausencia de diagnósticos locales y muchas presiones políticas, que impiden un manejo racional del recurso, sobre todo de las aguas subterráneas. Es urgente poner orden en este tema, pues se está sobreexplotando los acuíferos.⁴⁰ Otra área relevante es articular la focalización de FA con la política de construcción de medianas y grandes obras de riego, implementada por la Comisión Nacional de Aguas (CNA) y los gobiernos estatales.

- Recuperación de suelos: hasta la fecha, FA aborda parcialmente el tema, en circunstancias de que muchas ramas de producción presentan una muy baja productividad, y al mismo tiempo, hay fuerte proceso de deterioro de los suelos. Por lo anterior, este componente debe ser objeto de una nueva mirada: se precisa de una ampliación presupuestaria sustantiva, incorporando apoyos para corregir problemas de fertilidad y de acidez en suelos de alta competitividad, junto a apoyos de corte más ambiental, para recuperar suelos erosionados y promover prácticas de conservación. Para evitar los complejos problemas de focalización y fiscalización, estos programas deben estar basados en el uso de análisis de suelos, técnica que por lo demás es esencial para lograr una mayor competitividad.⁴¹ Este componente debe buscar articulaciones y sinergias con programas análogos impulsados por SERMANAT.
- Otros Componentes: FA también promueve otras alternativas de inversión. Mecanización (tractores, sembradoras de precisión e implementos convencionales); Invernaderos; Inversiones en postcosecha; Insumos (semillas y plántulas). Con la excepción de mecanización, estos ítems ocupan un lugar de menor importancia en

⁴⁰ En este sentido, parece interesante la creación de incentivos económicos que vinculen el apoyo de FA, en tecnificación del riego, a una cesión de derechos (parcial) por parte del agricultor beneficiado (apoyo de 50% de subsidio sube a 70% si devuelve). Al parecer este modelo habría funcionado sólo en proyectos de riego con aguas superficiales.

⁴¹ En este sentido, un programa de esta naturaleza debería favorecer el desarrollo de una "cultura del análisis de suelo", pues como hemos dicho, esta dimensión es esencial para la competitividad y sustentabilidad del agro mexicano. Para mayores detalles, ver mas adelante.

FA. Las evaluaciones plantean dudas acerca de la pertinencia del componente mecanización, aunque esta percepción se modera al reconocer que el aporte público en este componente es particularmente bajo (25%).

Adicionalmente, es necesario detenerse en tres ámbitos relevantes que no son cubiertos por el Programa de Fomento Agrícola: ⁴²

- **Financiamiento:** Este tema es relevante considerando la fuerte disminución que han experimentado en los últimos años los créditos otorgados por la banca comercial al sector agrícola. En este sentido, se resalta la importancia de promover la puesta en operación de créditos de enlace, que permita a los agricultores obtener los recursos necesarios para realizar sus aportes de contraparte. ⁴³ También debería analizarse la posibilidad de que Alianza diseñara instrumentos para promover la integración de los agricultores a la banca comercial, subsidiando por ejemplo los costos de bancarización (procesamiento del dossier de antecedentes para optar a un crédito) y/o a través de la entrega a los bancos privados, cooperativas o agroindustrias, de fondos de administración delegada (los recursos del gobierno operan por tanto como una banca de segundo piso).
- **Asociatividad:** FA no tiene instrumentos para enfrentar temas o problemas técnicos comunes (lograr llegar a un determinado mercado externo; incorporar una tecnología específica en el proceso productivo, otros), que integren a dos o más empresas agrícolas o agroindustriales. En tal sentido, puede ser de interés analizar la experiencia de los Proyectos Asociativos de Fomento (PROFO), utilizado en Chile para promover la integración horizontal entre un grupo pequeño de empresas (sobre todo a nivel de medianos productores y/o de agroindustrias emergentes). La integración se logra a través de un gerente contratado con un subsidio del Estado, al cual se le asigna un proyecto común que no puede ser abordado por esas empresas en forma individual. ⁴⁴ Esta línea de trabajo debiese ser impulsada a través de una Unidad Técnica especializada, en donde confluyan FA, FG, DR y Acuicultura, y eventualmente otros programas.
- **Gestión:** el mejoramiento de la gestión de las explotaciones agrícolas es un área clave que parece estar poco cubierta por FA. Los agricultores normalmente no tienen habilidades para llevar sistemas adecuados de contabilidad, ni menos para evaluar sus costos de producción y modificar sus estrategias a la luz de esos resultados económicos. En una perspectiva de profesionalización de la agricultura, este es un tema estratégico, en donde es necesario avanzar con la ayuda de los organismos públicos, de forma tal de ir creando nuevas capacidades. Para el efecto sería útil promover la creación de un número reducido de Centros de Gestión, de modo de generar un sistema de análisis técnico y económico a nivel de explotaciones, que permita integrar las recomendaciones técnicas en un enfoque global de gestión empresarial. ⁴⁵ Esta es una tarea de largo plazo, en una primera etapa dirigida hacia los agricultores más avanzados, que debería recibir un apoyo especial de las Fundaciones Produce.

⁴² Hay que señalar que estos vacíos también se presentan en Fomento Ganadero. En el caso específico de financiamiento, existen otras instancias especializadas fuera de APC que pudieran desarrollar estos temas.

⁴³ Sobre este punto, la evaluación del Programa de Fomento Agrícola señala la existencia de distintas opciones de este tipo, que ya están operando en los estados. Véase: FAO-SAGARPA, "Informe de Evaluación Nacional. Programa de Fomento Agrícola", México, 25 de septiembre de 2006.

⁴⁴ Véase. ODEPA, "Instrumentos", op. cit., Ficha N°55.

⁴⁵ Sobre los Centros de Gestión en Chile, véase: ODEPA, "Instrumentos", op. cit., Ficha N° 24.

RECOMENDACIONES

- Definir estrategias de desarrollo globales para las principales agrocadenas (estudios de competitividad)
- Mantener o darle una mayor prioridad a los programas de riego de FA, pues normalmente éstos son de alto impacto
- Inscribir estos programas en la política de construcción de medianas y grandes obras de riego que ejecuta el país. Buscar sinergias con otros actores
- Mejorar la política de aguas (normas y regulaciones) impulsada por la CNA
- Promover el uso de incentivos económicos que vinculen los apoyos en riego tecnificado a la gestión de derechos de agua
- Crear un programa de suelos que incluya un componente de mejoramiento de la fertilidad de suelos y otro de recuperación de suelos degradados
- Promover nuevas alternativas de financiamiento (créditos de enlace, subsidios a los costos de bancarización, fondos de administración, otros)
- Abrir una línea de fomento a la asociatividad entre empresas agrícolas, para lo cual se recomienda poner en marcha instrumentos tipo PROFO. Estos temas debiesen ser impulsados a través de una Unidad Técnica especializada, transversal a los Programas de APC
- Crear programas e instrumentos (Centros de Gestión) para promover una mejor gestión (técnica y económica) de las explotaciones

3.2.2 Fomento Ganadero

El análisis de este programa de Alianza debe considerar dos elementos de contexto, que hacen urgente elevar la competitividad de este subsector:

- Por una parte, están en marcha profundos cambios en el mercado mundial de productos pecuarios, debido a diversos factores: problemas sanitarios en diversas regiones del mundo, alzas en los costos de los granos, creciente demanda en China e India, disminución de los subsidios en las naciones industrializadas, limitaciones de oferta que han presentado últimamente países tradicionalmente ganaderos como Australia y Nueva Zelanda.
- Por otra, la ganadería mexicana tiene un gran potencial pero presenta diversas falencias y debilidades, que se expresan en la creciente tendencia deficitaria de la balanza comercial. México es uno de los más importantes importadores del mundo de carnes (rojas y blancas) y de productos lácteos. Estos productos se venden sin diferenciación en el mercado interno, a lo que se suman normas y regulaciones poco exigentes, tanto en el área sanitaria como de calidad e inocuidad de alimentos. Por otra parte, México es un importante exportador de terneros a los Estados Unidos, pero

ese stock de animales generaría más valor si acaso se exportaran animales terminados y/o faenados. De hecho, en los últimos años empiezan a aparecer renglones de exportación de cortes finos de carne bovina y porcina dirigidos hacia el mercado asiático. Este desarrollo exportador, sumado a los incrementos observados en la productividad media, señala el camino a seguir.

Para fomentar el desarrollo ganadero del país se cuenta con PROGAN, que opera con una lógica de subsidio social, y con Alianza para el Campo, que opera a través del Programa de Fomento Ganadero (FG). PACOMP también juega un rol activo, financiando proyectos estratégicos de mayor envergadura y entregando otro tipo de subsidios.

FG cuenta con dos componentes o subprogramas: Fomento a la Inversión y Capitalización, que financia inversiones en activos físicos, y DPAI, que promueve el desarrollo de capacidades. En 2006 se crean tres nuevos componentes (PROAPI, PROPORCINO y PROOVICAPRINO) destinados a subsidiar infraestructura y equipamiento. En 2007 se crea otro componente destinado al fortalecimiento de los Sistema Producto. Sobre ellos se formulan los siguientes comentarios específicos:

- En relación al mejoramiento de las tierras de pastoreo, las evaluaciones FAO-SAGARPA señalan con claridad que en esta área hay falencias importantes. Por una parte, existe serios problemas de degradación de suelos en el país, y por otra, el 81% de la superficie es intervenida sólo a través del mejoramiento de infraestructura. En otras palabras, el componente no está interviniendo sobre el recurso suelo propiamente tal (aunque existen estados que reparten fertilizantes).⁴⁶

Es necesario entonces un instrumento que intervenga en los suelos, de modo de alcanzar los siguientes objetivos:

- Mejorar la fertilidad del suelo a través de la aplicación de fertilizantes
- Corregir acidez de suelos a través de la aplicación de cal
- Implantar praderas permanentes y mejorar praderas naturales
- Promover prácticas de conservación de suelos (cero labranza, control de erosión, incorporación de abonos orgánicos, entre otros)
- Otros

Este componente debería estar vinculado a PROGAN a través de puntajes preferenciales para los agricultores que están mejorando sus suelos: una buena alimentación animal es esencial para el éxito de PROGAN. También es importante que este instrumento esté articulado a DPAI, pues estas prácticas deben ser evaluadas y apoyadas por un sistema de transferencia tecnológica. Otro tema a analizar es la pertinencia de un instrumento especial para el mejor manejo de los agostaderos comunales, aunque lo más lógico es iniciar este tipo de intervención en tierras que tienen una propiedad o un usufructo claro y determinado.

Es necesaria una reflexión particular acerca de las dificultades para fiscalizar el buen uso de estos recursos, pues algunos insumos (fertilizantes, cal) son fungibles y “desaparecen” al incorporarlos al suelo. Ello facilita fraudes, pues aunque estos insumos se entreguen en

⁴⁶ Véase: FAO-SAGARPA, “Informe de Evaluación Nacional. Programa de Fomento Ganadero”, op. cit Este informe señala que los estados de Sonora, Nuevo León y Tamaulipas serían casos de excepción, pues consideraron estratégico al componente establecimiento y rehabilitación de praderas.

forma física, es fácil que los agricultores los re-vendan para ocupar dichos recursos en otros objetivos. De hecho, este tipo de situaciones fueron las que obligaron a descontinuar programas análogos que existieron en el pasado.

Es importante consignar que estas malas experiencias han generado una reacción negativa por parte de SAGARPA frente a esta línea de trabajo: la entrega de fertilizantes está explícitamente excluida en las Reglas de Operación de APC. Reconociendo que el problema es complejo de resolver, es preciso cambiar de enfoque y encontrar soluciones operativas, puesto que el suelo es un recurso demasiado importante, tanto desde un punto de vista productivo (competitividad) como ambiental (sustentabilidad). Para resolver este tema es necesario diseñar una regulación especial, en donde es clave el análisis de suelos para asignar los recursos *ex ante* (*ranking* de solicitudes) y para fiscalizar *ex post*, a través de un pequeño dispositivo aleatorio de muestras de suelos intervenidos. Más allá de la fiscalización, estas exigencias generarán otra externalidad positiva, cual es el uso masivo del análisis de suelos por parte de los agricultores del país (lo que denominamos, una “cultura” del análisis de suelo).

- El componente Mejoramiento Genético tiene un mayor impacto si promueve una genética de alta calidad, pues de no ser así, deja de ser pertinente: la evaluación FAO-SAGARPA indica que más del 80% de los agricultores entrevistados utilizaba sementales o dosis de semen de igual calidad a los promovidos por Alianza, antes de entrar al programa.

En tal sentido, es positivo que FG apoye a los criadores de registro para hacer una evaluación genética de sus sementales. Aún así, hay que señalar que existe una “cultura del toro” que frena el uso de la inseminación artificial, técnica más barata y que tendría mayor impacto. En esto inciden los intereses creados de las Asociaciones de Ganaderos, que aprovechan su poder en el Programa para promover sus intereses particulares. Quizás deba desincentivarse el uso de sementales, disminuyendo el aporte público, tal como se lo ha sugerido para la maquinaria, en donde también las inversiones son redundantes (se hace igual, con o sin subsidio).

- A partir de 2007 se cuenta con un componente de reforzamiento de los CSP ganaderos, algunos de los cuales ya operaban sin apoyo público (apicultura, lechería, ovinos). Es importante aprovechar la experiencia ya adquirida con otros CSP, y sobre todo, aunar enfoques y criterios operacionales. Para tal efecto, se recomienda generar una Unidad Técnica especializada en CSP, en donde converjan profesionales de FA y FG.
- Tradicionalmente, las cadenas miel, ovinos y caprinos han recibido pocos recursos presupuestarios de Alianza (8, 7 y 3% de lo gastado entre 2002 y 2005 en equipamiento, respectivamente). Quizás por esta razón fueron creados durante 2006 tres programas específicos para estas especies (PROAPI, PROPORCINO y PROOVICAPRINO). Reconociendo que estas asignaciones son positivas, es importante consignar nuestras aprehensiones en el sentido de que se vuelven a generar etiquetas muy específicas (por ramas), lo cual no está línea con las tendencias que predominan hasta ahora en Alianza (compactación programática).

En tal sentido, se sugiere crear un sólo componente de apoyo a “Equipamiento”, válido para todas las especies.⁴⁷

- Como lo hemos señalado, FG tiene la particularidad de ser gestionado en conjunto con el sector privado, pues las asociaciones de ganaderos participan en los órganos colegiados que le dan dirección a FG. Junto con ser positivo, esta participación debe ser regulada cuidadosamente para evitar la “captura” del programa por grupos que sólo defienden sus intereses particulares.

RECOMENDACIONES

- Definir una estrategia global de desarrollo ganadero que permita revertir el creciente déficit de la balanza comercial pecuaria
- Impulsar la implementación de CSP ganaderos, aprovechando la experiencia acumulada en FA. Debe generarse una Unidad Técnica especializada en CSP que desarrolle un enfoque común entre FA y FG.
- Reforzar el componente Mejoramiento de Tierras de Pastoreo, que incluya una línea de mejoramiento de la fertilidad de suelos
- Revisar pertinencia del componente Mejoramiento Genético, especialmente la entrega de sementales
- Crear un solo componente de Equipamiento (para todas las especies)
- Regular cuidadosamente la participación de las asociaciones de ganaderos en FG (evitar la “captura” del programa)

3.2.3 Desarrollo Rural

De la lectura de los informes de evaluación se desprende que el Programa de Desarrollo Rural ha avanzado en los últimos años, lo que se expresa en la importancia creciente dentro del presupuesto de Alianza (29% en 2005) y en el hecho de que institucionalmente está más consolidado: el enfoque de proyectos ha mejorado la asignación de los recursos y DR permite una focalización territorial que no existe en FA y FG.⁴⁸ Sin embargo, se formulan los siguientes comentarios:

- Lo primero es valorar al Programa de Desarrollo Rural como un programa específico de APC, especializado en la agricultura campesina más pobre y marginal. Esta opción es indispensable para focalizar recursos y aplicar políticas diferenciadas, adaptadas a la realidad y a los requerimientos de estos agricultores. Desde nuestro punto de vista, el trabajo con los segmentos campesinos más pobres se justifica tanto por razones de equidad, como por el hecho de que, más allá de sus limitaciones, la agricultura campesina dispone de un importante potencial de producción. La realización de

⁴⁷ Ya hemos señalado que una gestión por ramas de la política sectorial va generando precedentes fácilmente identificables, lo cual en definitiva favorece el desarrollo de nuevas presiones políticas.

⁴⁸ Véase FAO-SAGARPA. “Informe de Evaluación Nacional. Programa de Desarrollo Rural”. México, 25 de septiembre de 2006.

inversiones que pueden parecer pequeñas (una vaca, cercos de alambre, una máquina) tiene un alto significado e impacto en estos sectores, que por definición están muy descapitalizados. Por otra parte, este tipo de programas requiere de metodologías de trabajo específicas, distintas a las que son necesarios con los medianos a grandes productores.⁴⁹

- En materia de inversión rural se constata que PAPIR hace un aporte efectivo, pues por lo general se trata de UPR muy descapitalizadas (el 70% de los recursos se invierte en agricultores tipo I y II), que tienen múltiples falencias en materia de inversión. También es muy interesante la opción por financiar inversiones no agrícolas, pues ello le otorga una mayor amplitud temática a Alianza y mejora sus niveles de impacto.

Otra área de problemas es la duplicación de este componente con las líneas de inversión que promueven FA y FG, lo que lleva al tema de focalización: es necesario cerrar la entrada de los productores más grandes y más avanzados (tipos III y IV) a DR.⁵⁰ También se identifican vacíos instrumentales para hacer inversiones en mejoramiento ambiental.

- En el área de la asistencia técnica, PRODESCA ha sido capaz de generar un mercado de servicios profesionales basado en el pago por servicio otorgado. Un desafío importante es cubrir zonas de muy alta marginación, para lo cual la alianza con los municipios es indispensable. En tal sentido, se sugiere explorar formulas de asignación de PSP a municipios de zonas de alta marginalidad, pues normalmente los equipos municipales conocen bien a la población local y la conexión entre éstos y los PSP generan sinergias. Para enfrentar riesgos objetivos de una excesiva politización se sugiere mantener el control de estos programas a través de convenios de desempeño firmados entre APC y los municipios. También han sido útiles para estos efectos los proyectos PESA implementados en varios estados.
- Se valora la línea de apoyo a las organizaciones económicas de los productores impulsada por PROFEMOR, pues con todas sus complejidades, la asociatividad es esencial para incrementar la competitividad. Actualmente hay diversos modelos organizacionales a disposición de los agricultores, pero muchos han quedado obsoletos y no funcionan. Es necesario revisar estas normativas, de modo de ofrecer incentivos económicos atractivos que fomenten la organización. En esta área identificamos diversas líneas de trabajo:
- Promover micro organizaciones (dos o tres socios) para la gestión en común de inversiones físicas, generando así economías de escala. (vía puntajes preferenciales y/o mayores niveles de subsidio en el sistema de fomento). El bajo número de integrantes apunta a valorizar la confianza “natural” que existe entre parientes o vecinos que se conocen entre sí, y que resulta esencial para la gestión de proyectos comunes.
- Desarrollar Programas de Proveedores con la agroindustria

⁴⁹ Por ejemplo, es claro de que para asignar los recursos de inversión de PAPIR se requiere en muchos casos de solicitudes sencillas (y no de proyectos), diseñadas sólo para hacer la gestión administrativa de este programa. Otro ejemplo de esta singularidad está dado por los perfiles de los técnicos que requiere PRODESCA. Probablemente en muchos casos no se requiere de PSP con una alta especialización agronómica (o zootécnica), pero sí con una gran capacidad de “animación social”, de modo de conectar a estos segmentos pobres con otros programas y subsidios públicos y con otras redes sociales.

⁵⁰ El tema de la focalización es complejo y ha sido tratado anteriormente. Ya hemos comentado que el 20% de los beneficiarios encuestados en 2005 fueron clasificados en los expedientes como productores de bajos ingresos, cuando en realidad no eran tales.

- Explorar esquemas organizacionales que vinculen a agricultores chicos con agricultores medianos y grandes.
- Generar capacidades de gerencia en las organizaciones económicas de mayor envergadura (vía instrumentos PROFO).
- El área de apoyo a las municipalidades impulsada por PROFEMOR es un aporte a la generación de una nueva institucionalidad para la gestión del medio rural (descentralización y creación de capacidades). Tanto es así que el 50% de DR opera a nivel municipal. El gran desafío es fortalecer los Consejos Municipales como actores para participar en la asignación de recursos. Para lograr una coordinación efectiva entre Alianza y los otros programas del PEC se requiere de una autoridad reconocida por todos. En la base social, a veces surgen liderazgos espontáneos (alcaldes, secretarios estatales, otros) que distorsionan el proceso. A ello se suma el hecho de que hay un Consejo de Planeación Municipal (COPLADEMUN) y otro Consejo de Desarrollo Rural (y ambos juegan un rol en materia de planeación y asignación de recursos. Es por ello que actualmente Alianza está promoviendo la creación de un Consejo de Desarrollo por Municipio. Desde una perspectiva nacional, es esencial el aporte que debe hacer la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Rural Sustentable para alcanzar estos objetivos.⁵¹

RECOMENDACIONES

- Mantener al Programa de Desarrollo Rural como un programa específico de APC, especializado en la agricultura campesina más pobre y marginal
- Definir estrategias de desarrollo rural de carácter global en cada estado (población objetivo, áreas territoriales, inversiones requeridas, otros)
- Incrementar el volumen de recursos asignados a este Programa y focalizarlos en los agricultores más pobres (Tipos I y II) y en las áreas más marginadas
- Fortalecer la opción por financiar inversiones no agrícolas
- Potenciar los proyectos PESA y generar programas nuevos de asistencia técnica, asignando PSP a municipios localizados en áreas rurales pobres
- Revisar el menú de modelos organizativos a los cuales pueden acceder los productores. Crear incentivos atractivos para fomentar el desarrollo de organizaciones económicas
- Mejorar la coordinación de DR con el PEC a través de la consolidación de instancias de coordinación de nivel municipal
- Reforzar los temas ambientales en DR

⁵¹ Con todo, es conveniente cifrar expectativas correctas acerca de lo que puede esperarse en materia de coordinación intersecretarial, pues las inercias sectoriales y los requerimientos diarios de gestión operan objetivamente en contra. Como lo señala el Informe de Evaluación de este Programa ya hemos citado, los consejos distritales “*han tenido dificultades para hacer concurrir a los funcionarios de otras dependencias distintas a la SAGARPA...*” (p. 48). Esto es previsible y ocurre en todos los niveles. Por tal razón, es preferible adoptar un enfoque pragmático, que sea funcional al actual esquema de gestión pública en donde como ya lo hemos dicho, “hay muchos problemas, muchas soluciones y muchos actores”.

3.2.4 Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria

La propuesta que se formula a continuación parte reconociendo los avances que ha experimentado México en el área sanitaria durante los últimos años. De las entrevistas con funcionarios y autoridades se concluye que este tema opera razonablemente bien, lo que se refleja en los altos estándares sanitarios del país, así como en los numerosos acuerdos sanitarios firmados al amparo de la red de TLC suscritos por el país. Sin embargo, los mismos informantes señalan que el sistema podría funcionar mucho mejor. No hay muchas cosas nuevas que crear, pero si es necesario perfeccionar lo existente. En tal sentido, se formulan los siguientes comentarios:

- SENASICA avanza actualmente en la implementación de diversos proyectos estratégicos, que tienen un impacto a nivel del conjunto de la Federación. Para este efecto cuenta con un programa estratégico que se plantea metas para 2012, y que considera los siguientes ejes centrales:⁵²
- El área de apoyo a las exportaciones, en donde se ha acordado una agenda de trabajo con el sector privado (que considera 24 países y 94 gestiones en curso) para ampliar el número de productos exportados.
- La actualización del marco regulatorio para brindar servicios de sanidad e inocuidad agroalimentaria, acuícola y pesquera.
- La protección del patrimonio fitozoosanitario, tanto de las amenazas externas como internas. Para ello operan 107 Oficinas de Inspección de Sanidad Agropecuaria (puertos, aeropuertos, fronteras) y 47 Puntos de Verificación Interna en 5 cordones cuarentenarios fitozoosanitarios (barreras sanitarias internas).
- El fortalecimiento del área de laboratorios, de manera de lograr las homologaciones internacionales para facilitar el comercio de productos mexicanos
- El desarrollo de programas de inocuidad, tales como BPA y BPM (186 empresas certificadas) y el Sistema de Inspección Tipo Inspección Federal (TIF), aplicado en la cadena cárnica. Ambas certificaciones son esenciales para promover las exportaciones mexicanas
- Otra área estratégica impulsada por SENASICA es el combate de plagas y enfermedades, para la cual se opera a través de APC.

Las campañas sanitarias implementadas a través del Programa de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria (PSIA) se realizan en forma federalizada, obligando a intervenciones que se ven limitadas y acotadas por razones de orden administrativo e impidiendo una gestión más estratégica del presupuesto. Las plagas y enfermedades no reconocen límites administrativos y su enfrentamiento requiere de estrategias globales, que aborden los problemas en toda su extensión.

Cuando las campañas de control y/o de erradicación tienen un efecto que va más allá de los límites de un estado, se generan graves problemas de gestión a nivel de SENASICA, siendo los más complejos los referidos a líneas jerárquicas y asignación de recursos (aún cuando en emergencias, el delegado se pone a disposición de SENASICA). Las

⁵² SENASICA, "SENASICA Hoy". Presentación en power point, junio de 2007.

campañas más importantes requieren de diseños estratégicos de alcance nacional (o macro-regional).

- El PSIA tiene la particularidad de operar en forma muy externalizada, puesto que a diferencia del resto de Alianza, los gobiernos estatales no son responsables de la gestión de las campañas sanitarias. Estas se ejecutan a través de los Organismos Auxiliares Sanitarios (OAS), que funcionan al amparo de los Comités de Sanidad Vegetal, Sanidad Acuícola y Salud Animal, y en donde participan los productores organizados.

Una de las principales dificultades asociadas a este sistema es que se generan conflictos de intereses y/o políticos que impiden una gestión estratégica de los recursos. Por ejemplo, este sistema impide priorizar y focalizar la intervención pública, en función de determinadas enfermedades o plagas, territorios o segmentos de productores (por ejemplo, agricultores Tipo I y II). En este sentido, es relevante “rescatar” la potestad del PSIA para fijar las grandes prioridades estratégicas.

Sin embargo, la participación de los productores ha permitido la acumulación de una valiosa experiencia de gestión descentralizada. Por tal razón, los OAS deben ser fortalecidos, profesionalizados y despolitizados. Para tal efecto, es necesario revisar el marco regulatorio que norma el funcionamiento de los OAS, de modo de precisar roles y alinear incentivos con el sector privado. Para lograr una efectiva profesionalización de los OAS deben abordarse temas tales como:

- Definición de funciones básicas: rol de Alianza y de los OAS
- Establecimiento de requisitos profesionales mínimos para ser parte de un OAS (descripción del perfil del cargo).
- Seguimiento técnico de las campañas
- Avance hacia esquemas de autofinanciamiento.
- Estatuto laboral de los funcionarios
- Auditoría, supervisión, rendición de cuentas

Hacer este proceso no es fácil pues es previsible que genere reacciones de defensa corporativa. Aún así, es necesario encararlo a través de un diálogo con los involucrados, en donde el objetivo final es elevar los estándares y consolidar el sistema. Para esta tarea también es necesario contar con un diagnóstico fino de las capacidades profesionales de los estados.

- Los problemas de coordinación interestatales se acentúan desde el momento en que SENASICA no tiene una estructura operativa propia en los estados, y opera a través de las Delegaciones Estatales y los OAS. Como lo señala el Informe de Evaluación: *“SENASICA se apoya en las Delegaciones Estatales, específicamente en las Jefaturas de Programa de Salud Animal y Sanidad Vegetal. Sin embargo, este arreglo presenta algunas debilidades, principalmente debido a que existe un problema en la línea de mando, ya que las Jefaturas de Programa dependen administrativamente de las Delegaciones de SAGARPA y técnicamente de SENASICA, por lo que este último no tiene control pleno sobre el desempeño de las Jefaturas de Programa”*.⁵³

⁵³ FAO-SAGARPA, “Informe de Evaluación Nacional. Programa de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria”. México, 25 de septiembre de 2006.

Las actuales autoridades de SENASICA están conscientes de que bajo esta administración, al menos en el corto plazo, no habrá recursos para hacer crecer la estructura de SENASICA a nivel de los estados. Por tal razón, se ha optado por operar vía las Delegaciones Estatales, buscando al mismo tiempo el fortalecimiento de los Organismos Auxiliares Sanitarios, en la perspectiva de crear “naturalmente” SENASICA a nivel de estados (visión de mediano / largo plazo).

- Los presupuestos asignados a las campañas representan el 12,4% de los recursos de Alianza en 2005. Sin embargo, existe la percepción de que ellos son insuficientes para resolver los problemas sanitarios del país. Para calificar con propiedad este tema sería necesario conocer las metas de los programas de erradicación, sabiendo al mismo tiempo que en esta área es necesario priorizar. En sanidad no se puede pretender resolverlo todo, pues se requiere de presupuestos que están fuera del alcance de cualquier gobierno y algunos programas pueden tener una baja rentabilidad social.

Por otra parte, los programas sanitarios están sujetos a reglamentaciones técnicas y las campañas deberían ser ejecutadas en función de dichas reglamentaciones, sin estar tan determinados por las normas de Alianza.

- En relación a las emergencias sanitarias, el actual esquema no se condice con las disponibilidades de recursos, con los tiempos de reacción y otras limitaciones administrativas (por ejemplo, activar una misma campaña en dos Estados vecinos). Un Fondo de Contingencias para Sanidad Animal, Vegetal y Acuícola ayudaría a disminuir las restricciones que impone el esquema Alianza.

De acuerdo a los antecedentes recabados, una cifra referencial señala que se requerirían entre 40 a 50 millones de pesos. SENASICA trabaja actualmente en el diseño de este instrumento, teniéndose previsto que esté operativo para 2008.

- Acerca de la relación entre SENASICA y los diferentes programas de Alianza (FA, FG, DR), se aprecian problemas de coordinación entre ellos. En primer lugar, los temas sanitarios deben formar parte de los Planes Rectores de los CSP y debiesen ser aplicados bajo un esquema de mayor interacción con los COTEGAN. Por otra parte, la trazabilidad se está desarrollando a través de SIINIGA, pero este sistema no está bajo control de SENASICA, pues SIINIGA opera a través de PROGAN, con lo que se logra una cobertura parcial de 6 millones de cabezas, sobre un total de 30 millones. Este sistema debería ser obligatorio en los estados de vocación ganadera. En paralelo a la identificación individual, las autoridades de SENASICA están de acuerdo con fomentar la trazabilidad a nivel de rebaño para la etapa de transición (esto se está haciendo en ciertas especies -bovinos- que participan en campañas sanitarias). Todos los beneficiarios de FG deben participar en SIINIGA y en las campañas sanitarias promovidas por el PSIA.
- En relación al Subprograma de Inocuidad Alimentaria (SPIA), la perspectiva exportadora de la agricultura mexicana supone lograr un alto estándar en materia de sanidad e inocuidad de alimentos. Esto implica aplicar un enfoque integral, que garantice estas condiciones tanto a los consumidores externos como internos. Para estos efectos, el Estado debe impulsar un mejoramiento de las normas obligatorias, y

al mismo tiempo, ofrecer esquemas normativos voluntarios, a los cuales puedan acceder las empresas privadas

Para efecto de elevar las normas obligatorias, es de vital importancia lograr una buena coordinación de la SAGARPA con la Secretaría de Salud (SSA), así como la consolidación de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (COFEPRIS) y de SINASICA, como espacios de coordinación intersecretarial. Actualmente se ha iniciado un programa de trabajo que mantiene funcionando ocho grupos de trabajo, pero este esquema no existe a nivel estatal. La Secretaría de Comercio ha liderado el tema normativo, a través de la Ley de Metrología y Normalización. Los CSP también pueden jugar un rol positivo en el mejoramiento de las normas y regulaciones, en la medida en que agrupan a todos los integrantes de una agrocadena (organismos públicos y privados). Con todo, debe tenerse como perspectiva de mediano plazo la unificación de los programas que actualmente son operados por la PROCAMARPA, la SSA y otras instituciones encargadas de velar por la sanidad y la inocuidad de los alimentos.⁵⁴

- En el ámbito de las normas voluntarias, el SPIA debe continuar abriendo espacios opcionales para las empresas privadas. Para tal efecto, este Subprograma debe apoyar el diseño de marcos regulatorios, y al mismo tiempo, respaldar la certificación de agentes privados encargados de la ejecución de los programas. De acuerdo al Informe de Evaluación, 506 empresas agrícolas habrían obtenido el sello de Buenas Prácticas de Producción y Manejo (BPPM), en el período 2002-2006. Esta cobertura es todavía baja para enfrentar con éxito la competencia internacional. En la medida de lo posible, se recomienda plantearse grandes metas (por ejemplo, aplicación de un sello de calidad a todo el sector de aguacate de exportación), que sirvan para movilizar y darle visibilidad a toda una cadena agroindustrial (o a un territorio específico).

⁵⁴ Veáse: FAO-SAGARPA, "Análisis prospectivo de Política de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria". México, 15 de noviembre de 2006. En este proceso de convergencia deben distinguirse los aspectos normativos de los ejecutivos. Unificar las líneas ejecutivas de SENASICA y de SSA (además de otros organismos) supone enfrentar con seguridad grandes dificultades operativas. Otra opción válida es generar un espacio institucional que unifique y le de coherencia a la función normativa que hacen estas instituciones. Esta última opción ha sido elegida por Chile para enfrentar sus problemas de coordinación institucional, que son los mismos que se observan en México.

RECOMENDACIONES

- Generar fondos especiales para campañas sanitarias estratégicas, cuyo alcance supere los límites de un estado (visión federal, sistémica)
- Fortalecer y profesionalizar a los Organismos Auxiliares Sanitarios y a los Comités Estatales (Sanidad Vegetal, Sanidad Acuícola, Salud Animal), en la perspectiva de consolidar estructuras propias de SENASICA en los estados en el mediano plazo.
- Incorporar a los temas sanitarios en los Planes Rectores de los CSP e implementarlos bajo esquemas de mayor interacción con los COTEGAN
- Crear un Fondo de Contingencia para emergencias sanitarias
- Consolidar el SPIA como entidad encargada de elevar las normas obligatorias de inocuidad y de ofrecer sellos voluntarios para diferenciar la oferta exportable mexicana
- Consolidar los proyectos estratégicos (laboratorios, barreras, trazabilidad, otros)
- Consolidar SINASICA como espacio de coordinación intersecretarial
- Desarrollar instrumentos para el fomento de una agricultura de calidad (BPA, BPG, HACCP, otros sellos)

3.2.5 Otros Programas

Creemos pertinente explicitar que el foco de nuestro análisis han sido los cuatro grandes Programas de APC ya analizados. Buena parte de la literatura revisada sobre APC está referida a esos Programas, y ello es más acentuado aún en lo referido a las entrevistas realizadas. Hay aquí, pues, un límite de este trabajo que reconocemos por adelantado. Con todo, nos atrevemos a hacer algún comentario sobre estos programas.

- Acuicultura: llama la atención el alto impacto de este Programa y el hecho de que muchos productores incursionan por primera vez en la actividad. Existen muchos problemas operativos que son análogos a los que se presentan en los otros programas.
- CNIDRUS: se ha señalado a lo largo de este trabajo que se observan problemas de integración de las bases de datos de los diferentes programas públicos (SIAP, SNIDRUS, SISER, SIMUN, SNIDRUS municipal, Sistema de monitoreo de desarrollo municipal, entre otros). Al mismo tiempo, es necesario depurar el padrón de beneficiarios de Alianza para el Campo, de manera de determinar con mayor exactitud su nivel de impacto.
- Fondo de Estabilización del Café: los aspectos claves ligados a la operación de este Fondo están asociados a la existencia de Planes Rectores que busquen en forma activa un mejoramiento de la competitividad. Por tal razón, el acceso a este

instrumento debería estar condicionado (idealmente) a la participación efectiva del productor en iniciativas públicas y privadas orientadas a mejorar su competitividad.

Otro tema relevante para la gestión del Fondo dice relación con la necesidad de establecer reglas claras que normen su funcionamiento, de modo de lograr que éste cumpla su función moderadora de los ciclos de precios, pero manteniéndose en forma sustentable en el tiempo. El hecho de que en ciertos años se hayan modificado los umbrales de precios predefinidos para hacer los aportes de los agricultores conspira contra la credibilidad de este Fondo y pone en riesgo su proyección futura.

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

4.1 Conclusiones

4.1.1 Aspectos de entorno

- México tienen ventajas competitivas para el desarrollo de su agricultura y hay por tanto un gran potencial. Sin embargo, hay debilidades estructurales, en donde quizás la más relevante es el pequeño tamaño de la propiedad rural. Este hecho, sumado al escenario de apertura económica, obliga a incrementar la competitividad sectorial.
- México invierte un importante monto de recursos en su agricultura y en su medio rural. Es necesario procurar que los recursos que se invierten como subsidios sociales sea más funcional a la estrategia de desarrollo sectorial. Estos recursos deben ser reasignados progresivamente, de modo de generar un sistema de fomento productivo, eficaz y de amplia cobertura.
- En el actual sistema de fomento se observa una duplicidad entre Alianza para el Campo y el Programa de Competitividad, lo cual constituye un problema institucional de envergadura. Es preciso un análisis sistémico de ambos programas para ver la forma de integrarlos y de optimizar su funcionamiento. Otro tanto debe hacerse con programas análogos a APC, en donde también se pueden ganar eficiencias. En definitiva, se trata de generar un sistema de fomento productivo más coherente e integrado.

4.1.2 Alianza para el Campo

Alianza para el Campo es el principal instrumento orientado a fomentar la producción agropecuaria y la economía rural. A través de siete programas de fomento, Alianza entrega subsidios a fondo perdido para la formación de capital físico, humano, social y de bienes públicos (investigación, información, sanidad e inocuidad). En 2005 el presupuesto total de Alianza fue de 12,508 millones de pesos, de los cuales el Gobierno Federal aportó el 43%, los gobiernos estatales el 17% y los productores el restante 40%. El aporte de SAGARPA en 2006 fue de 6,227 millones, lo cual implicó el 17% del presupuesto asignado para los programas de esta Secretaría.

- APC ha acumulado una valiosa experiencia institucional y es parte esencial del dispositivo de fomento agrícola mexicano. Las exigencias de competitividad hacen necesario mantenerlo y consolidarlo para proyectarlo al futuro. APC cuenta con una trayectoria y un andamiaje institucional que permiten pensar en una ampliación sustantiva de los volúmenes de recursos y/o de componentes. APC cubre algunos de los ejes temáticos identificados, y por su trayectoria, tiene la fortaleza de ser un programa público de fomento capaz de absorber a programas análogos. En tal sentido, en nuestra visión APC es definida como una especie de “chasis institucional”, que puede jugar un rol de pivote, articulador, en el sistema de fomento mexicano.
- En este informe APC ha sido analizada en sí misma, vale decir, sólo se ha buscado optimizar su funcionamiento. En el futuro este enfoque debería ser complementado con una aproximación más global y sistémica, en donde APC, PACOMP y otros

programas sean vistos como un sólo sistema. De esta mirada eventualmente pueden surgir nuevas ideas que contribuyan a una reformulación más radical de la propia APC y del sistema de fomento.

4.2 Recomendaciones

Para lograr un mejor funcionamiento de Alianza para el Campo se formulan las siguientes recomendaciones:

4.2.1 Cambios Transversales

Dirección y coordinación

- Colocar a Alianza para el Campo bajo una sola línea de dirección (o en su defecto bajo un comité de coordinación al nivel más alto de SAGARPA)
- Definir un Plan de Mediano Plazo de APC (de carácter referencial)
- Hacer una reingeniería global, esto es, una revisión y simplificación del organigrama de APC y de todos sus procedimientos operativos, así como una delimitación mas clara de las atribuciones y responsabilidades de los diferentes niveles de gobierno
- Establecer un sistema de mejoramiento continuo, que identifique, premie y difunda las mejores prácticas de gestión, a partir de una comparación sistemática (*benchmark*) de las prácticas institucionales de los estados
- Aplicar estrategias diferenciadas de apoyo por grupos de estados, que presentan problemas comunes y/o similares niveles de desarrollo

Componentes

- Crear nuevas líneas programáticas en ámbitos que hasta hoy no han sido priorizados (praderas y mejoramiento de suelos, fomento a organizaciones económicas de medianos agricultores, medio ambiente)
- Revisar las conexiones de Alianza con otros programas públicos que entregan servicios similares a los agricultores (PACOMP, PROGAN, CNA, SINACATRI, PIASRE, otros)

Planeación

- Construir una visión de largo plazo del sector agropecuario mexicano, a partir de estudios que identifiquen las ventajas competitivas del país frente a la competencia mundial
- En función de esa visión, definir un Plan de Mediano Plazo de APC (de carácter referencial)
- Generar instancias que permitan la participación de múltiples actores en el proceso de planeación
- Ajustar las actuales líneas programáticas (componentes)

- Asignarle importancia a los Anexos Técnicos como instrumentos de planeación: romper inercias y respetar las definiciones *ex ante* tomadas por las autoridades
- Hacer obligatorio en todos los estados la selección de solicitudes a través de sistemas objetivos de priorización (algoritmo utilizado en Sonora y otros estados)
- Unificar los sistemas de información estadística acerca de los beneficiarios
- Fortalecer a las SEDAGROS y unificar las instancias estatales de planeación (CTA, COTEGAN, CDR). Hay que dotar a estas instancias de capacidades externas que hagan posible ir más allá de lo administrativo
- Reforzar la Unidad de Planeación y Evaluación de SAGARPA (más recursos profesionales y presupuestarios) o creación de una unidad técnica de planeación
- Crear una sub-unidad de planeación en el equipo FAO de Evaluación, que brinde servicios de apoyo a SAGARPA y actúe como contraparte

Focalización de recursos de inversión

- Incrementar la inversión en bienes públicos, con especial énfasis en sanidad, innovación tecnológica y medio ambiente
- Zanjar el dilema relativo a la población objetivo de APC. Aunque esta decisión es fundamentalmente política, se recomienda darle mayor énfasis a los pequeños agricultores (que deberían captar a lo menos un 50% de los recursos de APC)
- Revisar las líneas de inversión en bienes privados (subsidios a los agricultores) de acuerdo a los resultados de las evaluaciones anteriores y a las nuevas prioridades de la presente administración. Otros criterios a priorizar son los componentes que impulsan la transformación industrial (escalamiento productivo) y las inversiones no agrícolas
- Poner especial énfasis en los proyectos de inversión articulados a Planes Rectores de los CSP (proyectos estratégicos que mejoran toda la cadena)

Sistema de asignación

- Enmarcar la asignación de los recursos a lo establecido en los Anexos Técnicos
- Hacer obligatorio en toda los estados el uso del algoritmo de selección de solicitudes ya utilizado por Alianza en algunos estados

Hacia un nuevo pacto entre la Federación y los estados

- Abrir una discusión amplia sobre Alianza que culmine en un nuevo pacto Federación – estados
- Generar instancias de coordinación y análisis para temas estratégicos: invertir tiempo y recursos para configurar una visión común con los estados
- Asignar una mayor ponderación al indicador de aporte estatal, en la formula de distribución de recursos entre la Federación y los estados

- Generar otros incentivos de tipo técnico, que generen un mayor compromiso de los estados con Alianza para el Campo (“fidelización”).
- Completar el traspaso de los CADER y DDR a los estados. “Encapsular” eventuales conflictos si no se logra solucionar este tema
- Promover una convergencia de prácticas institucionales entre estados, a través de una comparación sistemática y del establecimiento de estándares de referencia (mejores prácticas)

Los Comités Sistema Producto

- Zanjear la discusión conceptual: precisar las funciones de los CSP, separando el ámbito de los negocios privados y el de las políticas públicas
- Generar una Unidad Técnica especializada en CSP, en donde converjan profesionales de FA y FG
- Priorizar los CSP estratégicos a nivel nacional y estatal. Usar modalidades más simples de coordinación en cadenas que funcionan en forma autónoma (aves, aguacate, jitomate, otras)
- Realizar estudios de competitividad por cadena. A partir de allí formular los Planes Rectores
- Reforzar las capacidades profesionales de SAGARPA para una mejor coordinación de los CSP y una adecuada ejecución de los Planes Rectores
- Generar espacios de coordinación con ASERCA para la obtención de información estadística por rama productiva
- Involucrar a las autoridades de SAGARPA en el seguimiento de los Planes Rectores

Innovación y Transferencia Tecnológica

- Enmarcar el proceso de innovación en estrategias globales, basadas en estudios que identifiquen las ventajas competitivas *vis a vis* la competencia internacional, así como en la “demanda” del sector privado
- Introducir los temas de innovación y transferencia de tecnología en los Planes Rectores de los CSP
- Unificar los sistemas de asistencia técnica para gestionarlos bajo una Unidad Técnica especializada en I+D+i
- Generar un sistema integrado y “ascendente” de TT, cuyas modalidades de operación sean acordes con los tipos de agricultores atendidos (servicios tipo: PRODESCA y análogos; GAVATT y análogos; Programas de Proveedores)
- Hacer un análisis detallado de los costos de estas modalidades de operación. Este tema es relevante para ampliar las coberturas
- Poner en marcha un sistema de seguimiento global, para todos los modelos implementados (extrapolar la experiencia de CECADER), bajo la coordinación de la Unidad Técnica

- Reforzar los sistema de acreditación y supervisión de los PSP
- Mejorar salarios de los técnicos, de forma de consolidar un mercado de servicios profesionales
- Fortalecer el trabajo realizado por las Fundaciones Produce y lograr mayores nexos con el sistema de transferencia tecnológica

Dimensión ambiental

- Condicionar la entrega de apoyos de Alianza a la realización de prácticas sustentables: no se deben entregar apoyos que afecten el medio ambiente
- Promover nuevos modelos de intervención ambiental (proyectos piloto)
- Reforzar los programas de recuperación de suelos degradados
- Reforzar los programas de apoyo al riego tecnificado y buscar nuevos modelos de gestión sustentable de los acuíferos y otras fuentes de agua
- Mejorar la coordinación con programas extra Alianza que operan en forma complementaria (PIASRE, CNA, SEMARNAT, otros)

Difusión y rendición de cuentas

- Implementar una estrategia comunicacional para promover los beneficios y apoyos que ofrece Alianza para el Campo
- Transparentar las convocatorias, difundíéndolas en forma activa en los medios agrícolas y rurales
- Informar públicamente quienes son los agricultores beneficiados
- Reforzar la operación de mecanismos que favorecen a quienes postulan por primera vez

Evaluación

- Diseñar un nuevo modelo de evaluación, que combine evaluaciones de impacto (más distanciadas en el tiempo); acompañamiento a la gestión; seguimiento y animación; planeación vía realización de estudios específicos
- Dicho modelo también debe incluir comparaciones sistemáticas entre estados (*benchmark*) para identificar las mejores prácticas de gestión
- Unificar los sistemas de información dentro de Alianza. Limpiar el padrón de beneficiarios
- Situar la evaluación de impacto en dos niveles adicionales: APC como parte del sistema de fomento; APC cuyo impacto depende de factores macro

El análisis de los temas transversales de APC revela que es posible introducir mejoramientos operativos sin necesariamente realizar grandes readecuaciones internas. Una gran restricción para el éxito de estos procesos tiene que ver con la dotación profesional y con la infraestructura de SAGARPA en los estados (o con las estructuras

propias de éstos) para atender a los agricultores. Es preciso definir cual será el modelo institucional elegido a fin de profundizar la descentralización, de modo de deslindar correctamente responsabilidades entre los tres niveles de gobierno (Federación, estados, municipios).

Con todo, se observa un claro desajuste institucional para entregar servicios técnicos de carácter transversal, que hoy operan en forma autónoma, en algunos programas de Alianza. En concreto, nos referimos a:

- Desarrollo de capacidades, que como se sabe, es otorgada a través de PRODESCA y DPAI en forma separada y con fuertes limitaciones de cobertura.
- La organización de los productores, tema que hasta la fecha sólo es impulsado por el Programa de Desarrollo Rural. FA y FG no tienen instrumentos para fomentar la asociatividad de los medianos (y eventualmente grandes) agricultores.
- Los Sistema Producto, que hoy son fomentados desde Fomento Agrícola y (desde 2007) por Fomento Ganadero, en forma separada.

4.2.2 Cambios en los Programas

Fomento Agrícola

- Definir estrategias de desarrollo globales para las principales agrocadenas (estudios de competitividad)
- Mantener o darle una mayor prioridad a los programas de riego de FA, pues normalmente éstos son de alto impacto
- Inscribir estos programas en la política de construcción de medianas y grandes obras de riego que ejecuta el país. Buscar sinergias con otros actores
- Mejorar la política de aguas (normas y regulaciones) impulsada por la CNA
- Promover el uso de incentivos económicos que vinculen los apoyos en riego tecnificado a la gestión de derechos de agua
- Crear un programa de suelos que incluya un componente de mejoramiento de la fertilidad de suelos y otro de recuperación de suelos degradados
- Promover nuevas alternativas de financiamiento (créditos de enlace, subsidios a los costos de bancarización, fondos de administración, otros)
- Abrir una línea de fomento a la asociatividad entre empresas agrícolas, para lo cual se recomienda poner en marcha instrumentos tipo PROFO
- Crear programas e instrumentos (Centros de Gestión) para promover una mejor gestión (técnica y económica) de las explotaciones

Fomento Ganadero

- Definir una estrategia global de desarrollo ganadero que permita revertir el creciente déficit de la balanza comercial pecuaria

- Impulsar la implementación de CSP ganaderos, aprovechando la experiencia acumulada en FA. Debe generarse una Unidad Técnica especializada en CSP que desarrolle un enfoque común entre FA y FG
- Reforzar el componente Mejoramiento de Tierras de Pastoreo, que incluya una línea de mejoramiento de la fertilidad de suelos
- Revisar pertinencia del componente Mejoramiento Genético, especialmente la entrega de sementales
- Crear un solo componente de Equipamiento (para todas las especies)
- Regular cuidadosamente la participación de las asociaciones de ganaderos en FG (evitar la “captura” del programa)

Desarrollo Rural

- Mantener al Programa de Desarrollo Rural como un programa específico de APC, especializado en la agricultura campesina más pobre y marginal
- Definir estrategias de desarrollo rural de carácter global en cada estado (población objetivo, áreas territoriales, inversiones requeridas, otros)
- Incrementar el volumen de recursos asignados a este Programa y focalizarlos en los agricultores más pobres (Tipos I y II) y en las áreas más marginadas
- Fortalecer la opción por financiar inversiones no agrícolas
- Potenciar los proyectos PESA y generar programas nuevos de asistencia técnica, asignando PSP a municipios localizados en áreas rurales pobres
- Revisar el menú de modelos organizativos a los cuales pueden acceder los productores. Crear incentivos atractivos para fomentar el desarrollo de organizaciones económicas
- Mejorar la coordinación de DR con el PEC a través de la consolidación de instancias de coordinación de nivel municipal
- Reforzar los temas ambientales en DR

Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria

- Generar fondos especiales para campañas sanitarias estratégicas, cuyo alcance supere los límites de un estado (visión federal, sistémica)
- Fortalecer y profesionalizar a los Organismos Auxiliares Sanitarios y a los Comités Estatales (Sanidad Vegetal, Sanidad Acuícola, Salud Animal), en la perspectiva de consolidar estructuras propias de SENASICA en los estados en el mediano plazo.
- Incorporar a los temas sanitarios en los Planes Rectores de los CSP e implementarlos bajo esquemas de mayor interacción con los COTEGAN
- Crear un Fondo de Contingencia para emergencias sanitarias
- Consolidar el SPIA como entidad encargada de elevar las normas obligatorias de inocuidad y de ofrecer sellos voluntarios para diferenciar la oferta exportable mexicana

- Consolidar los proyectos estratégicos (laboratorios, barreras, trazabilidad, otros)
- Consolidar SINASICA como espacio de coordinación intersecretarial
- Desarrollar instrumentos para el fomento de una agricultura de calidad (BPA, BPG, HACCP, otros sellos)

ENTREVISTAS REALIZADAS

SAGARPA

1. Antonio Ruiz García, Subsecretario de Desarrollo Rural
2. Renato Olvera Nevárez, Director General de Planeación y Evaluación
3. Enrique Sánchez Ruiz, Director en Jefe de SENASICA
4. Salvador Solís Sánchez, Director de Planeación SENASICA
5. Verónica Gutiérrez Macías, Directora de Diagnóstico y Planeación de Proyectos
6. Jaime Clemente, Dirección General de Planeación y Evaluación
7. Eduardo Benítez Paulín, Director General de Vinculación y Desarrollo Tecnológico
8. Arturo Enciso Serrano, Director de Servicios y Apoyos a la Producción, Coordinación General de Ganadería
9. Pablo Hernández, Programa de Fomento Ganadero
10. Roberto Cedeño Sánchez, Director General de Programas Regionales y Organización Rural, PDR
11. Horacio Santoyo Cortés, Director General de Servicios Profesionales para el Desarrollo Rural, PDR
12. José Romo, Director General PAPIR, PDR

FAO

1. Salomón Salcedo Baca, Oficial Técnico FAO
2. Iván Cossío Cortez, Asesor Técnico Principal FAO
3. Hugo Gámez Florez, Coordinador de la evaluación nacional de Alianza para el Campo
4. Gabriel Ayala Borunda, Evaluador Programa de Salud Animal
5. José Juan Mondragón Castillo, Evaluador Programa de Sanidad Vegetal
6. Eduardo Menocal Solórzano, Evaluador Programa de Desarrollo Rural
7. José Miguel Pickering López, Evaluador Programa de Desarrollo Rural
8. Leonardo Pérez Sosa, Evaluador Programa de Fomento Agrícola
9. Miroslava Barragán Robles, Evaluadora Programa de Fomento Agrícola
10. Robert Williams Carcamo Mallen, Evaluador Programa de Fomento Agrícola
11. Adolfo Alvarez Macías, Evaluador Programa de Fomento Ganadero
12. Santos Santillanes Chacón, Evaluador Programa de Fomento Ganadero
13. Raúl Coronilla Cruz, Evaluador de la Gestión
14. Manrubbio Muñoz, Evaluador Subprograma de Investigación y Transferencia de Tecnología

BIBLIOGRAFIA

C. Morales, 1999. "Los cambios en la demanda y el financiamiento de la investigación agropecuaria". PROCISUR, Montevideo, Uruguay.

FAO-SAGARPA, "Evaluación de Alianza por el Campo 2005, Informe General". México, 25 de septiembre de 2006

FAO-SAGARPA, "Evaluación Alianza para el Campo 2004, Informe General". México, 12 de octubre de 2005.

FAO-SAGARPA, "Análisis de Política. Sistematización de instrumentos de política de SAGARPA". México, 13 de marzo de 2007.

FAO-SAGARPA, "Informe de Evaluación Nacional. Programa de Fomento Agrícola", México, 25 de septiembre de 2006.

FAO-SAGARPA, "Informe de Evaluación Nacional. Programa de Fomento Ganadero". México, 25 de septiembre de 2006

FAO-SAGARPA. "Informe de Evaluación Nacional. Programa de Desarrollo Rural". México, 25 de septiembre de 2006

FAO-SAGARPA, "Informe de Evaluación Nacional, Subprograma de Investigación y Transferencia Tecnológica". México, 25 de septiembre de 2006.

FAO-SAGARPA, "Informe de Evaluación Nacional. Programa de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria". México, 25 de septiembre de 2006.

FAO-SAGARPA, "Análisis Prospectivo de Política Cafetalera". México, octubre de 2006.

FAO-SAGARPA, "Análisis Prospectivo de Política Agropecuaria". México, 31 de octubre de 2006.

FAO-SAGARPA, "Programas de Apoyos a la Competitividad por Ramas de Producción 2005". México, 25 de septiembre de 2006,

FAO-SAGARPA, "Análisis Prospectivo de Política para el Desarrollo Rural". México, 15 de noviembre de 2006.

FAO-SAGARPA, "Análisis Prospectivo de Política de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria". México, 15 de noviembre de 2006

FAO-SAGARPA, "Sistematización de la experiencia del proyecto Evaluación Alianza para el Campo", México, 30 de noviembre de 2006.

MINAGRI, “Informe de gestión año 2005. Compromiso con la Agricultura”. Santiago de Chile, 2005.

Manrubio Muñoz, Evaluación Nacional del Subprograma de Investigación y Transferencia Tecnológica, Segundo Avance. Presentación en Power Point, 28 de junio de 2007.

ODEPA, “Instrumentos de Fomento para el Sector Silvoagropecuario”, 2002, Santiago de Chile. Esta publicación está disponible en: www.odepa.gob.cl.

Secretaría de la Función Pública, “Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federa”. Diario Oficial, 30 de marzo de 2007.

SENASICA, “SENASICA Hoy”. Presentación en power point, junio de 2007.