

2011



Mexican Rural
Development
Research Reports



Alianza para el Campo: Informes de Investigación
sobre el Desarrollo Rural en México

Brian Palmer-Rubin
University of California, Berkeley

Reporte 17

1 de julio de 2010

El acceso de pequeños productores a programas descentralizados de subsidios agrícolas: Alianza para el Campo

Brian Palmer-Rubin¹

I. Introducción

La Alianza para el Campo (que aquí se abreviará como Alianza) es un programa mexicano de apoyos agrícolas que administran, en su mayor, los gobiernos estatales. Los subprogramas de Alianza están pensado para mejorar la producción agrícola y aumentar el empleo rural, lo cual incluye la compra de maquinaria, como tractores, financiamiento de instalaciones para procesar productos o para almacenar, la adquisición de insumos y bienes como semillas, químicos o sementales, y la contratación de expertos para ayudar a incrementar la productividad.² Como muestra la gráfica 1, la Alianza constituye el segundo mayor programa agrícola del gobierno mexicano, sólo detrás de Procampo, siendo cada programa, por lo demás, muy diferente del otro. Procampo es un programa basado en fórmulas, que compensa cada año a una población amplia de productores con montos determinados a partir de la aplicación de una ecuación estricta, basada en el número de hectáreas en producción que tiene cada productor.

Mientras que Alianza es un programa de subsidios parciales, basado en proyectos. Esto es: entrega fondos equiparables a un monto que el el productor debe aportar, los cuales debe solicitar y destinar para invertirlos en el proceso productivo. En cambio, los fondos de Procampo consisten en una transferencia directa al productor, sin requisitos acerca de cómo éste debe invertirlos. Los fondos Alianza están diseñados específicamente para proyectos cuyo fin es elevar la productividad agrícola, y en el caso del subprograma de Desarrollo Rural, generar empleo. El gobierno federal administra Procampo y excluye a los gobiernos de los estados de casi todos los aspectos y fases del mismo. Las secretarías de agricultura estatales administran los programas Alianza, con la colaboración estrecha de las delegaciones estatales de la Sagarpa.

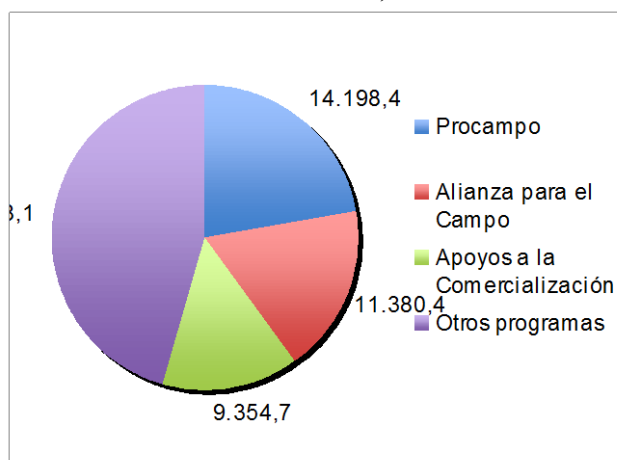
Este trabajo aborda tres aspectos de Alianza. Primero, los criterios oficiales que se emplean para distribuir los recursos económicos (entre estados, entre subprogramas y entre solicitantes). Segundo, hasta dónde los productores pobres tienen acceso a estos recursos, centrándose en los obstáculos más agudos que impiden dicho acceso. Tercero, en lo que constituye un asunto tan apremiante como novedoso: el grado de transparencia de la planeación y la instrumentación de Alianza en los distintos niveles de gobierno. Además, el estudio aborda la porción del presupuesto de Alianza que controlan los gobiernos de los estados, y que equivale acerca de 80% del total. El otro 20% lo gasta Sagarpa en programas prioritarios del gobierno federal, que siguen un protocolo administrativo diferente al de los demás programas mencionados aquí. Ahora bien, la mayoría de los programas de Alianza cae dentro de cuatro sectores: agricultura, ganadería y cría de animales, pesca y “desarrollo rural”. Este estudio se centra, con el mayor detalle posible, en este último, que es el único diseñado específicamente para

¹ Esta monografía es una traducción de: “Small Producer Access to Decentralized Agricultural Subsidies in Mexico: Alianza para el Campo,” publicado como número 6 de esta misma serie en 2010. Gracias a Mauricio Sánchez Álvarez por su traducción.

² En virtud de la reestructuración administrativa de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca (Sagarpa) en 2008, Alianza para el Campo cambió de nombre, así como el de los programas descentralizados de apoyos agrícola, los cuales además se reorganizaron, quedando bajo otras dependencias de la secretaría, proceso que explica el cuadro 1. Aún cuando en este texto se analizan algunos de los cambios que han experimentado esos subprogramas con la instrumentación de las nuevas reglas de operación, en general han seguido funcionando del mismo modo como lo venían haciendo hasta 2008. Cabe aclarar que en este informe se usa el nombre Alianza para referirse a los programas descentralizados de apoyos agrícolas y que el tema central del mismo lo forman los programas que hoy se denominan “Adquisición de Activos Productivos” y “Programa Soporte”.

generar empleo rural y aliviar la pobreza en el campo.

Gráfica 1: México, principales programas de apoyos agrícolas en 2008 (millones de pesos mexicanos)



Fuente: Información sobre presupuesto de la Sagarpa en sitio web de la Secretaría de Hacienda: www.apartados.hacienda.gob.mx consulta más reciente: 10 de diciembre 2009.

A diferencia de los programas agrícolas que maneja el gobierno federal mexicano, tales como el bien conocido Procampo, que distribuye subsidios, el diseño descentralizado de Alianza introduce retos muy definidos con respecto a la efectividad y la transparencia de la instrumentación del programa. En términos de efectividad, los programas descentralizados son muy sensibles a la dinámica inherente a la coordinación entre dependencias. Según Caballero, quien es consultor del Banco Mundial, la falta de coordinación efectiva entre dependencias del nivel federal en torno a proyectos de desarrollo rural genera ineficiencias que se cuelan hacia la interfase entre los niveles federal y estatal.

La falta de coordinación horizontal en el nivel federal complica la coordinación vertical entre los gobiernos federal y estatal y, por ende, una descentralización efectiva, por cuanto los gobiernos estatales deben tratar por separado con los funcionarios encargados de cada programa federal. En esas circunstancias, les resulta muy difícil a los gobiernos estatales diseñar estrategias de desarrollo rural coherentes (Caballero 2006: 224).

Este problema afecta a Alianza. Pero, además, los frecuentes cambios en las reglas de operación del programa a nivel nacional han afectado la capacidad de las secretarías de agricultura estatales para embarcarse en la planeación a largo plazo. La más reciente reorganización de Alianza tuvo lugar en 2008 todavía está en proceso de instrumentación, y ha minado los avances para alcanzar los objetivos del programa. Por ejemplo, el personal de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación de Chiapas explican que apenas se están ajustando a los nuevos requisitos para distinguir entre distintas categorías de solicitantes, y para la entrega de informes e indicadores financieros a la Sagarpa.

Un elemento que indica falta de coordinación es la demora en terminar la programación del año fiscal 2008. En entrevistas realizadas con funcionarios de Sagarpa en agosto de 2009, éstos se quejaron de que muchas entidades federativas no habían distribuido partes considerables de los fondos del programa Alianza correspondientes a 2008 debido a demoras en el procesamiento de las solicitudes y los cheques de reembolso. De hecho, la ineficiencia es un problema bastante común en programas sociales descentralizados, que es uno de los hallazgos del informe *Descentralización y entrega de servicios para los pobres* elaborado por el Banco Mundial, el cual concluye que “normas federales muy pormenorizadas sobre el uso de fondos y que se reciben con demora, suelen dificultar, primero que nada la ejecución de proyectos, haciéndolos ineficientes” (World Bank 2006: xxiv-xxv). En el

caso de Alianza, estos tipos de demoras no sólo interfieren con la planeación rural a largo plazo También le provocan contratiempos financieras significativas a productores que tienen dificultades para sufragar sus gastos diarios, mientras esperan los cheques de reembolso, con los que deben compensar inversiones de capital costosas.

El segundo factor clave que termina perjudicado por el diseño descentralizado de Alianza es la transparencia. El presente estudio corrobora los hallazgos de un revisión efectuada por el Banco Mundial, que concluyó que un marco de referencia demasiado complejo para distribuir recursos federales dificulta la transparencia de los programas de desarrollo descentralizados (2006: xxv). Los requisitos para la planeación de programas y distribución de recursos son particularmente difíciles de manejar debido a que en la toma de decisiones debe intervenir personal de los niveles de gobierno federal, estatal y municipal. Y, según funcionarios de los niveles estatal y federal que se entrevistaron para este informe, los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS) son, en su mayor parte, inefectivos. Sus demoras en levantar presupuestos y revisar solicitudes a menudo hace que los funcionarios de la secretaría de agricultura estatal traten a los del nivel municipal como una instancia de trámite o que simplemente no los tomen en cuenta.

Esta falta de coordinación afecta de manera negativa a la transparencia en la distribución de fondos. De hecho, la falta de transparencia tiene lugar tanto en el proceso de decidir qué tipos de proyectos deben priorizarse como a la hora evaluar solicitudes. Como señala Caballero (2006: 226), esta opacidad impide que beneficiarios potenciales puedan tener acceso a información importante sobre los programas:

La multiplicidad y el traslape de programas, la complejidad de las reglas de operación y los frecuentes cambios que tienen lugar tanto en las características del programa como en los criterios de elegibilidad hacen difícil que los beneficiarios e incluso los encargados de los programas, así como los funcionarios en los niveles estatal y local tengan una idea clara acerca de qué ofrece el gobierno en materia de apoyo (para el desarrollo rural), así como su disponibilidad. Los beneficiarios potenciales tienen que confiar en información proporcionada por intermediarios que quizás no entiendan bien las normas y que bien pueden tener su propia agenda. Esto refuerza los lazos clientelares y también discrimina a quienes tienen menos acceso a la información.

Más aún, una vez que se entregan las solicitudes, el proceso para establecer qué proyectos se apoyarán es muy poco transparente. Esta decisión corre por cuenta de un comité integrado por representantes de Sagarpa y de la secretaría estatal, el cual califica las distintas solicitudes y finalmente escoge aquellas que se financiarán; empero, generalmente el público desconoce los criterios que se emplean en el proceso. Aunque las Reglas de Operación de Alianza incluyen criterios de evaluación, según los representantes de la Sagarpa y los equipos de la FAO encargados de evaluar el programa, dichos criterios pocas veces se atienden.

Resumiendo, este informe trata de responder a tres preguntas básicas acerca de Alianza:

1. ¿Quién recibe el dinero? Más específicamente: ¿qué proporción de éste llega a los estados más pobres y a la gente más pobre?
2. En el caso de aquellos que no consiguen recibir apoyos (sobre todo, los pobres), ¿qué fue lo que lo impidió?
3. ¿Qué tan transparente es la distribución del dinero?

Metodología

A fin de abordar estas tres preguntas, el presente informe utiliza tres métodos de recolección de información. Primero, y a fin de obtener información acerca del diseño y la implementación del programa, se realizó un análisis institucional, que incluyó una interpretación de las reglas de operación de Alianza y de otros documentos oficiales, así como un análisis de las evaluaciones realizadas por la

FAO, y también entrevistas con personal de la Sagarpa en la Ciudad de México y en su delegación en Chiapas, y también con funcionarios de la secretaría de agricultura de dicho estado.

El segundo método de investigación consistió en un análisis estadístico de una base de datos de solicitudes de apoyos para dos subprogramas de Alianza: Fomento Agrícola y Desarrollo Rural, correspondientes a Chiapas para 2008. El analizar más de 35,000 solicitudes, incluyendo tanto aceptadas como rechazadas, permite arribar a conclusiones acerca de qué tipos de gastos se priorizan y qué sectores de la población enfrentan más problemas a la hora de acceder a fondos.

El tercer método de investigación implicó entrevistar a pequeños agricultores de café y de maíz en Chiapas, que incluyó tanto a beneficiarios de Alianza como a gente que no lo era. Estas entrevistas tenían por objeto revelar qué factores influyen en el acceso a los recursos en los hechos, lo cual condujo a intuiciones acerca de los beneficios que podía traer solicitar un apoyo en forma grupal o colectiva, en vez de hacerlo individualmente, así como con respecto a los requisitos burocráticos que entraña solicitar apoyos de Alianza, y también sus requisitos financieros.

Hallazgos principales

Los principales hallazgos de este informe se pueden resumir en la siguiente lista de puntos:

- El sistema de Sagarpa para distribuir dinero a los estados por medio de Alianza ha sido inconsistente e impredecible, por lo que tiende a inhibir la planeación a largo plazo.
- Alianza no favorece a los productores de bajos ingresos. El criterio de asignación de recursos a los estados es regresivo, pues favorece a aquellos estados que tienen altos niveles de producción y bajos niveles de pobreza. Si bien algunos estados de bajos ingresos reciben montos considerables en fondos Alianza, hay poca evidencia de que, dentro de esos estados, los productores de bajos ingresos reciban porciones significativas de esos fondos. En realidad, varios aspectos del diseño del programa impiden que las poblaciones más marginadas puedan acceder a dichos recursos.
- Los criterios que determinan la distribución de fondos federales a menudo tienden más a establecerse en razón de un proceso de negociación política, que en razón de una estrategia de desarrollo consistente.
- Los gobiernos de los estados cuentan con un amplio margen de discrecionalidad para asignar los fondos Alianza a distintos proyectos. Este margen se amplía aún más por la falta de transparencia en la elaboración de presupuestos y los procedimientos empleados para evaluar las solicitudes, lo cual merma la efectividad del programa y propicia oportunidades para desviar los fondos a fines clientelares.
- El límite superior que el programa emplea para definir a pequeños productores (propietarios con menos de 20 ha de tierra trabajable) es un criterio demasiado amplio y por lo mismo también permite incluir a productores de medianos ingresos. Incluso, el subprograma de Desarrollo Rural, el único en Alianza que específicamente sostiene favorecer a productores de bajos ingresos, adopta este criterio. Pero debido a que en esta categoría es posible incluir a productores tanto de bajos como de medianos ingresos, resulta difícil usar la información oficial del programa para establecer hasta dónde, incluso este subprograma, alcanza a atender productores de bajos ingresos, de los cuales muchos cultivan extensiones menores a seis ha.
- No obstante, análisis recientes del Banco Mundial y de John Scott muestran que incluso la distribución de fondos del subprograma de Desarrollo Rural, el más orientado hacia los pobres entre todos los pertenecientes a Alianza, es altamente regresivo. Por ejemplo, en 2004 55% de los fondos de Desarrollo Rural a nivel nacional se destinaron al decil de productores más rico, lo cual viola criterios oficiales relativos a población objetivo (World Bank 2010: 59, Scott 2010). Este hallazgo indica que

no se está respetando uno de los criterios que rige distribución de fondos ese subprograma, por el cual una porción mínima de los mismos debe destinarse a productores de menores ingresos.

- Investigación de campo realizada en Chiapas indica que, salvo unas cuantas excepciones, los agricultores pobres sólo consiguen acceder a apoyos Alianza, si los solicitan en forma colectiva, como parte de cooperativas y organizaciones de productores. Aún así, enfrentan serias dificultades en el proceso de solicitud. No obstante, el solicitar fondos en forma colectiva, y no individualmente, ayuda a atenuar los siguientes retos que suelen enfrentar productores de bajos ingresos:

- Muchos productores quedan excluidos de recibir fondos Alianzas debido al gran peso que representa el tener que efectuar una inversión previa que *posteriormente* se reembolsará con el apoyo recibido de Alianza. A un grupo de productores le es más fácil acceder a crédito para costear este tipo de gastos.
- El proceso de solicitud es fuertemente burocrático, lo cual hace imposible que muchos agricultores no puedan tener acceso al programa. Un grupo de productores suele contratar los servicios de consultores técnicos para ayudarles a reunir los documentos necesarios para llenar la solicitud, de por sí complicada.
- Los solicitantes indígenas enfrentan dificultades de mayor envergadura que otros pequeños productores, debido a dos razones: no suelen hablar castellano, cosa que complica aún más el proceso de solicitud, y también tienden a trabajar más en terrenos cuya tenencia es comunal. Para solicitar fondos Alianza, a menudo se requiere un título de propiedad individual, que también se necesita para respaldar una solicitud de préstamo bancario con el cual el productor frecuentemente cubre la inversión previa que es requisito monetario (cuyo monto es igual al solicitado) para recibir fondos de Alianza. Por su parte, organizaciones de productores legalmente constituidas pueden solicitar fondos Alianza, respaldándose en un certificado de tierras comunales o ejidales.

Visión panorámica del informe

Este informe comienza abordando el nivel nacional, mediante una descripción de la estructura del programa Alianza, para posteriormente analizar los niveles estatal y local. Tras discutir el programa nacional en la sección dos, se analiza cómo se distribuyen los recursos para los programas descentralizados de apoyos agrícolas desde la federación hacia los gobiernos estatales (sección tres) y cómo las secretarías de agricultura estatales priorizan gastos (sección cuatro). La sección cinco se refiere a los criterios formales que se emplean para asignar distintos tipos de recursos a distintos tipos de productores, fijándose hasta dónde los mecanismos oficiales están diseñados para canalizar apoyos a la población rural pobre. Las secciones seis y siete presentan información de campo recogida en Chiapas a fin de documentar ejemplos de las distintas maneras en que la instrumentación del programa Alianza diverge de su diseño. La sección seis utiliza datos relativos al nivel de éxito que tienen distintos tipos de productores con respecto a la cantidad de solicitudes presentadas, a fin de evaluar la distribución del presupuesto en el nivel estatal. La sección siete se basa en entrevistas con productores de maíz y de café de bajos ingresos y tiene como propósito dejar al descubierto ciertos factores que condicionan el acceso de productores pobres a los recursos de Alianza y de otros programas relacionados con ésta. El documento también incluye tres recuadros que presentan ejemplos empíricos de aspectos del programa que se analizan en el informe.

II. Diseño del programa

Alianza para el Campo comenzó a operar en 1996 con el propósito explícito de mejorar la situación económica de agricultores, rancheros, pescadores y otros productores rurales mediante la entrega de fondos equiparables, con los cuales se debían efectuar inversiones productivas. En palabras del entonces presidente Ernesto Zedillo, las metas de Alianza eran “aumentar progresivamente el ingreso

de los productores, incrementar la producción agropecuaria a una tasa superior a la del crecimiento demográfico, producir suficientes alimentos básicos para la población y fomentar las exportaciones de productos del campo.”³ Zedillo también explicó los medios por los cuales Alianza buscaría alcanzar estas metas: “facilitar el acceso a nuevas tecnologías, fomentar la capitalización del campo y promover la calidad de sus recursos humanos a través de la capacitación.”⁴

Alianza proporciona fondos para estos diferentes tipos de productores a fin de elevar su productividad por medio de inversiones de capital en maquinaria (tractores, sistemas de irrigación, barcos) o equipo para apoyar la producción de valor agregado (procesamiento, almacenamiento, empaque) o la contratación de consultores que asistan en el diseño y la implementación de proyectos. La gran mayoría de los proyectos de Alianza no está dirigida a ningún tipo de productor en específico. Más bien, cada entidad federativa debe reservar previamente una cierta proporción de los fondos para los distintos tipos de productores, clasificados según su respectivo nivel de capital (que se establece en términos del número de hectáreas o de cabezas de ganado).

Por ende, las metas operativas de Alianza son elevar tanto la productividad de agricultores pobres como de agricultores que producen en gran escala, que tienden más a producir en condiciones de mayor lucro. Sin embargo, uno de los subprogramas de Alianza, Desarrollo Rural, está diseñado específicamente para poblaciones rurales pobres y financia una variedad más amplia de proyectos que el programa de Soporte Agrícola, incluyendo medidas para generar empleo rural en sectores no-agrícolas.

Recuadro 1: Evaluaciones de la FAO sobre Alianza para el Campo

Desde 1999, la representación de la FAO en México ha realizado evaluaciones anuales de Alianza. Dichas evaluaciones, encargadas por la Sagarpa, se refieren al diseño del programa y en qué medida Alianza ha tenido éxito en el cumplimiento de sus objetivos establecidos. La labor de la FAO ha abordado distintos aspectos del programa, como puede verse en estos encabezados: “Evaluaciones del diseño del programa”, “Evaluaciones acerca de la consistencia y los resultados”, “Evaluaciones anuales de los subprogramas Fomento Agrícola, Fomento Ganadero y Desarrollo Rural”⁵

El equipo evaluador de la FAO se topó con varias dificultades. La principal dificultad fue la falta de objetivos consistentes y bien definidos en los programas Alianza, cosa que le impidió a la FAO establecer criterios de evaluación claros. En 2009, una meta-evaluación que llevaron a cabo la FAO, junto con la CEPAL, el Banco Mundial y el IICA, sintetiza los retos que implican dichas dificultades:

Otro reto que presentó la evaluación de Alianza, en términos metodológicos, fue el carácter múltiple de tratamientos de este Programa, que otorgaba una amplia gama de tipos de apoyo, tanto de bienes públicos como privados, ya fuera en el ámbito agrícola, pecuario, pesquero y acuícola, como en el no agropecuario. De hecho, hasta antes de 2003, Alianza cambiaba cada año, tanto en su diseño como en su normatividad, y modificaba también los conceptos de apoyo otorgados (CEPAL, et al. 2009: 22).

El proceso de evaluación se ve impedido aún más por la falta de acceso a documentos, a estadísticas e incluso a personal de la Sagarpa, a pesar del hecho de que ésta ha contratado a la FAO para que lleve a cabo la evaluación. Según Leonardo Pérez Sosa, quien ha encabezado el equipo evaluador de la FAO, tanto la Sagarpa como las secretarías de agricultura estatales a menudo no suministran datos acerca de presupuestos del programa, solicitudes recibidas y beneficiarios (entrevista, Ciudad de México, 27 de julio de 2009). Esto es particularmente inquietante, por cuanto buena parte de la información ya está

³ Discurso pronunciado en Los Pinos, 31 de octubre de 1995, citado en FAO, Informe de Evaluación de Consistencia: Diseño, octubre de 2007, p. 3.

⁴ *Ibid.*

⁵ La lista completa de las evaluaciones de la FAO está disponible en: <<http://www.fao-evaluacion.org.mx/pagina/informeevaluacion-programas>>, cuya consulta más reciente se realizó el 10 de enero de 2010.

compilada en una base de datos en línea (cuyo nombre es Sistema de Información del Sector Rural, SISER), pero a la que la FAO no se le concede pleno acceso. Como resultado de las limitaciones en materia de información, muchos indicadores que se emplean en las evaluaciones de la FAO provienen de fuentes menos confiables, tales como datos agregados sobre desarrollo rural y estudios prospectivos acerca de beneficiarios potenciales. Otro contratiempo que ha enfrentado el proceso es el momento en que inicia el ciclo evaluativo. Las evaluaciones anuales de la FAO sobre la instrumentación de Alianza empiezan en agosto, lo cual no permite que el equipo evaluador acceda a todos los indicadores relacionados con el impacto del programa.⁶

Habiendo identificado que el proceso de evaluación presenta estas deficiencias, las evaluaciones de la FAO han señalado varios aspectos de Alianza que le impiden cumplir con sus objetivos establecidos. En una serie de informes, la FAO ha criticado a Alianza por la falta de planeación a largo plazo y de coordinación con las secretarías de agricultura de los estados, así como por tener un diseño excesivamente burocrático. (Véase, por ejemplo, *Alianza para el Campo: hacia una nueva etapa*, 2007 and *Evaluación de Diseño del Programa para la Adquisición de Activos Productivos*, 2007.) Estos aspectos del diseño del programa dan como resultado una distribución ineficiente de recursos, así como demoras en la instrumentación del programa y una disminución en las posibilidades de acceso al programa, sobre todo para productores de muy bajos ingresos.

Las evaluaciones de la FAO también han criticado la distribución presupuestal de Alianza, recomendando que puede promover el desarrollo rural de manera más eficiente si mejora los mecanismos con los cuales define y selecciona a los beneficiarios del programa. Las evaluaciones señalan que, en el caso de varios estados, los cortes que se efectúan entre productores pequeños, medianos y grandes no son adecuados para la conformación del sector agrícola en la entidad (FAO, 2007, *Informe de Evaluación y Consistencia: Diseño, Alianza para el Campo*: p. 29). La definición inadecuada de la población objetivo, de por sí una muestra de ineficiencia, conduce a una distribución igualmente ineficiente de recursos. “*Si bien la población potencial es en efecto ‘atendida’, la falta de mecanismos de focalización, y por lo tanto de definición de la población objetivo, hace que con frecuencia los recursos públicos sustituyan a recursos privados en la capitalización.*” (*ibid.*: 35). En consecuencia, los evaluadores de la FAO han sugerido en forma reiterada que se asignen más fondos Alianza a bienes públicos que mejoren la infraestructura rural agrícola y propicien una mayor redituabilidad mediante la integración vertical, en vez de bienes privados excluyentes. Entre 1996 y 2007, 76% de los fondos del programa se gastaron en bienes privados (capital) para productores, de lo cual 95% se empleó en producción primaria, como tractores, sistemas de irrigación y materiales genéticos (CEPAL, *et al.*: 21-22).

A partir del proceso de evaluación de la FAO, se pueden derivar dos conclusiones centrales. Primero, estas evaluaciones critican a Alianza en un sentido amplio, por insuficiencias en la planeación y en la instrumentación, lo cual da como resultado una distribución que no optimiza los recursos. Segundo, las deficiencias en la transparencia de Alianza, así como en la coordinación entre las dependencias responsables, sobre todo entre los gobiernos federal y estatal, minan los mismos procesos de evaluación.

Los subprogramas de Alianza

Hasta 2008, Alianza era uno de los 55 programas que operaba la Sagarpa, y agrupaba a casi todos los programas de apoyo agrícola descentralizados, los cuales estaban organizados en cuatro subprogramas

⁶ Para un resumen y una crítica del proceso de evaluación de la FAO acerca de Alianza, véase el informe realizado por el Grupo Interagencial de Desarrollo: CEPAL, FAO, IICA, y Banco Mundial. México: Evaluación de políticas rurales. Tendencias teóricas y lecciones de la experiencia. Mexico: marzo de 2009, 22-25.

principales, de acuerdo a sectores: Fomento Agrícola, Fomento Ganadero, Fomento de Pesca y Desarrollo Rural. En 2008, la Sagarpa se reorganizó, al crear ocho programas amplios, cada uno de los cuales agruparía a varios subprogramas que cumplían el mismo tipo de función. Los subprogramas de Alianza se reordenaron bajo esta nueva rúbrica, pero sin que se introdujeran cambios significativos en su funcionamiento. Aquellos programas Alianza que se hasta entonces proporcionaban apoyo para inversiones de capital se reagruparon bajo el Programa de Adquisición de Activos Productivos (PAAP), más amplio. Mientras que aquellos programas dedicados a financiar asistencia técnica a fin de mejorar técnicas de producción se agruparon bajo el Programa de Asistencia Técnica y Capacitación (Programa Asteca), que a su vez quedó incluido dentro del Programa Soporte, también más amplio. Asimismo, aquellos programas dedicados a apoyar la formación de organizaciones rurales quedaron reagrupados dentro de otro más amplio, el Programa de Fortalecimiento a la Organización Rural. La tabla 1 presenta los subprogramas de Alianza de mayor envergadura que operaban en zonas rurales, junto con los nuevos nombres que recibieron bajo las nuevas reglas de operación establecidas en 2008.⁷

Tabla 1 Subprogramas agrupados en Alianza para el Campo (selección)

Nombre de subprograma		Actividades	Nuevo nombre a partir de 2008
Fomento Agrícola	Fortalecimiento de los Sistemas Producto (FSP)	Apoya a organizaciones de productores en la creación y consolidación de sistemas producto.	Programa de Fortalecimiento a la Organización Rural
	Fomento a la Inversión y Capitalización (FIC)	Proporciona recursos para mejoras de capital en la producción agrícola.	Activos Productivos-Agrícola
	Investigación y Transferencia de Tecnología (ITT)	Apoya investigación y transferencia de tecnología de acuerdo a las necesidades de las cadenas productivas priorizadas en cada estado.	Programa Soporte-Investigación, Validación y Transferencia Tecnológica
Fomento Ganadero	Desarrollo Ganadero	Apoya la conversión de tierras para producir alimento para ganado, incrementando la eficiencia de la producción ganadera y de cría de animales, invirtiendo en sistemas de almacenamiento y transporte y en mejora genética.	Activos Productivos-Ganadero
	Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales (DPAI)	Fondos para mejorar unidades de producción ganadera y de cría de animales mediante asistencia técnica, capacitación y transferencia de tecnología para crear cadenas productivas.	Programa de Fortalecimiento a la Organización Rural
Desarrollo Rural	Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural (PAPIR)	Apoya inversiones de capital para: mejorar cadenas de producción que impulsen el valor agregado, crear micro empresas, generar empleo y facilitar el acceso al crédito para poblaciones de bajos ingresos.	Activos Productivos-Desarrollo Rural
	Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (Prodesca)	Mejora el capital humano financiando capacitación de productores en conocimientos tecnológicos y procedimientos financieros, así como un mejor acceso a servicios profesionales, especialmente para capacitación y desarrollo de capacidades.	Programa Soporte-Asistencia Técnica y Capacitación
	Fortalecimiento de Empresas y	Apoya la integración de productores a cadenas productivas, incluyendo instituciones para la	Programa de Fortalecimiento a

⁷ Los siguientes subprogramas de Alianza subprograms no aparecen incluidos en el cuadro 1: Programa de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria, Programa del Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Sustentable (Snidrus), Programa de Acuicultura y Pesca, y el Programa Fondo de Estabilización, Fortalecimiento y Reordenamiento de la Cafecultura.

	Organización Rural (Profemor)	agregación de valor, acceso a servicios rurales financieros, fortalecimiento de consejos de desarrollo rural estatales y municipales, para que estén en mayor capacidad de apoyar a organizaciones de productores.	la Organización Rural
--	-------------------------------	--	-----------------------

III. Criterios formales para elaborar presupuestos a nivel federal

Las Reglas de Operación de Alianza hacen una distinción clara entre programas que operan los estados (“ejecución federalizada” bajo Alianza o “Modalidad 1” bajo Activos Productivos) y aquellos que opera la Sagarpa a nivel federal (“ejecución nacional” y “Modalidad 2”). Los programas descentralizados reciben la mayor parte de los fondos. La mayor parte de los fondos de estos programas se destina a los programas descentralizados. Según las Reglas de Operación de Activos Productivos (2008), por lo menos 80% de los fondos del programa deben reservarse para la Modalidad 1. Este informe se centra principalmente en los programas descentralizados.

Los programas de ejecución nacional (Modalidad 2) son aquellos que, por decisión de su Comité Técnico Nacional, la Sagarpa considera que son de de prioridad nacional o regional. Según Miguel Ángel López, funcionario de la Sagarpa, los programas federales de Alianza suelen apoyar a productores en diversos estados, por lo cual están más allá de la jurisdicción de una sola entidad federativa. López mencionó cuatro proyectos prioritarios que operan bajo la Modalidad 2 del PAAP en el sector agrícola: sistemas de irrigación mecanización (como tractores y otros tipos de maquinaria agrícola), el desarrollo de sistemas para agregar valor, como empaque, selección, almacenamiento y transporte de productos, así como producción en invernadero. Estos programas suelen estar dirigidos hacia grupos específicos de productores y cuentan con su propio sistema de recepción de solicitudes. La instrumentación de los programas federales de Alianza habitualmente no coincide, en cuanto a temporalidad, con la de los programas estatales, que llegan a un número mucho más elevado de productores.

Para los programas descentralizados de Alianza, el proceso de elaboración del presupuesto comienza en el nivel federal con la asignación de diferentes montos a diferentes estados, de acuerdo a directrices muy amplias relativas a cómo se deben gastar. En el nivel estatal hay distintas instancias de coordinación que determinan cuánto dinero se debe destinar a cada subprograma y a los distintos tipos de productores. La tabla 2 presenta una visión general del proceso de asignación presupuestal, que se describe en forma más detallada en el resto de esta sección.

Tabla 2: Fases de la asignación anual del presupuesto

Fase	Tomadores de decisiones	Destino del dinero
Asignación inicial a Sagarpa como parte del Programa Especial Concurrente	Congreso federal	Presupuesto de Sagarpa
Asignación del presupuesto Alianza para cada estado según la Modalidad 1 determinada por la Fórmula de Asignación de Recursos Federales a las Entidades Federativas, (ROP 2003: 137; véase cuadro 3).	La fórmula se negocia en el el Congreso Federal en consulta con la Sagarpa y los gobiernos estatales	Los fondos se transfieren a los Fideicomisos Estatales de Distribución de Fondos de acuerdo a las reglas establecidas por la Secretaría de Hacienda (ibid.: 137).
Personal de las secretarías de agricultura estatales y de las delegaciones estatales de la Sagarpa colaboran en el diseño de los anexos técnicos, etiquetando recursos para subprogramas y solicitantes (agrupados por estrato)	Consejos de Desarrollo Rural estatales, integrados por representantes de las secretarías de agricultura estatales y de la Sagarpa	

específicos (Ibid.: 138)		
Recepción de solicitudes y asignación de fondos, basado en criterios de calificación establecidos por la Sagarpa (Ibid.: 140-41)	Comité Técnico del Fideicomiso Estatal	

La asignación de dineros a los estados

El proceso para determinar los montos de fondos federales de Alianza que se asignan a los estados para inversión agrícola ha variado casi cada año desde el inicio del programa. Hasta 2007, la distribución de fondos entre estados se determinaba mediante una fórmula que se renegociaba anualmente en el congreso federal. Mediante esta fórmula, que toma en cuenta diversos rasgos de los estados (nivel de productividad agrícola, niveles de pobreza, número de beneficiarios potenciales en cada estado, consideraciones demográficas, porcentaje de población indígena y porcentaje de población rural, poblaciones menores a 2,500 habitantes) se le otorgaba fondos a los mismos.

Sin embargo, la fórmula de distribución cambiaba año con año, dificultando así que las secretarías de agricultura estatales pudieran establecer planes de desarrollo rural a largo plazo. Según, Octavio Jurado, director de la Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Agropecuario (AMSDA) y ex Secretario de Agricultura del Estado de México, estos cambios en los criterios impedía que los gobiernos estatales realizaran planes de desarrollo rural a largo plazo porque los estados no sabían qué cantidad de dinero les iba a corresponder de un año a otro (entrevista, 26 de junio de 2009). Más aún, la gran complejidad de las mismas fórmulas tampoco permitía que un observador externo pudiese establecer cuáles eran realmente las prioridades por las cuales se guiaba el Programa Alianza para asignar sus fondos.

Cada año se publica la fórmula en el Diario Oficial de la Federación, en el que llega a ocupar hasta dos páginas. La tabla 3 presenta una síntesis de los factores tomados en cuenta en las fórmulas correspondientes a 2001, 2003 y 2005 y su peso respectivo.

Tabla 3: Desciframiento de fórmulas para la asignación estatal de fondos de Alianza para el Campo

Año	Componentes de la fórmula	Interpretación
2001	<ul style="list-style-type: none"> • Componente de igualdad <ul style="list-style-type: none"> o Proporción del PIB estatal dedicado a agricultura o Posición del estado en la clasificación del Índice de Pobreza Global o Número de productores agrícolas inscritos en Procampo o Porcentaje del PIB agrícola estatal aportado a Alianza el año anterior • Componente de estímulo <ul style="list-style-type: none"> o Porcentaje del presupuesto estatal aportado a Alianza el año anterior 	<p>El componente de igualdad premia a los estados con altos índices y que destinan una alta proporción de su gasto a la agricultura</p> <p>El componente de estímulo premia a los estados que cumplieron con el requisito <i>pari passu</i> de haber aportado 35% del presupuesto del programa el año anterior e incentiva a las entidades que aportan más.</p>
2003	<ul style="list-style-type: none"> • Componente Desarrollo Rural <ul style="list-style-type: none"> o Número de localidades cuya población es inferior a 25,000 habitantes o Número de predios agrícola o Cantidad de población indígena • Componente agrícola <ul style="list-style-type: none"> o Porcentaje estatal del total nacional de hectáreas 	<p>Componente Desarrollo Rural premia a estados con una mayor población rural e indígena</p> <p>Componente agrícola premia a</p>

	<p>irrigadas o Porcentaje estatal del total nacional de hectáreas de cultivo de temporal o Valor del presupuesto agrícola del año anterior</p> <ul style="list-style-type: none"> • Componente pecuario o Número de cabezas de ganado o Valor de la producción pecuaria el año anterior • Componente de eficiencia y participación estatal o Porcentaje del presupuesto estatal Alianza del año anterior aportado por el gobierno estatal o Porcentaje del presupuesto del año anterior gastado a finales de ese año 	<p>estados con base en porcentajes de tierra irrigada y tierra no-irrigada y con base en el valor de su producción agrícola.</p> <p>Componente pecuario premia a estados con mayores cantidades de ganado y las industrias ganaderas más redituables</p> <p>Componente de eficiencia premia a los estados que cumplieron con el requisito <i>pari passu</i> de haber aportado 35% del presupuesto del programa el año anterior e incentiva a las entidades que más aportaron.</p> <p>Componente de la participación estatal premia a los estados que han gastado un mayor porcentaje de los fondos del programa a fines del año fiscal, evitando así demoras administrativas.</p>
2005	<p>Los mismos componentes que en la fórmula de 2003, con uno adicional: el componente de eficiencia y de participación estatal</p> <p>Porcentaje del presupuesto estatal de Alianza que el gobierno del estado se compromete a aportar en el año en curso</p>	<p>El compromiso por parte del gobierno estatal de aportar fondos le agrega peso a la contribución del estado y asegura que a los estados se les premie por los fondos asignados durante el año en curso y el año anterior.</p>
2008	<p>Promedio de los porcentajes del presupuesto federal de Alianza asignados a cada estado de 2003 a 2007</p>	<p>Asegura mayor estabilidad en los niveles de financiamiento de un año a otro, pero ya no incluye incentivos presupuestales para el aporte que efectúa cada estado. Más bien, las reglas de operación establecidas en 2008 estipulan que el gobierno federal sólo depositará su contribución al FOFAE una vez que el estado haya aportado 35% del presupuesto establecido para programas federales.</p>

¿Se puede identificar una tendencia en la fórmula por la cual se asignan fondos a los estados? Parece existir una tendencia ligeramente regresiva, que favorece cada vez más a los estados con sectores agrícolas más productivos y con mayor presupuesto. En cada año, se favorece a estados cuyo sector agrícola representa una parte importante de su economía y que da empleo a una parte considerable de su población. En el transcurso de los diferentes años observados aquí, se canceló el criterio por el cual se premiaba a los estados más pobres y marginales (el cual tomaba en cuenta nivel de pobreza, población indígena y población rural), en buena parte debido al creciente peso otorgado a factores que premian a estados con niveles más altos de productividad agrícola. Las fórmulas más recientes (2003 y 2005) premiaron más a dos factores, el valor de la producción agrícola y el monto que aportan los estados al presupuesto general de Alianza, los cuales no estaban presentes en la fórmula de 2001.

Un hallazgo más general es que la asignación federal de Alianza tiende a ser regresiva, por cuanto favorece a estados cuya población rural es más adinerada y cuyo sector agrícola es más redituable. Este hallazgo corrobora lo concluido por un informe del Banco Mundial acerca de cómo el programa cumple su cometido para el caso de los pobres, el cual afirma: “Por todo, según el criterio de población-objetivo fundado en el grado de marginalidad del estado, el financiamiento descentralizado de Alianza es regresivo y tiende a serlo cada vez más” (2006: 40). Las fórmulas para establecer los fondos que le corresponden a cada estado favorecen a los estados ricos de múltiples maneras. Primero, al premiar a los estados a partir de su respectivo PIB agrícola (el valor de la producción agrícola), las fórmulas castigan a aquellas entidades que son menos productivas y que, por lo mismo, requieren mayor apoyo de parte del Estado para mejorar sus técnicas de producción, generar empleo rural y aliviar la pobreza. En segundo término, la fórmula premia a aquellos estados que de manera consistente aportan fondos propios al presupuesto Alianza, cosa que es más viable (y menos pesado) para las entidades más ricas, debido a que su recaudación tributaria es más elevada y sus programas de desarrollo social son menos costosos.

Por último, al darle el mismo peso tanto al porcentaje de tierra irrigada como al porcentaje de tierra no-irrigada (ambos con respecto al total nacional), la fórmula favorece a entidades que tienen una mayor proporción de lo primero. Estados norteños, como Sinaloa y Sonora, tienen un sector agrícola de mayor capital intensivo y una mayor cantidad de tierras irrigadas que entidades sureñas y más pobres, como Chiapas y Oaxaca, que no se beneficiaron en décadas anteriores de inversiones federales en infraestructura de irrigación. Sin embargo, debido a que en México hay mucha más tierra no-irrigada que irrigada, este factor le da un peso desproporcionado al porcentaje estatal de tierra irrigada. Como resultado de ello, este componente de la fórmula es altamente regresivo, pues premia a aquellos estados que ya están más desarrollados.

Como muestra el cuadro 3, las distintas reiteraciones de la fórmula han incorporado diversas medidas para también destinar fondos a los estados pobres. Pero al mismo tiempo, estas consideraciones quedaron sin surtir efecto, canceladas, debido a los componentes regresivos de la fórmula, descritos arriba. La fórmula por la que se distribuyen fondos entre los estados revela la existencia de distintas prioridades, como elevar la productividad agrícola, aliviar la pobreza rural y contrarrestar la desigualdad étnica y regional. Pero al tomar en consideración todos estos factores al mismo tiempo, o peor aún: al alternar entre unos y otros de manera aleatoria, Alianza ha terminado por realizar una labor mediocre en la atención de cualquiera de estos objetivos.

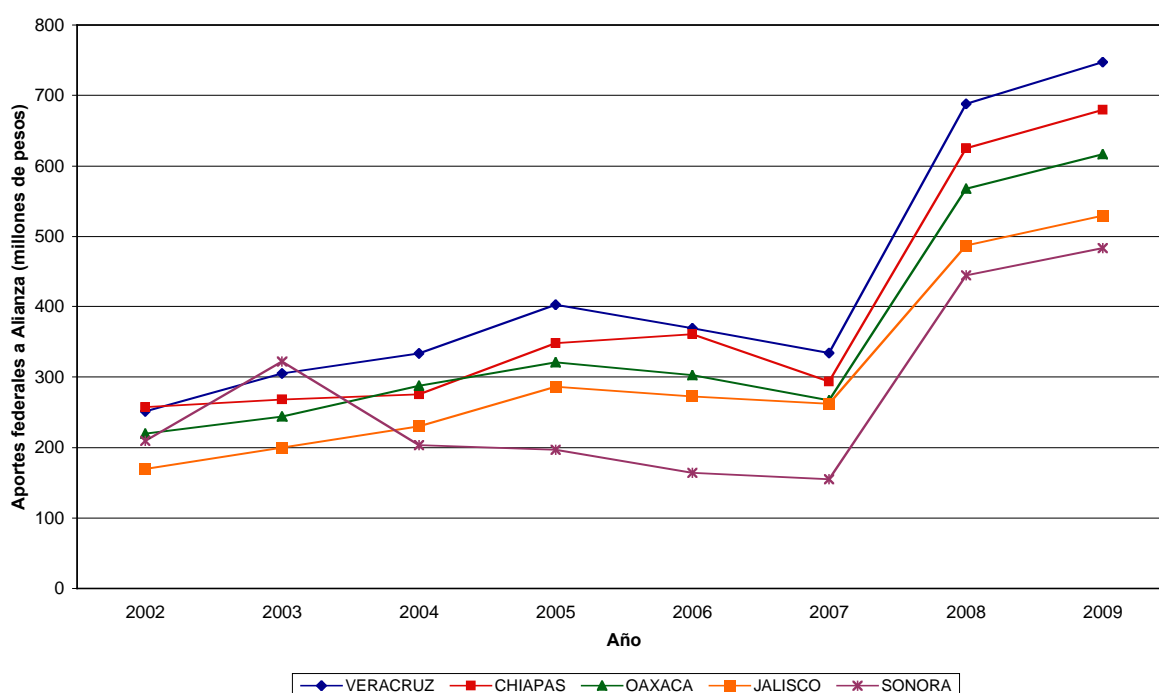
En respuesta al reclamo hecho por los secretarios de agricultura estatales, quienes se sentían frustrados con lo imprevisible que resultaban los financiamientos, en 2008 la Sagarpa acordó establecer un sistema más estable para distribuir fondos entre los estados. La idea de las fórmulas, como las que se presentan en el cuadro 3, ahora está en desuso. Más bien el Congreso de la Unión y las secretarías de agricultura estatales acordaron en 2008 un presupuesto que simplemente reflejaba un promedio de los presupuestos de los cinco años anteriores (2003-2007), conservando de hecho su carácter regresivo. Esta modalidad distributiva se apobó en 2008 y en 2009 volvió a aprobarse, asignando así los fondos disponibles a los estados de acuerdo al porcentaje inicialmente establecido.

La gráfica 2 muestra los niveles de financiamiento de los cinco estados que han tenido los mayores presupuestos Alianza entre 2002 y 2008: Veracruz, Chiapas, Oaxaca, Jalisco y Sonora. Durante este período, los montos relativos de los financiamientos fluctuaron destinados a estas cinco entidades. A partir de 2008, aunque los presupuestos incrementaron, la proporción del presupuesto que recibió cada estado, con relación a las demás entidades, permaneció siendo el mismo. Según Jurado (entrevista), los secretarios de agricultura estatales no se opusieron a adoptar esta nueva fórmula estandarizada para la asignación de fondos, una decisión posiblemente facilitada por el hecho de que el presupuesto absoluto de Alianza se incrementó considerablemente en 2008. Sin embargo, Jurado advirtió que si llegan a disminuir los aportes en los años venideros, como parece ser el caso para 2010, los representantes del sector agrícola de los estados (que reciben una proporción menor del presupuesto)

muy posiblemente habrán de objetar.

Otro cambio importante que tuvo lugar con las reglas de operación adoptadas en 2008, fue la elevación de la cláusula *part passu* a un estatus obligatorio. Hasta 2007, se consideraba que los estados debían aportar 35% de los fondos destinados a los programas descentralizados (que corresponde aproximadamente a la mitad que aporta el gobierno federal), aún cuando muchas entidades tomaron casi por costumbre no cumplir con esa disposición. Como se muestra en el cuadro 3, las fórmulas para determinar el aporte federal a los estados premiaban a las entidades con un presupuesto Alianza más alto si cumplían con el *part passu*. A partir de 2008, si la entidad federativa no aportaba el monto acordado, el gobierno federal tampoco aportaba su parte. Según Miguel Ángel López (entrevista), este nuevo arreglo es más efectivo en cuanto a asegurar que los gobiernos de los estados contribuyan con su parte al presupuesto del programa.

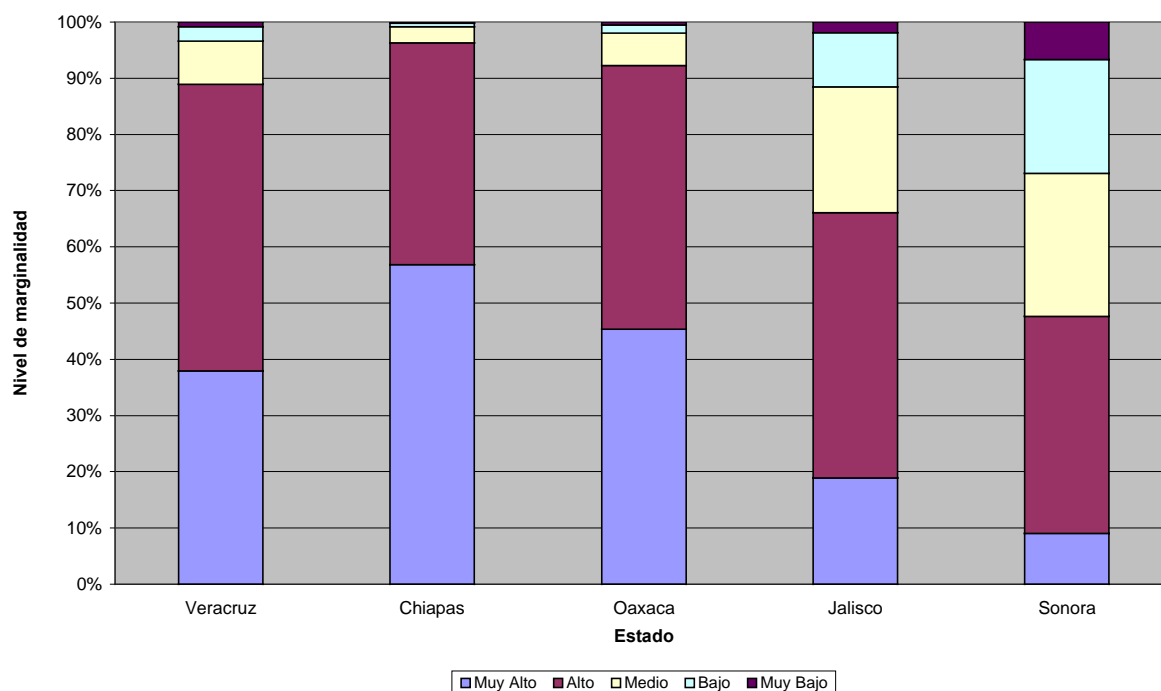
Gráfica 2: Estados cuyos presupuestos agrícolas reciben mayores aportes federales, 2002-2009*



* Fuente: Información proporcionada por la Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Agropecuario, A.C. basada en Convenios de Coordinación de Presupuesto Ejercido. Las cifras correspondientes a 2009 se basan en Convenios de Coordinación de Presupuesto Comprometido

Como se afirmó anteriormente, la distribución de dineros federales a Alianza está diseñada de tal manera que tanto los estados pobres como los estados ricos aparecen en una lista de los principales receptores de las contribuciones que el gobierno federal hace a Alianza. La figura 3 se refiere a los cinco estados cuyos presupuestos agrícolas reciben los mayores aportes del gobierno federal. Aquí se descompone el presupuesto respectivo tomando en cuenta el porcentaje de la población del estado que se encuentra en distintos niveles de marginalidad, usando información compilada por el Consejo Nacional de Población (Conapo) una dependencia del gobierno federal. Los tres estados que son los mayores receptores (Veracruz, Chiapas y Oaxaca) tienen cerca de 90% de su población viviendo en pueblos o ciudades que se consideran de alta o muy alta marginalidad. Al otro extremo del espectro se encuentra Sonora, el estado que ocupa el quinto lugar entre los mayores receptores, que, por otra parte, es un estado relativamente rico para los estándares de México, y donde menos de la mitad de la población vive en localidades de alta o muy alta marginalidad.

Gráfica 3: Cinco mayores estados receptores de Alianza: porcentajes de población viviendo en localidades con diferentes niveles de marginalidad



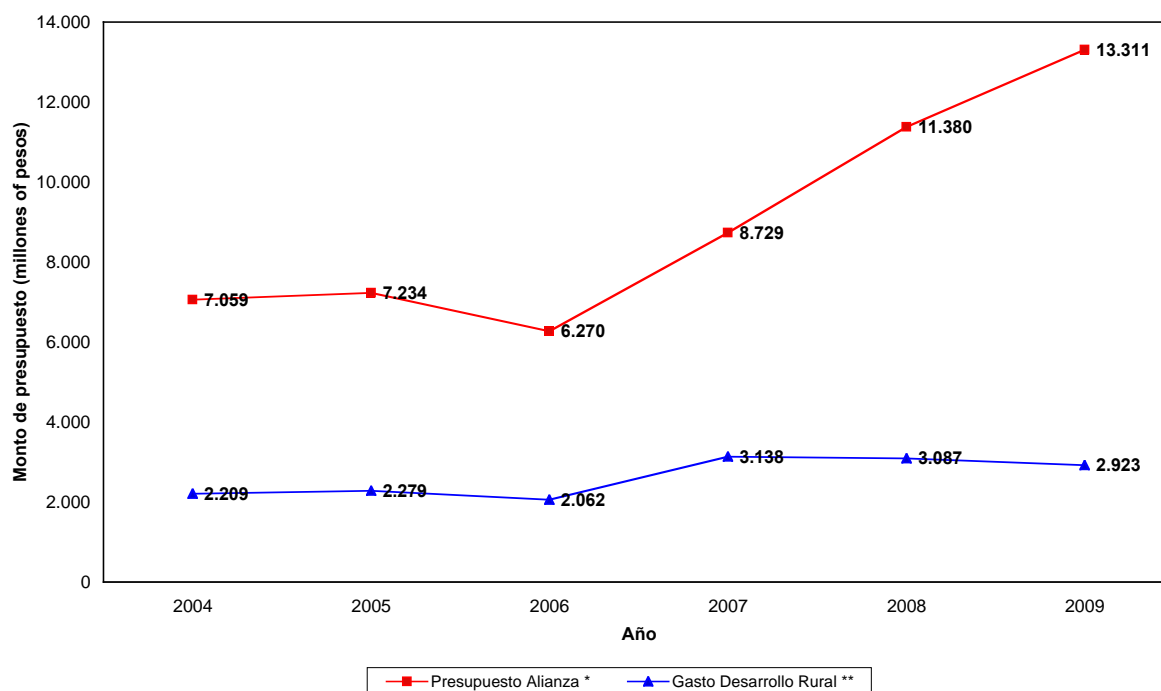
Fuente: sitio web Conapo

http://www.conapo.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=78&Itemid=194;

consulta más reciente: 30 de diciembre de 2009.

Desarrollo Rural es el subprograma de Alianza que sostiene explícitamente que está dirigido a atender a los productores pobres. Como muestra la figura 4, entre 2004 y 2007 la porción del presupuesto de Alianza que se destinó a Desarrollo Rural se mantuvo estable entre 30 y 35% de 2004 a 2007. A partir de 2008, aunque el presupuesto total de Alianza aumentó, la porción asignada a Desarrollo Rural ha disminuido en forma sostenida, llegando a su nivel más bajo (26%) en el presupuesto propuesto para 2009. Si el programa de Desarrollo Rural cumpliera con su propósito de llegar a los productores de bajos ingresos, esta tendencia significaría que Alianza se ha vuelto cada vez más regresiva, no sólo premiando a los estados más ricos (como ya se explicó), sino también favoreciendo a los productores más ricos en cada entidad.

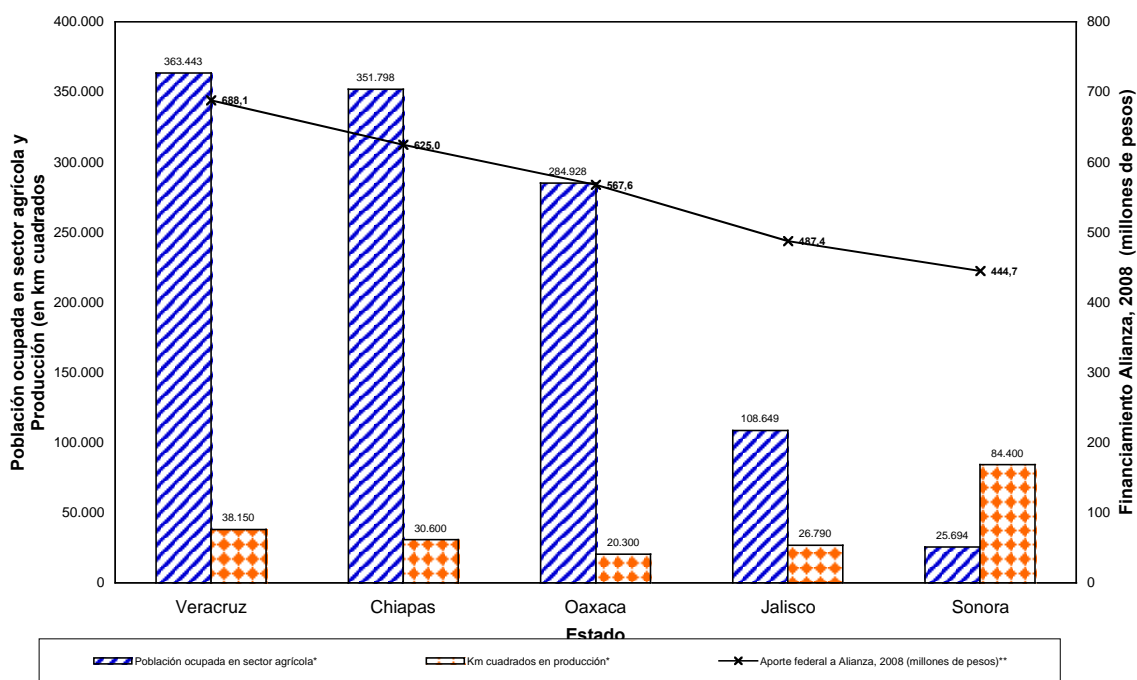
Gráfica 4: Alianza Nacional para el Campo: presupuesto total y segmento asignado a Desarrollo Rural



Fuente: Información acerca del presupuesto de Sagarpa disponible en el sitio web de la Secretaría de Hacienda: www.apartados.hacienda.gob.mx, consulta más reciente: 10 de diciembre de 2009.

Si se analiza con detenimiento las características de los cinco estados que tienen los mayores presupuestos agrícolas, se observa que los estados más ricos (Jalisco y en particular Sonora) reciben una porción mucho mayor per capita de acuerdo a su población empleada en el sector agrícola. Como muestra la gráfica 5, Veracruz, cuya población empleada en dicho sector es alrededor de 14 veces el tamaño de la de Sonora (363, 4443 contra 25, 694) recibe sólo 50% más en fondos federales de Alianza (\$688 millones de pesos contra \$445 millones). Esta disparidad se puede explicar mediante las fórmulas cuya composición se vio en la tabla 3. A grandes rasgos Sonora tiene dos veces la cantidad de tierra dedicada a agricultura que Veracruz. Pero además, Sonora cuenta con un sector agrícola más productivo y una proporción más alta de tierra irrigada que la mayoría de los estados del país, dos factores que se favorecen en las fórmulas de distribución.

Gráfica 5: Cinco principales estados receptores de Alianza: aspectos productivos



*Fuente: Censo Agropecuario en el sitio web del INEGI:

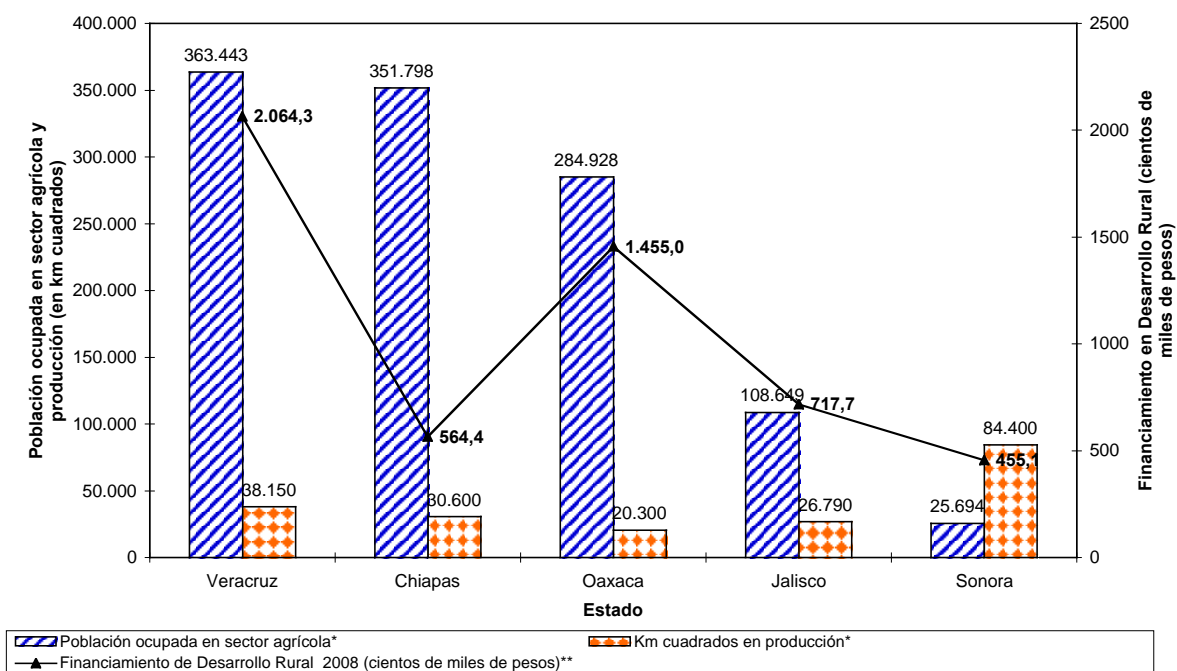
<<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/censos/agropecuario2007/defaultAgricola.asp?s=est&c=14581>>, consulta más reciente: 29 de diciembre de 2009..

“Población empleada en agricultura” se refiere a la población que indica que su ocupación principal es la agricultura.” El censo, empero, no incluye a jornaleros, por lo que estas cifras resultan bajas para cada estado.

** Fuente: Convenios de Coordinación entre la Sagarpa y las secretarías de agricultura estatales, 2008.

Sonora no aparece en la lista de los cinco estados que tuvieron los mayores presupuestos dedicados a Desarrollo Rural a lo largo del período de seis años comprendido entre 2004 y 2009. Cada uno de estos estados (que aparecen en la gráfica 6) tiene una gran cantidad de población dedicada a la agricultura y el tamaño promedio de los predios en esas entidades es mucho menor al de Sinaloa o Sonora. Esto demuestra que, en términos de asignación a los estados, aquellas entidades que tienen una mayor población rural reciben un presupuesto mayor para Desarrollo Rural, como era de esperarse. Sin embargo, esto no es evidencia de que la distribución de Alianza, como un todo, sea progresiva, dado que los estados más pobres generalmente también asignan una porción mayor de sus fondos federalizados a Desarrollo Rural.

Gráfica 6: Cinco principales estados receptores de Alianza: montos de financiamiento para Desarrollo Rural y aspectos productivos



*Fuente: Censo Agropecuario.

** Fuente: Convenios de Coordinación entre la Sagarpa y las secretarías de agricultura estatales,, 2004- 2009. La cifras incluyen la totalidad del gasto de Desarrollo Rural Federal entre 2004 y 2007, y de Activos Productivos, Desarrollo Rural y Programa Asteca entre 2008 y 2009.

IV. Patrones de distribución de los fondos Alianza dentro de los estados

De acuerdo con las reglas de operación dde Alianza revisadas en 2008, el Congreso de la Unión determina las contribuciones federales destinados a cada estado para cada uno de los ocho principales programas de Sagarpa. Una vez que se ha determinado el presupuesto general de cada programa, hay dos factores adicionales que inciden en la distribución de los fondos federales dentro de cada programa de la Sagarpa.

Primero, la secretaría de agricultura estatal establece lineamientos para los porcentajes de los fondos que deben destinarse a los distintos estratos de productores (los criterios formales que se emplean para establecer las poblaciones objetivo se explican en la siguiente sección). Valiéndose de una serie de criterios con los cuales se clasifica a los productores según su nivel de capital y el nivel de marginalidad de sus localidades (pueblo o aldea), la Sagarpa especifica el porcentaje del total de fondos que corresponde destinar a cada tipo de productor.

Segundo, una vez que se establecen estos lineamientos, los Consejos Estatales de Desarrollo Rural Sustentable son las instancias encargadas formalmente de decidir cómo se asignan los recursos del programa entre los distintos subprogramas (Sagarpa 2008: 15). Cada estado cuenta con CEDRS, que está constituido por representantes del gobierno estatal(aunque uno puede ser el propio gobernador, en definitiva están representadas la secretaría de agricultura estatal, la delegación estatal de la Sagarpa y cada un de los Distritos de Desarrollo Rural de la entidad). De acuerdo con las Reglas de Operación 2003 de Alianza, entre las responsabilidades de los CEDRS figuran las siguientes:

Aprobar la planeación estatal y regional en la que se establecen programas regionales y prioridades para asignación de recursos. Acordar la reprogramación de los recursos

presupuestales a propuesta de los Comités Técnicos de los Fideicomisos Estatales (2008: 140-41)

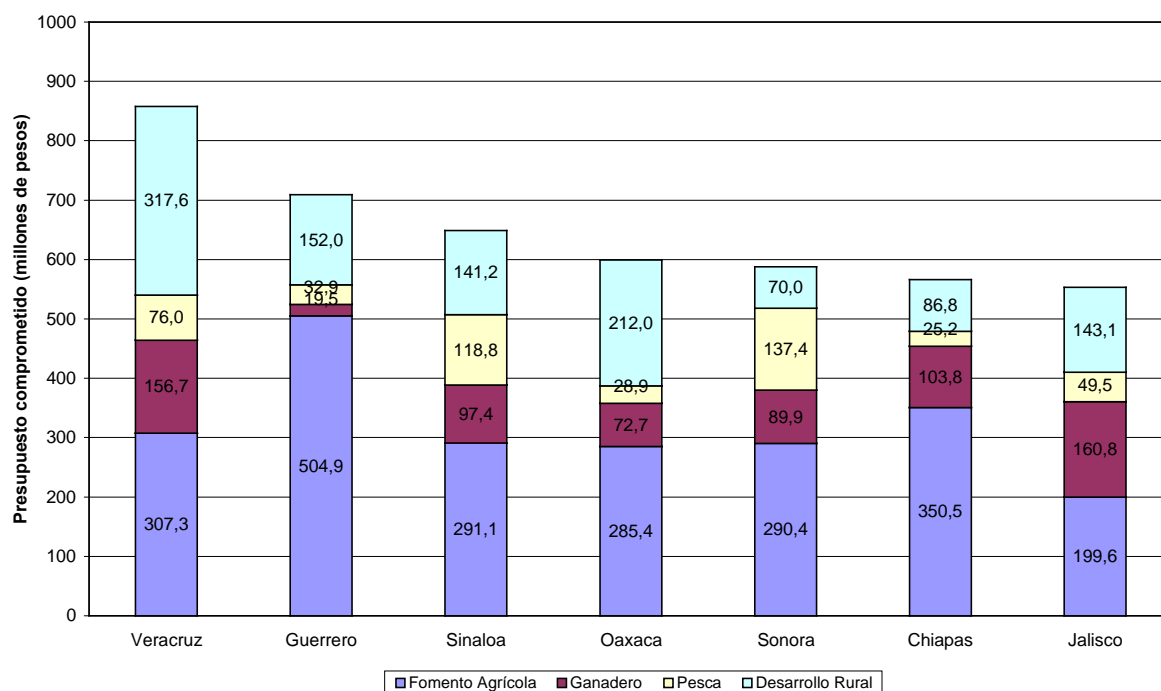
Una vez que los CEDRS han alcanzado un acuerdo acerca de la distribución de los fondos, los términos se explicitan y consignan en el anexo técnico del convenio de coordinación, un documento legal que firman el secretario de agricultura del estado y el delegado estatal de la Sagarpa para proceder a la distribución de los fondos.⁸ Cada programa (Activos Productivos, Programa Soporte y demás) tiene un anexo técnico, que especifica el presupuesto total, las proporciones que aportan los gobiernos federal (65%) y estatal (35%), así como un desglose del gasto de acuerdo a los sectores (maíz, soya, café, frutas, etc.). Asimismo, para cada sector se presenta un desglose presupuestal para cada tipo de apoyo. Por ejemplo en el presupuesto de Activos Productivos, se especifica lo destinado a sistemas de irrigación, a tractores, a sistemas de almacenamiento, etc. Por último, cada uno de los tipos de apoyos también se desglosan los montos destinados a pequeños, medianos y grandes productores, así como los montos destinados a productores que viven en zonas con niveles de marginalidad alta o muy alta.

La gráfica 7 muestra los siete estados que tuvieron los mayores presupuestos Alianza para 2008, indicando cómo éstos se distribuyeron entre los distintos subprogramas.⁹ A manera de ejemplo, Chiapas, que es uno de los estados más pobres de México, asigna un porcentaje relativamente bajo a Desarrollo Rural (15.3%), el programa que está específicamente dirigido a la población pobre. Esta aparente inconsistencia se explica por el hecho de que el gobierno federal puede destinar fondos a los pobres por medio de cualquiera de los subprogramas, y en el caso de Chiapas un alto porcentaje de los beneficiarios del subprograma Fomento Agrícola pertenecen a grupos de menores ingresos.

⁸ Se generan dos versiones del Convenio de Coordinación: la primera es el presupuesto aprobado, producto del acuerdo adoptado por el CEDRS con respecto a la distribución de fondos; la segunda es el presupuesto ejercido, que se efectúa al final del año fiscal, después de que ha habido modificaciones en los presupuestos generales y en las asignaciones a los respectivos programas.

⁹ La tabla 3 desglosa el gasto destinado a los subprogramas Fomento Agrícola, Fomento Ganadero, Fomento Pesca y Desarrollo Rural. Aunque los nombres de estos subprogramas se descontinuaron con las reglas de operación de 2008, siguen figurando como categorías en que se desglosan los Convenios de Coordinación en el caso de cada uno de estos estados.

Gráfica 7: Siete principales estados receptores de Activos Productivos: desglose de presupuesto 2008 *



* Estos datos están tomados de los Convenios de Coordinación y muestran el presupuesto que se asignó a cada programa con dineros de los gobiernos federal y estatal en marzo de 2008. Empero, el convenio definitivo, en el que se desglosan los montos gastados en cada componente no se había dado a conocer en los momentos en que se estaba escribiendo este informe.

Hay diferencias de opinión entre el personal de la Sagarpa y el de las secretarías de agricultura estatales con respecto al acuerdo de cómo se comparte el poder durante el proceso de elaboración presupuestal. Octavio Jurado de la AMSDA sostuvo que a los gobiernos estatales no se les otorga suficiente autonomía a la hora de determinar qué gastos se deben priorizar en Alianza (entrevista). Él argumentó que las secretarías de agricultura estatales deben asumir el liderazgo en materia de planeación del desarrollo rural porque conocen más de cerca las necesidades y recursos de sus propios estados.

En cambio, Miguel Ángel López de la Sagarpa afirmó que buena parte de las secretarías estatales no están debidamente organizadas. Específicamente, alegó que aún carecen de las capacidades necesarias para diseñar planes de desarrollo rural a largo plazo, de tal modo que en muchos estados, la secretaría de agricultura debería dejar en manos de los delegados de Sagarpa la planeación del presupuesto (entrevista). Él mencionó varios casos de secretarías de agricultura estatales que no tienen ni personal ni presupuesto suficientes para llevar a cabo en forma expedita las complejas tareas que implican el distribuir el presupuesto, el considerar las solicitudes y el financiamiento de proyectos.

Un aspecto un tanto ambiguo de la distribución de recursos presupuestales tiene que ver con la presión que puede ejercer la demanda de solicitudes. Las reglas de operación no estipulan que los recursos se deben distribuir proporcionalmente de acuerdo a la cantidad de solicitudes que hacen llegar los distintos estratos de productores. Más bien, las solicitudes se califican mediante un sistema de puntaje, del uno al 10, que utiliza el Comité Técnico estatal de Alianza para calificar a cada propuesta, basándose en criterios previamente establecidos. De acuerdo con las entrevistas realizadas a representantes de la Sagarpa y de la FAO, este procedimiento no se aplica rigurosamente.

Más bien se procede con un margen muy amplio de discrecionalidad con respecto a cuáles solicitudes deben apoyarse, dejando muy abierto el camino para que políticos estatales y locales aprovechen fondos Alianza con propósitos clientelares. De hecho, las reglas de operación establecidas en 2008 se modificaron para permitir que los gobiernos estatales efectúen ajustes en la fórmula de calificación para adecuarlos a las prioridades de desarrollo rural de la entidad. Los criterios de calificación que se elaboraron en el nivel federal y que se incluyeron en las reglas de operación permiten que hasta 35% del puntaje total de una solicitud se pueda determinar en el nivel estatal. Las reglas de operación más recientes señalan:

Para los programas y/o componentes en coejercicio el Gobierno de la Entidad Federativa podrá proponer para su acuerdo y eventual autorización en el Comité Técnico Estatal, la adición de parámetros de calificación que incorporen criterios de interés Estatal, en cuyo caso, estos últimos podrán alcanzar un valor de hasta el 35% del 100% de la calificación máxima a otorgar en el proceso, de ser este el caso, el Comité Técnico Estatal deberá publicar y dar a conocer a los beneficiarios, previo al proceso de dictamen, el esquema de calificación complementado que aplicará (Sagarpa 2008: 62).

V. Criterios formales para establecer la población objetivo

Las secretarías de agricultura estatales recogen diversos tipos de información acerca de los solicitantes de Alianza, incluyendo su acceso a capital, su nivel de marginalidad de su localidad y su pertenencia a grupos tradicionalmente marginados, como mujeres, adultos mayores o indígenas. Además del procedimiento de calificaciones mencionado arriba, las reglas de operación de Alianza incluyen varias disposiciones que precisan ciertos criterios para distinguir a estos grupos de productores. En principio, existen dos mecanismos para que los recursos Alianza lleguen a poblaciones marginadas. Primero, se prevé que un porcentaje mínimo de fondos debe destinarse a los distintos estratos de productores; y segundo, el porcentaje con que se reembolsa los costos de inversión de los grupos más marginados es más alto que aquél que corresponde a los grupos menos marginados.

Es importante destacar que estos criterios formales por los cuales Alianza debe llegar a estas poblaciones objetivo a menudo no se toman en cuenta en los hechos. Un estudio del Banco Mundial de 2010 sobre el gasto agrícola en México encontró que incluso Desarrollo Rural, el subprograma de Alianza que ostensiblemente está destinado a los pobres, sólo gastó 32% de su presupuesto 2004 en municipios de alta o muy alta marginalidad. Ello, a pesar de que los requerimientos presupuestales de Alianza establecen que al menos 70% de los fondos del programa deben destinarse a dichas localidades (World Bank 2010: 59, Scott). Este estudio también encontró que en 2004, 55% de los fondos de Desarrollo Rural se destinaron al decil de mayores ingresos, a pesar de que, según las reglas del programa, lo destinado al estrato de los productores de mayores ingresos no puede exceder el 20% de su presupuesto total. Estas cifras son en verdad sorprendentes, considerando que, en su diseño, el subprograma Desarrollo Rural tiene como tarea primordial llegar a los productores más pobres, pero que, en su distribución, no logra cumplir con los criterios de asignación originalmente establecidos para Alianza como un todo. Si bien este tipo de violaciones parecen ser bastante comunes, la Subsecretaría de Desarrollo Rural se hace de la vista gorda Aún cuando los estados pueden ser objeto de sanciones si no aportan lo que les corresponde al presupuesto de Alianza, no parece haber ningún recurso similar para cuando no cumplen con los criterios de asignación establecidos.

Criterios para definir poblaciones marginadas

Para identificar poblaciones marginadas se emplean dos métodos diferentes: uno de tipo geográfico y otro basado en el nivel de capital del productor. El método geográfico para identificar una población objetivo toma en cuenta la marginalidad de la localidad en que vive el productor, para lo cual aplica las clasificaciones del Consejo Nacional de Población (Conapo). Para los fines de Alianza, las localidades se dividen en tres categorías: “alta o media-alta”, “media” y “baja o media baja”. Para clasificar a los solicitantes con base en su nivel de capital, se toma en cuenta el número de hectáreas en

producción para el caso de agricultores y el número de cabezas de ganado para el caso de ganaderos. Los niveles de capital se clasifican en términos de “poco a nada”, “medio” y “alto”. En la tabla 4 se presentan los criterios empleados a nivel nacional para clasificar a agricultores y ganaderos de acuerdo a su nivel de capital.

Tabla 4: Tipos de productores, definidos según su nivel de capital

Nivel de capital de productor	Agricultores	Ganaderos
Poco o nada	Hasta 20 ha en tierra de temporal y hasta 5 ha en tierra de riego	Hasta 15 cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor*
Medio	Hasta 50 ha de tierra de temporal o hasta 10 ha de tierra de riego	Hasta 35 cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor
Alto	Todos los demás productores	Todos los demás productores

Fuente: Sagarpa, Reglas de Operación para Alianza para el Campo, 2003, p. 152.

*Ganado mayor incluye bovinos; ganado menor incluye caprinos, porcinos, y aves y otros animales. Las reglas de operación también especifican los tipos de ganado que “son equivalentes” en valor a ganado bovino. Por ejemplo, los avicultores que quedan clasificados en la categoría más baja tienen hasta 100 pollos.

Hasta 2008, prevaleció un solo criterio a nivel nacional para definir la marginalidad de los solicitantes, y era requisito que cada estado lo implementara. Las reglas de operación aprobadas ese año (8), más bien plantean un proceso por el cual las secretarías de agricultura estatales pueden ajustar los límites de las dos escalas (el nivel de marginalidad de la localidad y el nivel de capital del productor) con que se define la marginalidad para que quede mejor representada la distribución de los productores en sus respectivas entidades. Así, las secretarías pueden llevar a cabo sus propios estudios de estratificación de productores, y en consecuencia solicitar que se redefinan los límites entre las tres categorías.

Según los representantes de la Sagarpa y el equipo evaluador de la FAO para Alianza, la flexibilización de estos criterios fue un paso muy necesario para mejorar la capacidad del programa y sus fondos para llegar a sus poblaciones objetivo (entrevistas, Miguel Ángel López, Sagarpa, 29 de julio de 2009 y Leonardo Pérez Sosa, FAO, 27 de julio de 2009). Ciertamente, los límites entre categorías presentados arriba no consiguen capturar efectivamente ni la distribución de la de tierra, ni la preponderancia de localidades con alta, media o baja marginalidad en el caso de varios estados. En aquellos más pobres, como Chiapas, la vasta mayoría de los solicitantes vive en localidades de alta o muy alta marginalidad y poseen menos de cinco hectáreas de tierra. En cambio, en aquellos estados en que predomina la producción en gran escala, como Sinaloa, es mucho mayor la proporción de solicitantes que cae en las categorías más altas. Por ejemplo, como muestra la gráfica 3, más de 90% de la población tanto de Chiapas como de Oaxaca vive en localidades con niveles de marginalidad altos o muy altos, mientras que en Sonora menos de 50% de la población vive en este tipo de localidades.

El límite oficial para establecer la marginalidad del productor es muy alta e incluye a la mayoría de los agricultores mexicanos, es decir: tanto a productores con bajos ingresos como a muchos que, en términos generales, se considerarían de ingreso medio. Por ende, los criterios empleados para que el programa llegue a sus poblaciones objetivo están diseñados de tal manera que resulta difícil establecer en qué medida los fondos Alianza realmente están llegando a los pobres. Además, en estados de bajos ingresos, la mayoría de las localidades rurales están clasificadas como de alta o muy alta marginalidad. Como resultado de ello, incluso si se respetaran los criterios de asignación en la práctica, sería posible que los recursos que aparentemente están dirigidos a los pobres se concentraran en manos de los productores (relativamente) más pudientes de las zonas de bajos ingresos. Por ende, el requerimiento de la Sagarpa de que por lo menos 50% del presupuesto agrícola del estado debe destinarse a solicitantes que viven en localidades marginales sigue siendo una medida insuficiente para asegurar que se está alcanzando a los productores pobres.

De acuerdo con el Delegado Estatal de la Sagarpa en Chiapas, José Ventura Aquino (entrevista, 29 de junio de 2009) esta insuficiencia ha llevado a que la delegación colabore con la secretaría de agricultura del estado para realizar un estudio de estratificación de productores, proceso que, al momento de la entrevista, llevaba dos años en proceso. Según el informe de la FAO 2007 sobre el diseño del programa Alianza, esta demora no es exclusiva de Chiapas; aunque casi la mitad de las entidades federativas en México han emprendido dichos estudios, muy pocas los han concluido y logrado la aprobación de la Sagarpa (27).

Distribución del presupuesto según los tipos de productores

Las reglas de operación indican que un porcentaje mínimo del presupuesto del programa debe destinarse a los diferentes tipos de productores, definidos según la localidad y el nivel de capital. La tabla 5 está tomada de las reglas de operación de Alianza y presenta los requisitos de la distribución del presupuesto basados en los niveles de capital de los productores y los niveles de marginalidad de la localidades donde viven. A menos que un estado haya llevado a cabo un estudio de estratificación de Productores que, a su vez, haya sido aprobado por Sagarpa, las dos variables se dividen a partir del criterio establecido a nivel nacional mencionado arriba.

Tabla 5: Distribución proporcional de recursos gubernamentales y criterios de asignación según nivel de capital y tipo of localidad*

Nivel de capital/ Nivel de Marginalidad de localidad	Localidades con niveles altos y muy altos de marginalidad	Localidades con niveles de marginalidad media ("en transición")	Localidades con niveles bajos y muy bajos de marginalidad	Total según el nivel de capital
Poca o nada	Al menos 25%	Al menos 15%	Al menos 10%	50%
Media	Al menos 15%	Al menos 10%	Hasta 5%	30%
Alta	Al menos 10%	Hasta 5%	Hasta 5%	20%
Total según el tipo de localidad	50%	30%	20%	100%

Fuente: copiado del cuadro "Distribución Porcentual de Recurso Gubernamental a Aplicar por Estrato de Nivel Actual de Activos y Tipo de Localidad," CEDRSSA: Nuevas Reglas de Operación de Programas del PEC 2008, enero de 2008, p. 37.

Esta distribución es una parte integral del diseño del programa. Cada año, una vez que el Congreso de la Unión ha asignado los fondos respectivos, los comités técnicos en cada estado determinan qué cantidad de dinero se va a etiquetar para cada una de las categorías presentadas en la tabla 5. Estos montos se enlistan en el Anexo Técnico del Convenio de Coordinación y orientan el proceso por el cual se determina cuáles solicitudes habrán de aprobarse.

Niveles de apoyo para diferentes clases de productores

El otro mecanismo divisados para que Alianza llegue a los productores de bajos ingresos funciona estableciendo diferentes porcentajes a los costos de inversiones de capital que deben pagarse por medio de los fondos Alianza, según los distintos estratos de productores. La tabla 6 presenta los montos máximos de dinero que un estado puede aportar a un proyecto para diferentes tipos de productores. Por ejemplo, los productores más pobres en los municipios más marginados pueden recibir un reembolso hasta de 70% del costo de su inversión, mientras que los productores más ricos en los municipios menos marginados pueden recibir sólo un reembolso hasta de 10% del costo de su inversión. Hay todavía mas limitaciones para ciertos tipos de inversiones. Por ejemplo, los estados a menudo limitan los aportes gubernamentales para inversiones costosas, como un tractor. En Chiapas, el estado no proporciona más de \$120,000 pesos para la compra de un tractor, incluso cuando se trata de los productores más pobres. Estos límites dan como resultado una distribución regresiva en la distribución de fondos para inversiones de capital costosas, algo sumamente inquietante, dado el énfasis que se ha puesto en la mecanización del campo chiapaneco en los últimos años.

Tabla 6: Porcentaje máximo de inversión sujeto a reembolso por Alianza, basado en dos criterios para definir marginalidad del productor

Estrato del productor según marginalidad de localidad y nivel de capital del productor	Localidades con niveles altos y muy altos de marginalidad	Localidades con niveles de marginalidad Media (“en transición”)	Localidades con niveles bajos y muy bajos de marginalidad
Nivel bajo de capital (poco o ninguno)	70%	60%	50%
Nivel bajo de capital	50%	40%	30%
Nivel alto de capital	30%	20%	10%

Fuente: Reproducido del cuadro intitulado “Porcentajes Máximos de Apoyo Gubernamental”, CEDRSSA: *Nuevas Reglas de Operación de Programas del PEC 2008*, enero de 2008, p. 36.

Otro cambio que se implementó en las reglas de operación de 2008 fue que ahora a los estados se les permite ajustar los porcentajes mostrados en la tabla 6. Como resultado de ello, muchos estados han incrementado la cifra correspondiente al reembolso máximo para los productores más pobres y más marginados (lado superior izquierdo). Varios estados también han incrementado el porcentaje del aporte gubernamental para productores con altos niveles de capital, a partir de 30, 20 o 10%, de acuerdo a la localidad (tal como muestra la tabla 6), hasta niveles más elevados. Ernesto Abraham, Director del Programa de Inversión Rural de la Subsecretaría de Desarrollo Rural de la Sagarpa, indicó que estos cambios si bien dichos cambios están sujetos a la aprobación de la Sagarpa, generalmente hay poco resistencia a aprobarlos, pues se considera que éstos permiten que las secretarías de agricultura estatales adecúen mejor la distribución de fondos a partir de sus propios planes de desarrollo rural (entrevista, 29 de julio de 2009).

VI. La distribución del presupuesto en la práctica: datos empíricos de Chiapas acerca de tendencias en el gasto

Como ya se dijo en las secciones anteriores, las decisiones acerca de la asignación presupuestal en el nivel estatal se toman en el CEDRS de cada estado. Estas instancias están encargadas de asegurar que los fondos se distribuyan de tal manera que se cumplan los criterios formales correspondientes, establecidos en las reglas de operación. Como se verá en esta sección, de acuerdo con los datos oficiales de la Sagarpa, en 2008 el gobierno de Chiapas cumplió con estos requerimientos. Esta sección, empero, analiza con mayor profundidad y detalle las tendencias con respecto tanto al gasto como al destino de los fondos. Además de distribuir los apoyos entre los diferentes estratos de productores, los CEDRS también tienen licencia para efectuar varios ajustes en la distribución presupuestal, incluyendo la que se efectúa entre programas (Fomento Agrícola, Fomento Ganadero, Desarrollo Rural), entre sectores (por ejemplo, maíz, café, ganado) y entre tipos de inversiones (por ejemplo, tractores, sistemas de irrigación, materiales genéticos). La planeación del programa de en estos tres aspectos, así como varios más, queda consignado en el Anexo técnico del convenio de coordinación, que han acordado la Sagarpa y el gobierno del estado.

La dinámica entre el estado y la federación en la distribución del presupuesto

Varios tomadores de decisiones y analistas concordaron en que el proceso de planeación del cual resulta el anexo técnico ocurre de manera distinta en distintos estados. Según Manrubio Muñoz, profesor de la Universidad Autónoma de Chapingo y consultor del equipo de la FAO que evalúa a Alianza, la relación entre la secretaría de agricultura del estado y la delegación estatal de la Sagarpa desempeña un papel muy importante en el desenvolvimiento de la dinámica de la planeación.

(entrevista, 24 de julio de 2009). Los factores políticos resultan clave si el partido que controla el gobierno estatal y el que está en el poder a nivel nacional son el mismo (aunque, en algunos casos, el alineamiento de las facciones internas de los partidos también es relevante), por cuanto tiende a haber mayor empatía entre ambos niveles con respecto al establecimiento de prioridades y a la asignación del presupuesto entre sus distintos componentes. En cambio, si el partido en el poder a nivel estatal no es el mismo que el que controla el gobierno federal, según Muñoz, las reuniones del CEDRS parecen más una negociación entre los representantes de los gobiernos estatal y federal, en que cada uno plantea sus propias prioridades, las cuales compiten entre sí.

La relación entre la secretaría de agricultura estatal y la Sagarpa tiene implicaciones importantes para la transparencia de la implementación del programa, que a su vez incide en la eficacia de la asignación de recursos y la posibilidad de que haya desviaciones de fondos para fines clientelares. Sin una supervisión estrecha por parte de los funcionarios del gobierno federal, las secretarías de agricultura estatales gozan de una mayor autonomía para asignar recursos Alianza con el fin de premiar a sus aliados políticos o sus bases electorales, en vez de distribuirlos para que cumpla más con objetivos de desarrollo rural. Debido a esto, Muñoz indicó que en los estados donde gobiernan partidos distintos al PAN, los factores de orden político interfieren menos en la distribución de los fondos Alianza. Para corroborar esta hipótesis habría que ahondar en el tema mediante investigaciones comparativas.

De acuerdo con los analistas que se entrevistaron para el presente estudio, Chiapas es un caso raro en el que el gobernador pertenece nominalmente al PRD, un partido opositor. Ramón Martínez Coria, Director del Foro para el Desarrollo Sustentable, una ONG que opera en Chiapas, corroboró que los políticos en la entidad, incentivados por motivos electorales, han introducido distorsiones en las estrategias de desarrollo rural del estado, con lo que los patrones de gastos se ha sesgado para beneficiar a organizaciones de productores de afiliación partidista (entrevista 6 de julio de 2009). Como resultado de ello la distribución presupuestal no es una expresión ni de las necesidades apremiantes de la población chiapaneca ni de las prioridades establecidas en el programa federal de la Sagarpa.

Entrevistas realizadas con funcionarios de la secretaría de agricultura de Chiapas corroboraron este hallazgo. Según Aristeo Trinidad, coordinador de los Programas Descentralizados de dicha dependencia, la autonomía de la que ésta ha gozado le ha permitido canalizar una gran porción de fondos Alianza estatales a la compra de grandes tractores durante los últimos tres años por medio del subprograma de Fomento Agrícola (entrevista, 7 de julio de 2009) (Véase recuadro “El año del tractor”). Mientras Trinidad y otros funcionarios de Chiapas justifican el haber hecho hincapié en, alegando que ello permitía elevar la productividad, también se puede alegar con justa razón que la “mecanización del campo” no es una medida que se adecúe a las necesidades de los productores chiapanecos de bajos ingresos, muchos de los cuales carecen de los recursos, incluso para poner su parte de lo que para ellos es una inversión tan costosa. Más aún, el apoyo prestado por el estado a la compra de tractores constituye un ejemplo de suministro discrecional de bienes privados, un tipo de programa social que es muy propenso a desviar recursos con fines clientelares. Sin duda, el alto costo de cada tractor (y por ende del apoyo respectivo) de por sí limitó el número de productores que podían beneficiarse del programa.

Por cada apoyo prestado a productores que son lo suficientemente pudientes como para cubrir la contraparte que le corresponde en la compra del tractor, el programa hubiera podido apoyar la consecución de inversiones de capital más modestas para decenas de productores. Tomando en cuenta que la compra de un tractor puede desplazar mano de obra, este programa puede haber reducido el empleo agrícola. Además, el hecho de que el gobierno requiriese que los tractores tenían que comprarse de manos de una empresa, a partir de una pequeña lista de empresas que contaban con el visto bueno oficial, eliminaba la puja por precios entre empresas competidoras y también propiciaba oportunidades para que los funcionarios recibiesen “comisiones” a cambio de las compras. De manera más general, el caso de los subsidios estatales destinados a la compra de tractores constituye un

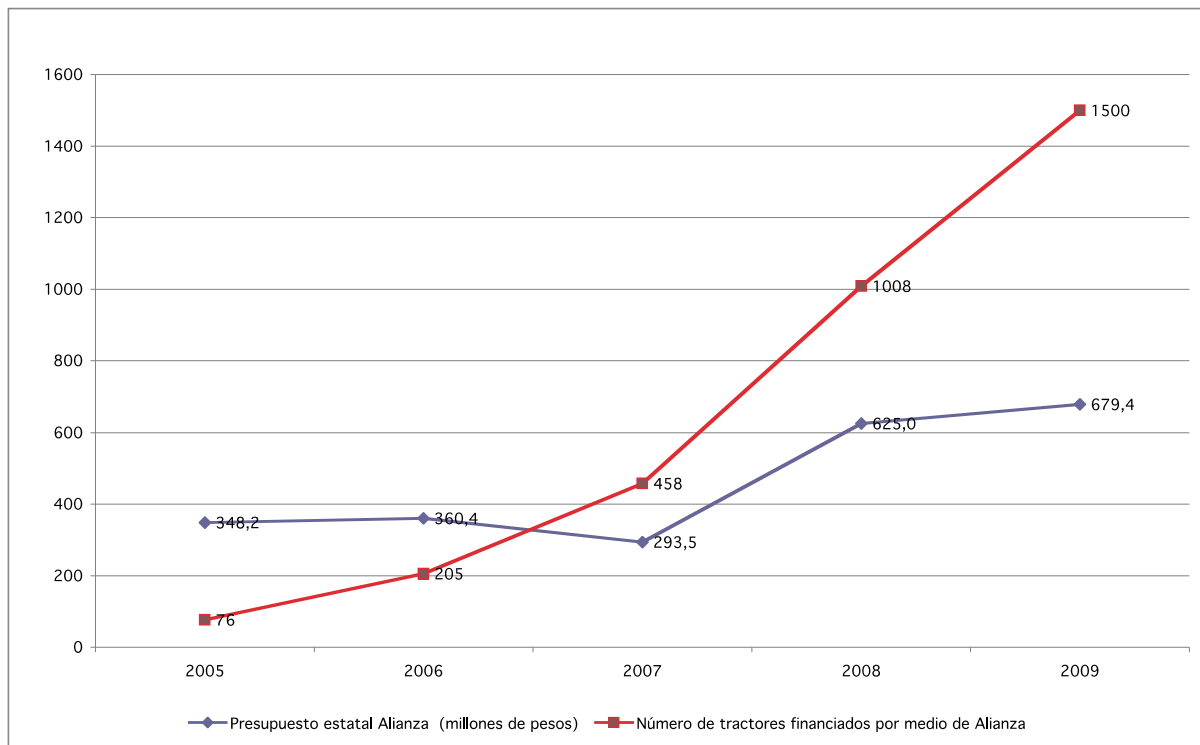
ejemplo del suministro discrecional de bienes privados, un tipo de programa que es muy propenso a desviar recursos con fines clientelares.

Recuadro 2: El año del tractor en Chiapas

Como se planteó en las partes centrales de este informe, el nivel de autonomía que tienen las secretarías de agricultura estatales para asignar recursos Alianza tiende a variar. Varios expertos que se entrevistaron para este informe afirmaron que la secretaría de agricultura de Chiapas goza de un alto nivel de discrecionalidad a la hora de decidir cómo gastar recursos Alianza, dada la relación armónica que tiene con la Sagarpa. Dicha autonomía se hace evidente en el notable cambio que ha habido en materia de prioridades de gasto durante la gestión del actual gobernador Juan Sabines (electo en 2006), que ahora ha hecho hincapié en el financiamiento de tractores.

A comienzos de 2007, el primer año de gobierno completo de Sabines, se incrementó en forma sostenida el número de tractores financiados por medio de Alianza. Durante la administración anterior (2000-2006) se había financiado en promedio menos de 200 tractores por año. El actual gobierno del estado financió 458 tractores en 2007, 1,008 en 2008 y 1,500 en 2009. (*Diario de Chiapas*, 8 de julio de 2009), bautizó a 2009 como *El Año de la Mecanización del Campo*, para lo cual organizó diversos actos promocionales y publicitó el programa de tractores en los medios masivos de comunicación del estado. Aristeo Trinidad Velasco, Director de Programas Descentralizados de la secretaría de agricultura de Chiapas, explicó que este cambio en el énfasis del programa respondió a la necesidad de elevar la productividad de granos en la entidad, y que fue posible gracias a la buena relación entre el gobierno del estado y la Sagarpa (entrevista, 7 de julio de 2009). “La realidad del estado dice que se tiene que mecanizar. Con estos apoyos Chiapas se puede convertir en ‘el granero del sudeste’”.

Gráfica 1 Programa Alianza en Chiapas: presupuesto estatal y tractores financiados, 2005-2009



Fuentes: El número de tractores se tomó del *Diario de Chiapas*, 8 de julio de 2009, las cifras presupuestales fueron proporcionadas por la Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Agropecuario, A.C., basadas en Convenios de Coordinación de Presupuesto Ejercido. Las cifras del período 2005-2008 se refieren a presupuestos ejercidos y la cifra para 2009 corresponde a la del presupuesto propuesto.

No obstante este retrato un tanto idílico del gobierno del estado, el programa de los tractores implicó un fuerte sacrificio para los agricultores chiapanecos. Durante este período, aunque el presupuesto de Alianza aumentó (como muestra la gráfica 1), buena parte de los recursos se destinaron para pagar una cantidad sin precedentes de tractores, cada uno de los cuales se llevó \$120,000 en fondos gubernamentales. Por ende, el programa para la compra de tractores le restó recursos a otros programas Alianza, con los que se hubiera podido, por ejemplo, realizar inversiones en bienes públicos rurales, como contratar asesores para mejorar técnicas de producción, promover la creación de cooperativas, apoyar inversiones en facilidades para almacenamiento o procesamiento y generar empleo en el sector no-agrícola.

El acto público más notable en que se promovió el programa de tractores de Alianza fue una feria en Tuxtla Gutiérrez, el 7 de julio de 2009. Ese día, llenaron de tractores la plaza central de Tuxtla y el acto principal consistió en un desfile de 500 tractores a lo largo del bulevar principal de la ciudad. El gobernador pronunció un discurso en que se refirió al programa de tractores como una prueba del “compromiso del gobierno con el campo”. El entonces titular de la Sagarpa, Alberto Cárdenas, estuvo presente en el acto y alabó el programa de tractores como un ejemplo muy destacado de los esfuerzos de la dependencia por elevar la productividad y promover el desarrollo rural.

En los días anteriores y posteriores a la feria, en la prensa y la radio del estado hubo un despliegue muy amplio informativo y publicitario acerca del programa de tractores del gobierno. Varios de los periódicos de mayor circulación en el estado lo pusieron en primera plana, con artículos que mencionaban el número de tractores financiados y fotografías de éstos, así como del gobernador hablando en público. Asimismo, el gobierno estatal también sacó desplegados a color de página completa en varios periódicos.

Este entusiasmo en torno a tractores resulta inquietante cuando se considera que la inversión en maquinaria pesada es un uso altamente ineficiente y regresivo de fondos para el desarrollo rural. Las evaluaciones de Alianza hechas por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación (FAO) han sostenido en forma reiterada que una porción excesiva de los fondos Alianza se gasta en bienes privados, entre otras, porque muchas de esas compras se habrían sido realizado de todos modos (FAO 2007: 35). Dichas evaluaciones sostienen que estos fondos habrían elevado más efectivamente la productividad y la redituabilidad si se hubieran destinado a inversiones en bienes públicos, como caminos, instalaciones para almacenamiento o plantas procesadoras. Pero además, un tractor resulta más útil para cultivos de bajo rendimiento económico, como maíz y soya, y la Sagarpa ha manifestado que uno de sus objetivos principales es promover cultivos de alto rendimiento económico, que se producen en invernaderos o que requieren mano de obra más intensiva.

Peor aún, los apoyos para comprar tractores figuran entre los tipos de inversión más regresivos del programa Alianza. El programa de tractores permite eludir disposiciones que facultan a los gobiernos estatales para costear hasta 90% de una inversión que efectúa un productor de bajos ingresos, ya que, por otra parte, en el caso de la adquisición de un tractor, el gobierno no puede aportar más allá de \$120,000. Pero un tractor financiado por Alianza suele costar \$300,000, de tal modo que el productor tiene que aportar más de 60% de la inversión. Más aún, en Chiapas, quienquiera (sea productor individual o grupal) que desee solicitar apoyo para un tractor debe contar por lo menos con 35 ha de tierra. Esto limita el número de posibles beneficiarios a productores adinerados o a productores en pequeña escala que, a fin de superar distintos tipos de impedimentos, se han organizado como cooperativas.

Por último, como afirma Leonardo Pérez Sosa de la FAO, un tractor realmente tiene consecuencias destructivas para el desarrollo rural en estados pobres como Chiapas porque desplazan mano de obra en vez de generar empleo en el campo (entrevista, 27 de julio de 2009).

Dados estos problemas, ¿porqué el gobierno estatal de Chiapas hace tanto hincapié en el financiamiento de tractores? Una explicación plausible está en la lógica electoral del clientelismo.

Cuando el gobierno del estado goza de discreción sobre semejantes programas sociales, los políticos se sienten tentados a desviar recursos para recompensar a sus eventuales electores, a fin de fortalecer la imagen de su partido, o para cooptar a agrupaciones sociales que puedan amenazar con convertirse en un movimiento social disruptivo. Un programa de tractores es una medida ideal para lograr fines como éstos, porque se pueden dirigir fácilmente hacia individuos o grupos, tienen alta visibilidad y son cuantificables. Pero, además, el financiamiento para proyectos Alianza es sumamente discrecional debido a que no es transparente el proceso por el cual se decide cuáles solicitudes habrán de apoyarse. Para el ciudadano chiapaneco promedio, un desfile de tractores es una demostración mucho más impresionante de una política pública por parte del gobierno del estado que la construcción de silos para granos o la contratación de agrónomos para asesorar agricultores.

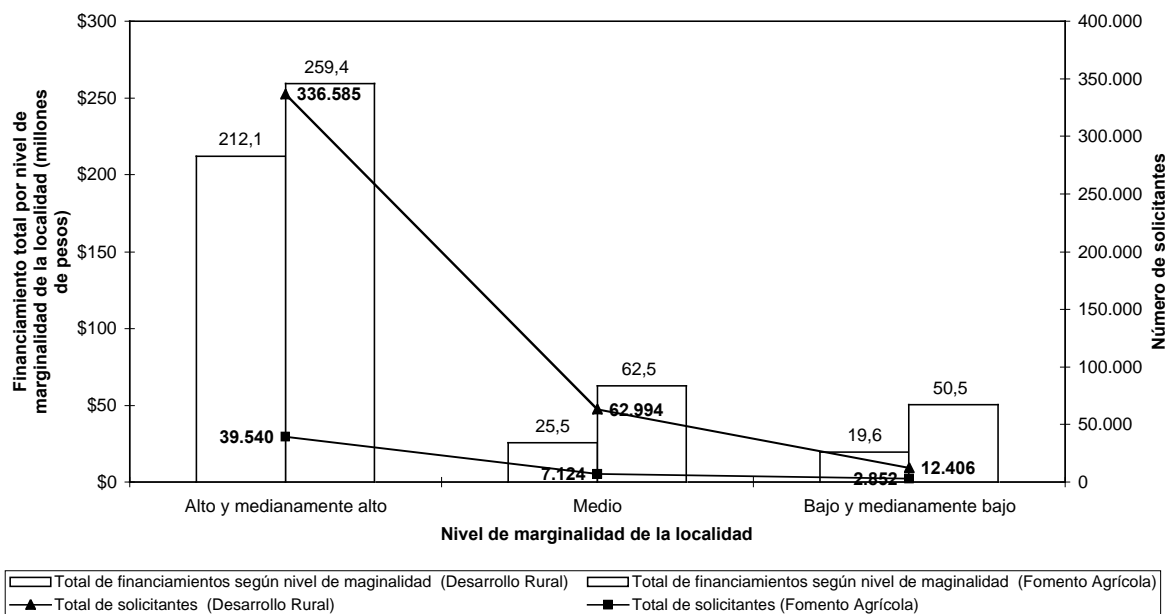
En este ejemplo, hay evidencia de que la autonomía que tienen los gobiernos estatales para asignar fondos no necesariamente es benéfico para los fines del desarrollo rural. Más bien, como indica esta evidencia, este tipo de arreglo tiende a sacrificar las necesidades de los agricultores pobres en aras de lograr objetivos políticos. Este problema podría subsanarse sin deshacer el diseño descentralizado de Alianza, si la Sagarpa estableciera disposiciones más explícitas para la asignación de recursos Alianza. Más aún, si la planeación del programa también respondiese tanto a recomendaciones hechas por expertos en desarrollo rural como a las necesidades expresadas de los productores, instaurando procedimientos participativos, los recursos serían menos vulnerables al abuso para fines políticos.

¿Hay descuido en la atención a la población objetivo?

Esta sección analiza la información que proporciona la Delegación de la Sagarpa en Chiapas para el programa 2008, a fin de evaluar en qué medida los fondos Alianza atienden a los grupos marginales en Chiapas en la práctica. En primer lugar, se analizan cifras agregadas de financiamiento para averiguar si el monto del presupuesto asignado a los productores pobres o indígenas se equipara con la proporción de solicitudes que provienen de estos mismos grupos. En segundo lugar, se analizan las perspectivas de solicitantes de Alianza pertenecientes a diferentes estratos, considerando tanto el porcentaje de solicitantes que se financió en cada grupo de ingreso como el monto promedio de financiamiento por beneficiario. Este informe considerará cómo varían entre los distintos grupos de solicitantes cada uno de estos indicadores relacionados con la atención de la población objetivo, basándose en su nivel de capital, la marginalidad de la localidad en que viven, y si son indígenas o no. Por último, se comparará la distribución presupuestal de los subprogramas Fomento Agrícola y Desarrollo Rural, el último de los cuales está diseñado para atender las necesidades de los productores pobres.

Las Gráficas 8 y 9 presentan datos acerca del monto del presupuesto de Alianza para Chiapas que se destinó a cada tipo de productor, distinguiéndolos según la marginalidad de sus localidades y sus nivel de capital. Estas gráficas muestran cifras que corresponden a los dos subprogramas mencionados arriba para poder comparar las respectivas prioridades de cada uno.

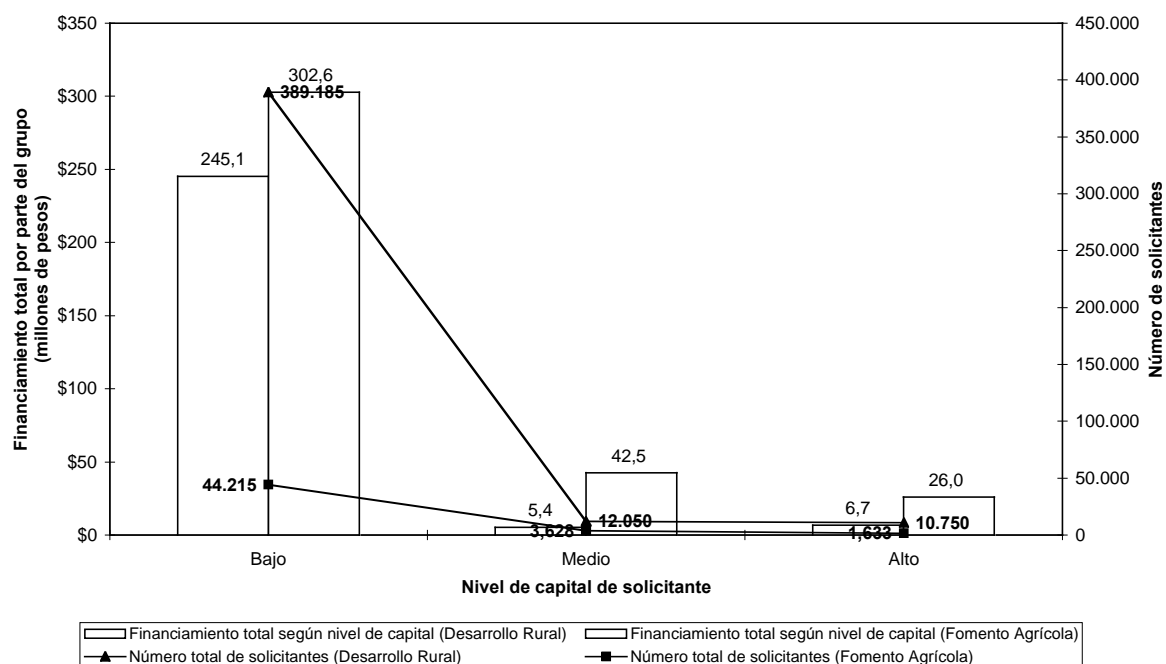
Gráfica 8: Comparación entre los programa de Desarrollo Rural y de Fomento Agrícola: financiamiento total y número total de solicitantes según el nivel de marginalidad de la localidad, Chiapas 2008



Fuente: datos proporcionados por la Delegación de la Sagarpa en Chiapas.

Las gráficas 8 y 9 cuentan una historia similar: la gran mayoría de quienes solicitan fondos a Fomento Agrícola y Desarrollo Rural, proviene de las localidades más marginadas y pertenece a la categoría más baja, según sus niveles de capital. Sin embargo, dados los datos disponibles, no es posible establecer qué proporción de los financiamientos llega a las poblaciones más marginadas, en razón del límite sumamente alto para productores de “capital bajo”, y también debido a que más de 96% de las localidades chipanecas atendidas son de marginalidad muy alta. Con esta advertencia en mente, la gráfica 8 muestra que las localidades más marginadas reciben una mayor proporción de los fondos de Desarrollo Rural que el total de los fondos asignado a Fomento Agrícola. La gráfica 9 muestra una diferencia aún mayor: más de 95% de los fondos de Desarrollo Rural se destinaron a productores con poco o ningún capital (con menos de 20 hectáreas de cultivo de temporal), mientras que sólo alrededor de 83% de los fondos de *Fomento Agrícola* fueron a este tipo de productores.

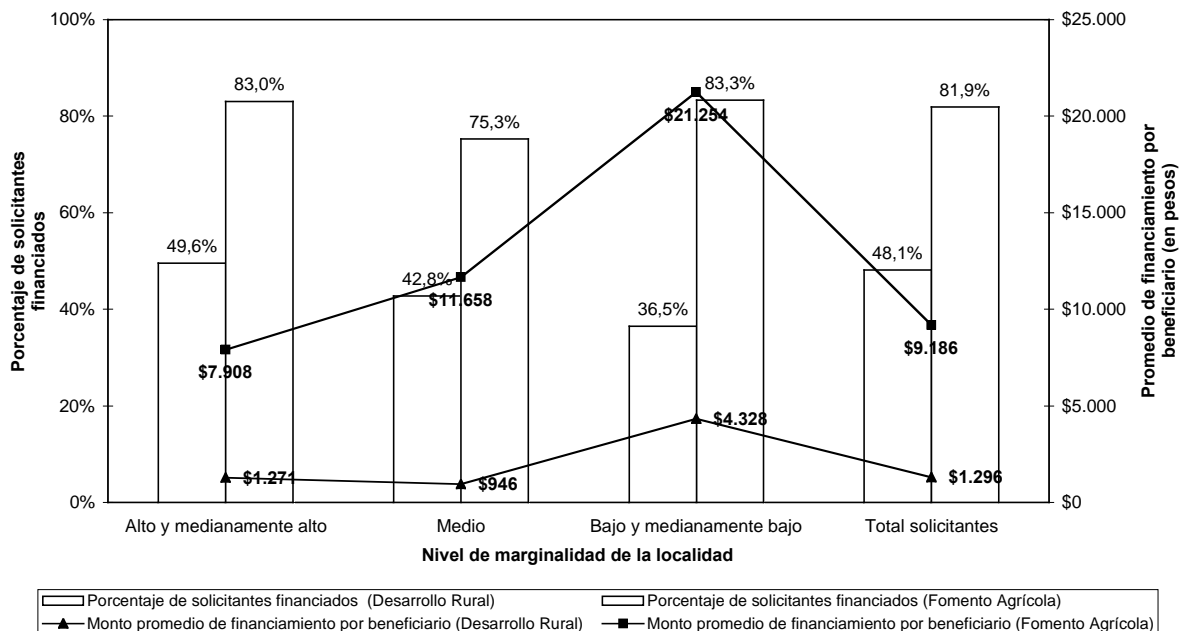
Gráfica 9: Comparación entre los programas de Desarrollo Rural y Fomento Agrícola, financiamiento total y número total de solicitantes, según el nivel de capital de los solicitantes, Chiapas, 2008



Fuente: Información proporcionada por la Delegación de la Sagarpa en Chiapas.

Otra forma interesante de analizar el desglose del presupuesto para diferentes tipos de productores consiste en fijarse en las tasas de éxito de los solicitantes pertenecientes a las distintas categorías. Las gráficas 10 y 11 muestran el porcentaje de solicitantes financiados, así como el monto promedio del financiamiento recibido por los solicitantes, según el tipo de localidad y el nivel de capital.

Gráfica 10: Comparación entre los programa de Desarrollo Rural y de Fomento Agrícola: porcentaje de solicitantes financiados y monto promedio de financiamiento por beneficiario, según el nivel de marginalidad de la localidad, Chiapas, 2008

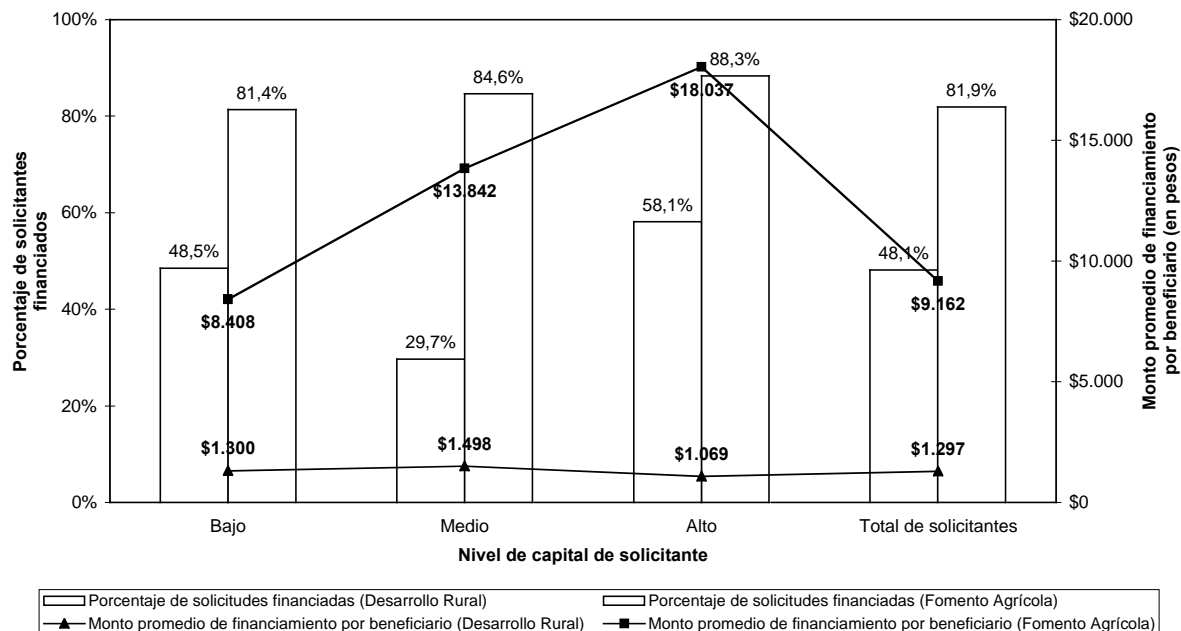


Fuente: Información proporcionada por la Delegación de la Sagarpa en Chiapas

A partir de estas gráficas, el lector puede extraer dos reflexiones interesantes. Primero, el monto promedio de financiamiento por beneficiario aumenta para los grupos de ingresos más altos. Esto es válido para los dos subprogramas analizados y también para los dos indicadores de pobreza: la marginalidad de la localidad y el nivel de capital del solicitante. Una diferencia que es más palpable en el Programa de Fomento Agrícola. Por ejemplo, los beneficiarios de Fomento Agrícola que viven en localidades de menor marginalidad reciben en promedio más de \$21,000, en tanto que los beneficiarios de localidades de mayor marginalidad reciben en promedio menos de \$8,000. Estas diferencias sugieren que, a pesar de las medidas tomadas para disminuir la carga financiera para los pequeños productores que participan en Alianza, éstos aún no pueden usar estos apoyos para inversiones costosas, como tractores, como sí pueden hacerlo los productores más adinerados.

En segundo lugar, la tasa de éxito (el porcentaje de solicitudes financiadas) de los solicitantes en el subprograma Desarrollo Rural es considerablemente menor a la de los solicitantes en el subprograma de Fomento Agrícola. Esta comparación también sugiere que el proceso de solicitud de Fomento presenta mayores obstáculos para ingresar al programa, o que los funcionarios del gobierno son más selectivos a la hora de decidir a qué productores se desea llegar, lo cual los lleva a escoger menos propuestas. La gráfica 11 muestra que los productores con el nivel más alto de capital tenían mayores probabilidades de ser admitidos en el subprograma Desarrollo Rural (58.1%), aun cuando el monto del financiamiento que recibieron estos beneficiarios fue casi el mismo que recibieron los solicitantes pobres.

Gráfica 11: Comparación entre programas de Desarrollo Rural y Fomento Agrícola: porcentaje de solicitantes financiados y monto promedio de financiamiento por beneficiario, según el nivel de capital del solicitante, Chiapas, 2008



Fuente: Información proporcionada por la Delegación de la Sagarpa en Chiapas.

Finalmente, al comparar a los solicitantes indígenas y no-indígenas usando los mismos métodos de análisis aparecen sesgos diferentes en Desarrollo Rural y Fomento Agrícola con relación a unos y otros. Como ilustran las yablas 7 y 8, los productores indígenas constituyen alrededor de 35% de los solicitantes al subprograma Fomento Agrícola en Chiapas, pero sólo son alrededor de 16% de los solicitantes al subprograma Desarrollo Rural. Asimismo, en Desarrollo Rural las solicitudes presentadas por productores indígenas también tuvieron una menor oportunidad de ser aceptadas que aquellas presentadas por productores no indígenas (35.4% *versus* 50.5%). Mientras que en Fomento Agrícola, los solicitantes indígenas tuvieron una tasa de éxito ligeramente mayor a la de los solicitantes no indígenas (84.6% *versus* 80.5%). El beneficiario promedio indígena de Desarrollo Rural recibe 60% más de dinero que el solicitante promedio no indígena (\$1,964 *versus* \$ 1,222). Sin embargo, en el caso de Fomento Agrícola, un programa mucho más generoso, en promedio los beneficiarios indígenas reciben menos de la mitad del dinero que reciben los solicitantes no indígenas (\$ 5,853 *versus* \$ 11,215). Estas cifras refuerzan otros hallazgos de este informe, los cuales indican que los solicitantes indígenas encuentran mayores obstáculos que los no-indígenas para acceder a apoyos Alianza con miras a costear inversiones cuantiosas.. .

Tabla 7: Subprograma de Fomento Agrícola: condiciones de acceso para solicitantes indígenas y no indígenas, Chiapas, 2008.

	Indígenas	No indígenas
Total de financiamiento (por grupo)	\$ 80,500,000	\$ 292,200,000
Número total de solicitantes	17,133	32,383
Porcentaje de solicitantes financiados	84.6%	80.5%
Promedio de financiamiento por beneficiario	\$5, 853	\$11,215

Fuente: Información proporcionada por la Delegación de la Sagarpa en Chiapas.

Tabla 8: Subprograma de Desarrollo Rural: condiciones de acceso para solicitantes indígenas y no indígenas, Chiapas, 2008.

	Indígenas	No indígenas
Total de financiamiento (por grupo)	\$ 42,800,000	\$ 214,4 00,000
Número total de solicitantes	64,742	347,243
Porcentaje de solicitantes financiados	35.4%	50.5%
Promedio de financiamiento por beneficiario	\$1,964	\$1,222

Fuente: Información proporcionada por la Delegación de la Sagarpa en Chiapas.

VII. El acceso del productor en la práctica: evidencia empírica desde Chiapas sobre obstáculos para productores de bajos ingresos

Esta sección utiliza la evidencia recogida en entrevistas con solicitantes de Alianza y otros pequeños agricultores en Chiapas para dejar al descubierto factores informales que en los hechos condicionan quién recibe el apoyo. Las entrevistas se llevaron a cabo con productores de bajos ingresos y grupos de productores de maíz y café. La información recogida durante el estudio de campo señala hacia la conclusión general de que para la mayoría de los productores de bajos ingresos es casi imposible tener éxito presentando solicitudes para los programas de apoyo gubernamental. Ello, a menos que pertenezcan a organizaciones que los guíen a través de los siguientes pasos: saber a qué programa corresponde a solicitar apoyos, así como el plazo en que debe hacerse; reunir la documentación requerida; llenar los formularios; conseguir y presentar los títulos de propiedad; y tener acceso a crédito para poder pagar inversiones de capital antes de recibir el cheque de reembolso. En las entrevistas, tanto los productores como los expertos agrícolas e incluso el personal de Sagarpa reconocieron que estas dificultades llevan a un sistema de asignación de fondos injusto e ineficiente.

Además de estos problemas burocráticos y económicos, también juegan un papel los factores políticos. Los expertos corroboraron que los solicitantes o las organizaciones con mayor influencia política tendían a ser más exitosas a la hora de recibir apoyos agrícolas de parte del Estado. Dicha influencia puede expresarse en el tener conexiones con políticos o con el partido en el poder, o en la capacidad para hacer creer que se puede realizar protestas que alteren el orden público.

Estos problemas implican escollos para quienes solicitan financiamiento a los programas estatales de apoyo agrícola y a una ineficiente asignación de recursos. Al respecto, los funcionarios de Sagarpa mencionaron dos problemas específicos. Primero la alta preferencia hacia solicitudes presentadas por grupos lleva a la formación de “organizaciones de membrete”, esto es: organizaciones de productores que en realidad no operan como empresas colectivas, sino que más bien sólo se juntan para presentar una solicitud. En segundo lugar, los consultores agrícolas a veces promueven sus servicios ante grupos de productores con la prometiéndolo que van a “clonar” una propuesta que ya habían presentado para una otra organización vecina, y cuyo financiamiento fue aprobado, a cambio de recibir un porcentaje del apoyo en cuestión. La clonación proyectos da lugar a propuestas que no están bien diseñadas para las condiciones específicas ambientales, económicas, culturales y organizativas de cada grupo.

De acuerdo con Roberto Cedeño Sánchez, Director de Programas Regionales y de Organización Rural de la Subsecretaría de Desarrollo Rural de la Sagarpa, las organizaciones de productores fraudulentas y la clonación de proyectos son problemas serios para Alianza (entrevista, 29 de julio de 2009). Cedeño destacó la importancia de grupos de productores pobres que se unen para construir “redes de valor” que les permite invertir para introducir mayor valor agregado al proceso de producción agrícola, por medio del almacenamiento, procesamiento y empaque de sus propios productos, o negociando con compradores, o incluso mercadeando directamente sus productos. Cedeño dijo que la Sagarpa está en el proceso de introducir requisitos más estrictos para proyectos que solicitan recursos

de los estados, así como un mejor sistema para capacitar y evaluar a expertos agrícolas que ayudan a las organizaciones de productores en el diseño de proyectos. Con estas medidas se pretende reducir el caso de aquellas solicitudes que son inversiones que el productor haría de todos modos, sin el apoyo Alianza.

Tales cambios ciertamente no dejan de ser meritorios. Sin embargo, como se demuestra en esta sección, los problemas que presentan los programas de apoyos agrícolas estatales son todavía mayores en lo relativo al acceso de productores a los mismos, especialmente para aquellos de menores ingresos. Los impedimentos y dificultades que éstos suelen enfrentar para acceder a Alianza van desde el establecimiento de requisitos onerosos en materia de documentación oficial y de papeleo que se debe llenar hasta un acceso limitado al crédito.

La tabla 9 muestra que los productores más pobres tienden más a solicitar grupalmente apoyos a programas de Alianza que otros productores. Asimismo, la tasa de éxito aumenta cuando la solicitud se hace grupalmente, indistintamente del nivel de capital, y disminuye cuando se efectúa de manera individual. El monto promedio de financiamiento por beneficiario es considerablemente menor para las solicitudes grupales que para aquellos hechas individualmente; lo cual puede explicarse en parte porque las primeras son mucho más frecuentes que las segundas. Esta tabla muestra sólo las solicitudes presentadas a través del subprograma Fomento Agrícola de Alianza, ya que casi todos los componentes del subprograma Desarrollo Rural excluyen solicitudes individuales.

Tabla 9: Subprograma Fomento Agrícola: comparación de condiciones de acceso para solicitantes individuales y grupales en diferentes estratos de productores, 2008, Chiapas

Nivel de capital de solicitantes	Número total de solicitantes	Solicitantes individuales			Solicitantes grupales		
		Porcentaje del total de solicitantes*	Tasa de éxito	Promedio de financiamiento por beneficiario** (en pesos)	Porcentaje del total de solicitantes*	Tasa de éxito	Promedio de financiamiento por beneficiario** (en pesos)
Bajo	44,215	3.3%	76.8%	94,634	96.7%	81.6%	5,637
Medio	3,628	12.3%	64.1%	82,142	97.7%	88.1%	6,393
Alto	1,633	15.7%	87.1%	68,722	84.3%	88.5%	8,705
Total	49,476	4.3%	75.4%	88,851	95.7%	82.2%	5,792

*Para establecer los porcentajes, las solicitudes grupales se desagregaron según el número de miembros solicitantes de cada grupo.

**Los promedios de financiamiento por beneficiario se calcularon dividiendo el monto total recibido por el número de miembros de los grupos solicitantes.

Fuente: Datos proporcionados por la Delegación de la Sagarpa en Chiapas.

La tabla 10 demuestra que, en tanto miembros de grupos, hubo más solicitantes indígenas que no indígenas. Sólo 0.3% de los solicitantes indígenas lo hicieron en forma individual, que fue el caso de 6.5% de los no indígenas. Este hallazgo respalda la información obtenida en el estudio de campo, la cual indica que los agricultores indígenas están menos preparados para navegar por el complejo proceso de solicitar fondos a Alianza sin el apoyo de una organización. Además, las solicitudes presentadas por grupos de productores indígenas tienen una tasa de éxito ligeramente más alta que aquellas presentadas por grupos no indígenas (84.6% *versus* 80.8%), lo que demuestra que, para los primeros, el solicitar apoyos Alianza en forma grupal, les ayuda a contrarrestar los desequilibrios de solicitarlos individualmente. Sin embargo, los beneficiarios indígenas de solicitudes grupales exitosas recibieron, en promedio, menos dinero que los beneficiarios no indígenas (\$5,359 *versus* \$6,090).

Tabla 10: Subprograma Fomento Agrícola: comparación entre condiciones de acceso para solicitudes individuales y solicitudes grupales, distinguiendo entre solicitantes indígenas y no-indígenas, 2008, Chiapas

	Número total de solicitantes	Aspirantes individuales			Aspirantes de grupo		
		Porcentaje del total de solicitantes *	Tasa de éxito	Financiamiento promedio por beneficiario (en pesos)**	Porcentaje del total de solicitantes*	Tasa de éxito	Financiamiento promedio por beneficiario (en pesos)**
Indígenas	17,313	0.3%	55.0%	116,109.89	99.7%	84.6%	5,359.16
No indígenas	32,363	6.5%	76.0%	89,587.98	93.5%	80.8%	6,090.47
Total	49,516	4.3%	75.6%	89,974.71	95.7%	81.8%	5,820.82

*Para establecer los porcentajes, las solicitudes grupales se desagregaron según el número de miembros solicitantes de cada grupo.

**Los promedios de financiamiento por beneficiario se calcularon dividiendo el monto total recibido por el número de miembros de los grupos solicitantes.

El total difiere ligeramente del Cuadro 9 debido a que los datos están incompletos.

Fuente: Información proporcionada por la Delegación de Sagarpa en Chiapas.

La información de esta sección no busca ser representativa de la experiencia de todas las organizaciones de productores en materia de acceso a fondos de los programas de apoyo agrícola a cargo del Estado. Más bien, las entrevistas que se llevaron a cabo con organizaciones de productores de bajos ingresos de café y maíz en Chiapas pretendían poner al descubierto algunos de los retos concretos que enfrentan para acceder a Alianza. Varios de los productores de maíz que se entrevistaron pertenecían a cooperativas comunitarias que forman parte de la Empresa Integradora Campesina, S.A. (EICSA), una organización comercial de cultivadores de maíz de alcance estatal, que a su vez está asociada con la Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras de Productores del Campo, A.C. (ANEC). Los productores de café que se entrevistaron pertenecían a Mamojut, FIECh, y a CoopCafé, cooperativas que reúnen a miles de productores para el procesamiento y la comercialización de café, y también para la elaboración de solicitudes para los programas del gobierno. Para una visión más detallada acerca de las experiencias de organizaciones de productores de maíz y café en pequeña escala, que intentaron acceder a Alianza en Chiapas, véase el recuadro “Tractores *versus* podadoras”.

Recuadro 3: Tractores *versus* podadoras

Buena parte de los fondos Alianza que reciben los productores se destinan para apoyar una amplia gama de inversiones de capital, incluyendo herramientas de bajo costo como podadoras de setos o bastante caras como tractores. A fin de realizar dichas inversiones, las organizaciones de pequeños productores despliegan diversas estrategias para acceder a apoyos Alianza. Un agricultor de bajos ingresos que busca obtener dichos apoyos suele enfrentar obstáculos de distinto tipo, los cuales varían según el monto solicitado y las características mismas del solicitante. Los hallazgos del presente estudio sugieren que para un productor pobre, el hecho de pertenecer a una organización de productores es una condición necesaria, pero no suficiente, para acceder a un apoyo Alianza.

Dos casos, ambos de Chiapas, permiten ilustrar los distintos tipos de experiencias por las que puede pasar una organización de pequeños productores: la compra de cientos de herramientas manuales para Mamojut, una organización de cafecultores de los altos del municipio de Chenalhó y la compra de tractores por parte de una organización de productores de maíz denominada Totikes, ubicada en el municipio de Venustiano Carranza. Estos pequeños productores jamás hubieran podido acceder a fondos Alianza sin el apoyo proporcionado por su propia organización, que se encargó de realizar el proceso de solicitud (sumamente burocrático), facilitar acceso a crédito y mover sus influencias

políticas con funcionarios de la Secretaría del Campo del estado. Muchos otros pequeños productores no son tan recursivos y enfrentan impedimentos casi imposibles de remontar, por lo cual no pueden acceder a Fondos Alianza de aportes compartidos.

Majomut es una organización integrada por cerca de mil cafeticultores de la etnia tzeltal que viven en los altos del municipio de Chenalhó. El productor promedio de esta organización cultiva alrededor de 1.5 ha de café empleando mano de obra intensiva y pocos bienes de capital. Los miembros de Majomut dependen de su organización de varias maneras, entre otras, para acceder a programas de apoyo agrícola como Alianza. El presidente de Majomut, Lorenzo Sántiz Gómez, sostiene que, gracias al éxito obtenido realizando protestas en el pasado, los miembros de la organización ahora ven a los apoyos gubernamentales como un derecho, no como un obsequio (entrevista, 3 de julio de 2009). Si en cierto año la Sagarpa o la Secretaría del Campo de Chiapas no incluyen a Majomut entre los receptores de apoyos, ésta se encuentra más que dispuesta a protestar contra tal decisión. Sántiz Gómez y los demás dirigentes de Majomut desempeñan el importante papel de negociar con los funcionarios oficiales, llenar el papeleo y apoyar a los miembros en reunir la documentación requerida (tal como el registro de nacimiento, la credencial de elector y el título de propiedad).

Debido a que los miembros de Majomut son personas de recursos financieros muy limitados, prácticamente no pueden invertir en maquinaria a gran escala. Se benefician de los recursos de Alianza comprando herramientas manuales básicas que facilitan el cultivo y la cosecha del café, tales como podadoras, palas y barras. Por ejemplo, en 2008 Majomut presentó una solicitud a Alianza para financiar la compra de este tipo de herramientas para todos sus integrantes. Pero el programa aprobó aproximadamente la mitad de lo solicitado. Debido a que en la clasificación de Sagarpa, los productores de Majomut figuran en la categoría correspondiente a los más pobres y a que viven en aldeas muy marginadas, Alianza aportó 90% del costo de las herramientas, que a su vez se sortearon entre los miembros. Dado su tamaño y antigüedad (Majomut se fundó en 1983), es una de las organizaciones de pequeños cafeticultores más influyentes en el estado, a decir de Ramón Martínez Coria, director del Foro para el Desarrollo Sustentable, AC, una ONG con base en Chiapas especializada en desarrollo rural (entrevistado en San Cristóbal de Las Casas, el 6 de julio de 2009). En contraste con la experiencia de Majomut, la mayoría de los cafeticultores en Chiapas no tiene acceso a Alianza porque no pertenecen a una organización que navega con tanta efectividad las aguas administrativas y políticas.

La situación es aún más difícil para agricultores de bajos ingresos que se ganan la vida produciendo cultivos que requieren mayor inyección de capital, cuando intentan acceder a apoyos Alianza para costear una inversión considerable. Las dificultades que se enfrentan en este caso quedan bien ilustradas en el proceso por el cual se solicita un apoyo para comprar un tractor. Un alto porcentaje de los recursos del subprograma de Soporte Agrícola se destina a la compra de tractores, lo cual indica que hay cierto sesgo a favor de sectores agrícolas que operan con capital intensivo. Sin embargo, los agricultores de pequeña escala que cultivan de esta manera enfrentan muchos problemas, tanto formales como informales, para acceder a dicho apoyo. Así, por ejemplo, varios productores de maíz que se entrevistaron en Chiapas se quejaron de que el tractor de menor precio que se podía conseguir mediante una solicitud costaba más de \$300,000 pesos, pero además que el programa sólo cubría \$120,000 pesos. No queda del todo claro por qué el gobierno del estado no incluía el financiamiento de tractores más pequeños y asequibles en el programa, ya que formalmente Alianza puede apoyar la compra de tractores que cuestan la mitad del precio arriba señalado (para una lista de las inversiones que éste puede cubrir véase

<http://www.sagarpa.gob.mx/agricultura/PreciosJustos/Paginas/default.aspx>). Parte de la explicación puede ser que durante los últimos dos años el programa para tractores requería que el solicitante (fuese individual o colectivo) tuviese al menos 14 ha de tierra arable con maquinaria.

La experiencia de Totikes, una organización de pequeños productores de maíz ubicada en el municipio de Venustiano Carranza es particularmente ilustrativa del caso. Totikes se fundó en 2000 y representa

a cerca de 5,000 productores de maíz, muchos de los cuales son indígenas tzotziles con menos de cinco hectáreas. En forma muy similar a Majomut, Totikes cuenta con una estructura de liderazgo vertical, que apoya a sus miembros con el proceso administrativo de solicitar apoyos agrícolas de programas como Alianza. En cierta medida, Totikes también tiene acceso a capital político en el estado, gracias a que pertenece a la Empresa Integradora Campesina (EICSA), una cooperativa de alcance estatal adscrita a la Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras de Productores del Campo (ANEC), que es una red comercialización agrícola que opera a nivel nacional.

Sin embargo, aún con la ayuda de su dirigencia y de la EICSA, los miembros de Totikes enfrentan obstáculos formidables para obtener apoyos Alianza que les permitan comprar un tractor. Según el presidente de la organización, Ruly de Jesús Coello Gómez, hay grupos de productores afiliados que presentan solicitudes año tras año sin ningún éxito (entrevista, 2 de julio de 2009). Algunas solicitudes no proceden porque los miembros pertenecen a comunidades territoriales y, por ende, no cuentan con un título de propiedad individual, el cual se requiere para que la solicitud prospere. Otros simplemente no pueden reunir el monto mínimo para adquirir un tractor, que es alrededor de \$350,000 pesos (unos US\$ 27,000), y que más tarde la Sagarpa deberá rembolsar. Sólo en contadas ocasiones, ha habido miembros que han logrado aprovechar la segura línea de capital de Totikes y el apoyo administrativo y la influencia política que presta la EICSA. Aún así, y tras superar este arduo proceso, los productores de maíz todavía tienen que invertir grandes sumas de su propio dinero, ya que el tope del apoyo Alianza para tractores en Chiapas es de \$120,000 pesos.

Al comparar estos dos casos, podemos sacar tres conclusiones centrales. Primero, el acceso a apoyos de Alianza es sumamente difícil para pequeños productores, debido a la cantidad de impedimentos logísticos, administrativos y financieros. Segundo, la interpretación que hace el gobierno del estado de este programa federal está sesgado a favor de realizar altas inversiones de capital, como grandes tractores, lo cual es desventajoso de entrada para productores de bajos y medianos ingresos. Y por último, el apoyo político, administrativo y financiero proporcionado por las organizaciones de productores es una condición previa fundamental para que los productores pobres puedan tener acceso a Alianza.

El proceso para solicitar y recibir fondos de los programas de apoyo agrícola del Estado tiene varias etapas. Las reglas de aplicación de Alianza establecen ciertos puntos de referencia temporales para calendarizar el programa, sincronizando a la federación con los estados. Por ejemplo, la secretaría de agricultura estatal debe comenzar a recibir solicitudes de apoyo el 15 de marzo y terminar de asignar todos los fondos del año el 30 de noviembre. Sin embargo, a veces se violan algunos de estos lineamientos debido a considerables demoras administrativas. La siguiente lista presenta los pasos del proceso y menciona algunos de los escollos más habituales que llevan a las demoras y a una distribución suboptimizada de recursos. El resto de esta sección hace un recuento de algunas experiencias de agricultores chiapanecos de bajos ingresos al sobrellevar este proceso.¹⁰

- La secretaria de agricultura del estado debe comenzar a recibir solicitudes de apoyo para los subprogramas de Alianza el 15 de marzo de cada año. El periodo para presentar las solicitudes debe ser de al menos un mes. Cuando se presenta una solicitud, el personal del Centro de Apoyo al Desarrollo Rural (CADER, que funciona como oficina local de la Sagarpa) verifica que la documentación esté completa. Si no lo está, el solicitante tiene de cinco a diez días para arreglar el problema; de lo contrario, la solicitud será rechazada automáticamente.
- Una vez finalizado el periodo de presentación de solicitudes, aquéllas que han sido inicialmente aceptadas se envían a una comisión de trabajo, que las clasifica de acuerdo con el programa para el

¹⁰ Estas fechas fueron tomadas de las Reglas de Operación del programa y de una entrevista con Miguel Ángel López , Director de Inversión Agrícola de Activos Productivos de la Sagarpa.

que se presentan y el monto de dinero requerido. Luego, esta comisión las envía al Comité Técnico Estatal, que es el encargado de calificarlas mediante un sistema de puntuación.

- El Comité Técnico decide cuáles solicitudes financiar y qué nivel de financiamiento proporcionará el estado. Una vez que ha tomado estas decisiones, el Comité Técnico las notifica a todos los aspirantes y también publica una lista de todos los beneficiarios en un periódico local. Por lo general, los resultados se anuncian en abril o mayo.

- Una vez que los solicitantes aprobados reciben la notificación, pueden efectuar las adquisiciones que se les aprobó. En la mayor parte de los estados, los productores pagan el precio total por adelantado y luego hacen la comprobación de la compra ante la secretaria de agricultura. En Chiapas, el solicitante también tienen la opción de efectuar la compra ante un vendedor certificado, pagando así sólo su contribución, de tal modo que el vendedor recibe el reembolso que realizará el Estado.¹¹

- Una vez presentado el comprobante de la compra ante la secretaria de agricultura estatal, el fondo fiduciario estatal asigna los fondos para el reembolso. El beneficiario (o el vendedor en el caso de Chiapas ya mencionado) recibe un cheque en el CADER por el monto aprobado. Habitualmente los cheques se emiten en septiembre u octubre, pero esta etapa se puede prolongar hasta el año siguiente, debido a que los beneficiarios se demoran en comprar los productos aprobados. Estas demoras son especialmente comunes cuando la inversión en cuestión requiere significativo trabajo para implementarse, como es el caso de la instalación de un sistema de riego.¹²

- Formalmente, todos los fondos deben asignarse a los beneficiarios y la secretaria de agricultura estatal debe proporcionar la contabilidad de los proyectos financiados el 30 de noviembre. Empero, debido a las demoras en la puesta en marcha de los proyectos y en el procesamiento de los reembolsos, esa fecha límite con frecuencia se extiende hasta bien entrado el año siguiente.

Escollos relacionados con el papeleo y la burocracia

Los solicitantes deben presentar varios documentos oficiales junto con sus solicitudes de apoyo a Alianza. Estos documentos incluyen copias del certificado de nacimiento, de la credencial de elector, del CURP, y la comprobación de que se es propietario de tierra. En el caso de solicitudes grupales, los productores también deben presentar documentos acerca del estatus legal de la organización. Asimismo, las organizaciones solicitantes deben indicar cuáles de miembros son indígenas, mujeres, y personas discapacitadas. Cada solicitante también debe informar acerca de la cantidad de tierra o ganado que posee, el tipo de producto que cultiva o de ganado que cría, y su promedio anual de ingresos. En las entrevistas realizadas a productores de bajos ingresos, éstos mencionaron que tenían muchas dificultades para reunir los documentos y la información requeridas, sobre todo cuando se trataba de solicitudes en grupo.

Hubo dirigentes de las organizaciones de productores chiapanecas que explicaron que habían presentado solicitudes en varios años y que habían rechazadas por no tener toda la documentación en

¹¹ De acuerdo con Leonardo Pérez Sosa de la FAO, este acuerdo es bastante infrecuente. En la mayoría de los estados, el beneficiario suele correr con el costo total de la inversión y esperar a que llegue el reembolso.

¹² Miguel Ángel López explicó que las demoras en el reembolso generan grandes dificultades en la rendición de estos programas de apoyo, porque le dificulta a la secretaria de agricultura del estado informar cuánto ha gastado de su presupuesto total en un año dado, al final del mismo. Estas demoras también complican el proceso de reinversión de los fondos no gastados. De acuerdo con las reglas de operación, los fondos que no se han gastado debido a que los solicitantes retiraron su solicitud, deben redistribuirse durante un segundo período de recepción de solicitudes, que tiene lugar en los últimos meses del año. Pero esto pocas veces resulta en la aprobación de nuevos financiamientos, debido a que es muy difícil establecer el monto de recursos disponibles.

orden. En esta etapa del proceso, resulta muy útil la existencia de una organización de base comunitaria estrechamente relacionada con sus miembros, así como de una organización de alto nivel con conocimientos técnicos especializados sobre el proceso de solicitud de apoyos. Los dirigentes de varias organizaciones productoras de maíz y de café en Chiapas explicaron que, meses antes de la recepción de solicitudes en los programas Alianza, ellos inician el proceso de ayudar a sus miembros a conseguir documentos como el CURP, la credencial de elector y los títulos de propiedad de la tierra. Dichas entrevistas se hicieron con productores de maíz de Portaceli de la Frailesca, SPR y Totikes; y con productores de café de Majomut y FIECh. Los productores de maíz y café de bajos ingresos indicaron que nunca hubieran sido capaces de descifrar la solicitud ni de reunir todos los documentos necesarios, si no hubieran tenido la ayuda de expertos técnicos que laboraban para sus organizaciones, tales como los que trabajan de tiempo completo como personal de apoyo para cooperativas integradas a gran escala, como EICSA y CoopCafé.

El requisito de presentar un título de propiedad de la tierra resulta particularmente agobiante para muchos productores. Los pequeños productores a menudo no poseen títulos individuales de su tierra, porque ésta es propiedad colectiva del ejido o de la comunidad agraria a la que pertenecen. El proceso oficial de titulación de tierras no ha llegado a todos los productores. Si bien las delegaciones estatales de la Sagarpa pueden realizar algunos arreglos para ayudar a grupos de productores con membresía comunal a presentar solicitudes, aún así algunos productores indígenas informaron que se les había rechazado por no contar con títulos de propiedad de sus tierras. Algunos de los productores entrevistados señalaron que la raíz del problema del acceso estriba en no tener un título de propiedad. Además de las dificultades que se le presentan a los miembros de colectividades territoriales, los productores individuales a menudo tampoco cuentan con títulos de propiedad actualizados, pues es frecuente que en las áreas rurales marginales, una parcela se herede o se venda sin que ello se registre legalmente.

“Recientemente están pidiendo un documento que avale la posesión de la tierra, un título. Gran parte del cuerpo de Totikes no cuenta con este documento. En el pasado, se entregaron documentos de posesión de la tierra a los ejidatarios iniciadores, los ejidatarios básicos, pero ahora nuestra población es demasiado grande y no todos cuentan con este documento.” (Ruly de Jesús Coello Gómez, representante de la Organización Totikes de productores de maíz indígenas, Municipio de Venustiano Carranza, entrevistado el 2 de julio de 2009).

Los representantes de la Organización Totikes explicaron que tras las negociaciones con las autoridades de la Delegación de la Sagarpa en Chiapas, llegaron al acuerdo por el cual en el caso de una solicitud grupal, al menos uno de sus miembros tenía que contar con un título de propiedad registrado a su nombre.

La severidad de estos escollos se ve agravada por una política estricta a la hora de volver a presentar solicitudes a las que faltaban documentos. Si el personal de CADER encuentra que una solicitud está incompleta, se lo notifican al solicitante, quien a partir de ese momento tiene entre cinco y diez días para presentar el material faltante. Si no cumplen con el plazo, la solicitud se rechaza automáticamente. De acuerdo con David Pozo Vázquez y Vacillio Llave García, líderes de Portaceli de la Frailesca, su organización sólo tuvo éxito en la presentación de una solicitud para un tractor, después de tres años de intentarlo (entrevista, 7 de julio de 2009). En los primeros dos años la solicitud fue rechazada porque estaba incompleta. La obtención de los documentos necesarios para completar la solicitud implicó un proceso legal costoso, en el cual se tuvo que registrar tierra a nombre de los solicitantes, quienes la habían heredado de parientes, a cuyo nombre estaba registrada.

Cuando la solicitud grupal a Alianza la efectúan grandes grupos de solicitantes, la falta de documentos a menudo significa que varios miembros de la comunidad van a verse excluidos de los beneficios. Esta situación se pudo observar en un encuentro de más de 100 miembros de Majomut, una cooperativa de productores de café en municipio norteño de Chenalhó. Los representantes de la Sagarpa estaban entregando cheques a cada miembro de la organización para cubrir el costo de implementos agrícolas, tales como tijeras para podar y excavadoras de hoyos. Entre los presentes estaban miembros de la

comunidad que ocupan cargos directivos en Majomut, quienes le ayudaron a indígenas tzeltales, (muchos de los cuales hablaban un español limitado) a preparar sus documentos personales de identificación para presentárselos a los funcionarios de la Sagarpa. Sin embargo, varios no traían los papeles correspondientes, por lo cual se les negaron sus cheques.

En su evaluación acerca del diseño del programa Alianza, la FAO recomendó que los programas de apoyo agrícola administrados por el estado permitieran que los agricultores pudieran presentar solicitudes a varios de programas con una sola solicitud (FAO 2007:36). La evaluación de la FAO argumenta que la transición a un nuevo cultivo o a una nueva técnica requiere apoyos de diferentes programas de la Sagarpa, incluyendo el apoyo para maquinaria nueva, asistencia técnica de expertos, acceso a crédito y material genético para nuevas especies. Actualmente, la Sagarpa dispone de un programa específico para cada uno de estos fines, y cada programa requiere presentar una solicitud por aparte, lo cual le genera escollos a productores que desean introducir una nueva técnica. El carácter desagregado de las solicitudes para estos programas crea un sistema en que los productores tienen que presentar cuatro o cinco solicitudes por aparte para programas que atienden aspectos diferentes de un mismo proyecto que se busca implementar; por otra parte es poco probable que todas las solicitudes se aprueben. Este sistema también obliga que los productores dependan más de los expertos técnicos que diseñan proyectos y que llenan la copiosa documentación que se requiere para solicitar apoyos de los distintos programas.

La carga financiera que implica solicitar apoyos de Alianza para el Campo

Otro problema que mencionan los productores es el asunto de que para recibir financiamientos del gobierno a menudo hay que poner primero dinero propio. En la mayoría de los casos, Alianza es un programa que se basa en reembolsos. Una vez que a los solicitantes se les notifica de que su solicitud de apoyo ha sido aceptada, se les exige que adquieran el capital para el que han solicitado el apoyo, que sólo les será reembolsado meses después, cuando el fondo fiduciario libere el dinero. Esto genera una situación imposible para productores de bajos ingresos. Si en verdad necesitan apoyos gubernamentales, entonces es improbable que puedan acceder a los fondos necesarios para cubrir el costo total del producto que desean adquirir. El tiempo que demora el gobierno en reembolsar el dinero, es al menos de tres meses. En las entrevistas, los productores mencionaron que este problema los condujo a no solicitar apoyos, o bien a sólo hacerlo para inversiones que ya tenían en mente efectuar.

Más aún, la cantidad de dinero que el estado puede aportar con respecto al precio de ciertas inversiones de capital tiene techos. Además de éstos (que se presentan en la tabla 6), por los cuales el gobierno sólo puede cubrir hasta cierto *porcentaje* del precio de una inversión, el comité técnico de cada estado también establece un límite al monto total que un productor puede recibir para cierto tipo de inversión. Por ejemplo, en Chiapas, el gobierno no reembolsa más de 120,000 pesos por la compra de un tractor, lo cual aplica a todo productor. En entrevista, varios productores de maíz señalaron que el tractor menos costoso que se podía encontrar con el minorista aprobado para su región del estado, valía alrededor de 350,000 pesos. Para estos grupos, integrados por menos de 20 agricultores, cada uno con menos de 10 hectáreas, tratar de reunir alrededor de 200,000 pesos que representan el aporte del productor, es realmente imposible.

Los miembros de las organizaciones de productores de maíz responden a este problema de diferentes maneras. Productores pertenecientes a la organización Unión de Maiceros de San Juan de Grijalva se engancharon en la línea de crédito asegurada por EICSA, a fin de pagar su parte de la contribución, pero con un alta tasa de interés (entrevista, 30 de junio de 2009). Los pagos del préstamo respectivo ahora constituyen una pesada sangría para su ingreso neto. Otros productores de maíz pertenecientes a la organización Totikes, adquirieron un solo tractor para compartirlo entre varias comunidades dispersas en medio de un gran ejido (entrevista, 2 de julio de 2009). Sostienen que podrían producir rendimientos mucho mayores con dos o tres tractores, pero que entre los cientos de miembros de su organización sólo lograron juntar lo suficiente para costear lo que les corresponde del precio de un

solo tractor. Por último, los campesinos de la organización Portaceli de la Frailesca, que opera en el municipio de Villaflores mostraban una actitud derrotista. “No tenemos el dinero para participar”, dijo un productor. “Alianza Para el Campo es sólo para los ricos” (entrevista, 7 de julio de 2009).

El diseño de Alianza basado en el reembolso de dinero hace que el programa sea inaccesible para los productores de bajos ingresos y merma su potencial para fomentar las inversiones en tecnología y elevar la productividad. Debido a que los productores deben pagar la maquinaria por anticipado con su propio dinero, a menudo sólo pueden aprovechar a Alianza para reducir el precio de inversiones de capital que ya tenían planeadas. De acuerdo con Leonardo Pérez Sosa de la FAO, aproximadamente 40% de los financiamientos de Alianza se utiliza para pagar inversiones que los productores hubiesen hecho aún si no hubiesen recibido apoyos gubernamentales (entrevista). Por esta razón, los fondos Alianza no conducen a un gran incremento en la productividad, cosa que se podría lograr si Alianza llegase a más beneficiarios que así podrían mejorar sus métodos de producción.

En Chiapas, el gobierno estatal ha llegado a un acuerdo con los vendedores de equipo agrícola para que los beneficiarios puedan adquirir equipo pagando la contribución respectiva y presentando una carta de autorización de la Sagarpa. Este sistema es efectivo en la medida en que disminuye el monto que el productor debe entregar por anticipado, pero da lugar a otros problemas. Pocos vendedores cuentan con la aprobación oficial, lo que a menudo hace que los solicitantes tengan que viajar grandes distancias para encontrar uno. Asimismo, si el vendedor no tiene en existencia la maquinaria que necesitan el productor, éste puede tener que esperar mucho tiempo para obtenerla o conformarse con productos que no son adecuados para sus técnicas de producción. Los productores de maíz a quienes se entrevistó declararon que por medio del vendedor autorizado sólo tenían acceso a un tractor que era mucho más caro (aproximadamente \$350,000 pesos) que el que hubieran preferido adquirir: un mini tractor que vale \$150,000 pesos, y que hubiera sido suficiente para el número de hectáreas que ellos trabajaban.

De acuerdo con sitio web de la Sagarpa, el programa autoriza comprar tractores más pequeños, cosa que incluso recomienda para productores con pequeños lotes de terreno.¹³ Sin embargo, la experiencia que han tenido varias organizaciones de productores de maíz entrevistadas en Chiapas es distinta: los únicos tractores disponibles para ellos costaban más de \$300,000 pesos (US\$ 24,000). Al respecto, Miguel Ángel López dijo que esto es un asunto que el gobierno del estado tiene la responsabilidad de resolver (entrevista). Entre 2007 y 2009, el gobierno del estado de Chiapas ha contribuido a la compra de más de 2000 tractores por medio de Alianza; sin embargo, los mecanismos de distribución no han avanzado lo suficiente como para lograr que haya tractores menos costosos al alcance de los productores que más los necesitan.¹⁴ (Véase más acerca del financiamiento de tractores en Chiapas en el recuadro 3: *Tractores versus podadoras*).

En el caso de Programa Asteca, diseñado para apoyar a los productores en la contratación de expertos técnicos, el sistema de reembolso obliga a los expertos a trabajar varios meses sin recibir pagos hasta que se liberan los fondos del fideicomiso. Este arreglo exacerba los problemas relacionados con la “clonación” de proyectos y con consultores que se promueven más en base a su habilidad para obtener fondos para las organizaciones de productores, que en su capacidad para mejorar los métodos de producción de éstos.

Los problemas relativos al diseño de redistribución de estos programas se exacerban aún más por la rigidez de su calendario, que a menudo no se ajusta a los ciclos de cultivo de los productores. Por lo

¹³ El sitio web de la Sagarpa tiene una lista de los vendedores autorizados en cada estado y de los tipos de maquinaria aprobados para reembolso por medio del programa Activos Productivos: <http://www.sagarpa.gob.mx/agricultura/PreciosJustos/Paginas/PreciosdeMaquinariaAgricola.aspx>, consulta más reciente: 30 de diciembre de 2009.

¹⁴ *Diario de Chiapas*, “En el Sexenio del Campo: tecnificar para producir más y vivir mejor”, 8 de julio de 2009.

general, las solicitudes se aprueban en abril o mayo, y mismos los productores deben efectuarlas inversiones para agosto del mismo año. Para muchos sectores agrícolas, esta es la peor época del año, porque los productores han invertido sus recursos en sembrar y atender sus cultivos, pero la cosecha no ocurre hasta el otoño. Para poder pagar el precio completo de un tractor o de otros equipos técnicos, deben acudir a financiamientos a corto plazo, que no suele estar disponible, o sólo lo está a altas tasas de interés. Este problema fue evidente para productores tanto de maíz como de café que se entrevistaron. En particular, los agricultores de maíz se vieron seriamente afectados, ya que habitualmente disponen de muy pocos recursos financieros en los meses de verano, pues su mayor fuente de recurso proviene de las cosechas en otoño. Los cafetaleros están ligeramente mejor, dado que en Chiapas la cosecha más abundante se da durante el invierno y a principios de la primavera. En una entrevista, Ángel López confirmó que los ciclos de las solicitudes y los financiamientos de Alianza están concebidos de acuerdo al calendario del presupuesto nacional y no se ajustan al ciclo productivo de cosecha de los agricultores.

Dado que para recibir apoyos estatales a fin de realizar inversiones de capital, hay que cumplir con numerosos y distintos requisitos financieros, un criterio importante para que los productores de bajos ingresos puedan acceder a los programas es que tengan acceso a crédito. Esto último es importante en dos aspectos: primero, los productores a menudo necesitan opciones de crédito a corto plazo, para cubrir el costo total de la inversión de capital en el periodo inmediatamente anterior a que reciban el reembolso. Segundo, aún en aquellos casos en que las inversiones no están configuradas a partir de reembolsos, los campesinos de bajos ingresos siguen necesitando préstamos para cubrir su parte del costo de una inversión. Las organizaciones más grandes que conjuntan a varios grupos de productores locales han abordado y resuelto este problema logrando que sus miembros tengan acceso a crédito, función que han cumplido (para muchos de sus miembros). las organizaciones que se entrevistaron para este estudio. Los productores entrevistados que están asociados con EICSA, CoopCafé, Majomut y FIECh, reconocieron que no hubieran podido realizar inversiones mayores para elevar la productividad, si no hubieran dispuesto de crédito, gracias a que pertenecen a una gran cooperativa.

Conclusiones con respecto al acceso de los productores en la práctica

Esta sección ha proporcionado evidencia la cual demuestra que los productores de bajos ingresos y las organizaciones de productores de distintos tipos enfrentan diferentes escollos para acceder a fondos Alianza. A manera de conclusión general, para los productores pobres es imposible tener acceso a los fondos agrícolas estatales, a menos que pertenezcan a alguna organización. El diseño de los programas agrícolas estatales proporciona grandes incentivos para que los campesinos pobres se organicen, pero no en el tipo de organizaciones que conducen a reducir la pobreza e elevar la eficiencia de la producción. Las organizaciones de productores suelen desempeñar tres papeles: emplear a técnicos especialistas en la elaboración de solicitudes para asegurar un financiamiento exitoso; reunir a suficientes productores para así obtener crédito y compartir efectivamente los beneficios de los apoyos estatales; y valerse de su influencia política con el Estado integrando alianzas partidistas o amenazando con efectuar protestas públicas.

VIII. Conclusiones

Este informe ha abordado diferentes tendencias en el financiamiento e y la implementación del programa *Alianza para el Campo*, que impiden que éste llegue y atienda efectivamente a los productores de bajo ingreso. También ha registrado las experiencias de productores de bajos ingresos en Chiapas, mostrando los escollos que han tenido que superar para ingresar a los programas Alianza. En el nivel federal, la asignación de los fondos Alianza a los gobiernos estatales es regresiva, pues no sólo favorece a los estados con mayor producción agrícola, sino que es inconsistente de un año a otro. A nivel de los estados, las decisiones relativas a qué solicitantes se va a apoyar se toman en forma no transparente. En particular, la información concerniente a Chiapas deja ver varios tipos de sesgo en la

asignación presupuestal, que van en detrimento de los productores indígenas y de los de bajos ingresos. El criterio del programa para definir productores en pequeña escala (propietarios con menos de 20 ha) es elevado e impide que los fondos del programa lleguen a los más necesitados. Por último, los pueblos marginados enfrentan diversos obstáculos para tener acceso a los fondos de Alianza en los hechos, debido a que el diseño del programa, basado en reembolsos, constituye una barrera financiera, y a que su aplicación termina siendo complicada y burocrática .

Estos resultados pueden enfrentarse a la luz del diseño descentralizado de Alianza. En contraste con otros programas de apoyos agrícolas, la mayoría de las decisiones con respecto a la planeación y a la elaboración del presupuesto de Alianza se hacen a nivel de las entidades estatales. Se supone que la descentralización de los programas de apoyos agrícolas es benéfica porque permite asignar los recursos más eficientemente, según las necesidades económicas de la población y las condiciones ambientales de los cultivos, que programas administrados en el nivel federal. Aunque seguramente sí se logran algunos de estos beneficios, las carencias ya señaladas en el diseño e instrumentación del programa llevan a tendencias de suboptimización en la elaboración del presupuesto y en el acceso de productores. La frecuente falta de transparencia en los procesos de formulación de políticas que realizan los gobiernos de los estados, así como su falta de capacidad administrativa, son otros factores claves que conducen a la ineficiencia y el desvío de fondos para fines clientelares. Los hallazgos de este informe señalan que estas deficiencias se traducen en una distribución presupuestal desfavorable para solicitantes de bajos ingresos.

Referencias

Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Agropecuario, A.C. (AMSDA). “Tabla de Participaciones Federales de Alianza para el Campo—por Entidad Estado. 2002-2009,” 2009.

Caballero, José María. “Mexico: Decentralization of Rural Development Programs,” in *Decentralized Service Delivery for the Poor*, Washington, DC: World Bank, 2006.

Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA). *Nuevas Reglas de Operación de Programas del PEC 2008*, 2008.

CEPAL, FAO, IICA, y Banco Mundial. México: Evaluación de políticas rurales. Tendencias teóricas y lecciones de la experiencia. March, 2009.

Consejo Nacional de Población (CONAPO). “Índices de Marginación,” <http://www.conapo.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=78&Itemid=194>, last accessed December 30, 2009.

Diario de Chiapas. “En el Sexenio del Campo: tecnificar para producir más y vivir mejor,” July 8, 2009.

Diario Oficial de la Federación. “Tercera Sección: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación,” *Reglas de Operación*, 2003.

Diario Oficial de la Federación. “Quinta Sección: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación,” *Reglas de Operación*, 2008.

FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación). “Alianza para el Campo: hacia una nueva etapa,” julio de 2007.

FAO. *Alianza para el Campo, Informe de Evaluación de Consistencia: Diseño*, octubre de 2007.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). “Censos Agropecuarios,” <<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/agro/default.aspx>>, consulta más reciente 25 de marzo de 2010.

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (sitio web). “Precios de Maquinaria Agrícola,” <http://www.sagarpa.gob.mx/agricultura/PreciosJustos/Paginas/PreciosdeMaquinariaAgricola.aspx>, consulta más reciente: 30 de diciembre de 2009.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (sitio web). <www.apartados.hacienda.gob.mx>, consulta más reciente: 10 de diciembre de 2009.

Scott, John. “The Incidence of Agricultural Subsidies in Mexico,” *Mexican Rural Development Research Report*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Mexico Institute, <www.wilsoncenter.org/DesarrolloRuralMexicano>, 2010.

World Bank. *Agriculture and Rural Development Public Expenditure Review*, Report No. 51902-MX, 2010, Washington, DC

Entrevistas

Ernesto Abraham, Director del Programa de Inversión Rural de la Subsecretaría de Desarrollo Rural de la Sagarpa, Ciudad de México, 29 de julio de 2009.

Roberto Cedeño Sánchez, Director de Programas Regionales y Organización Rural de la Subsecretaría de Desarrollo Rural de la Sagarpa, Ciudad de México 29 de julio de 2009.

Ruly de Jesus Coello Gómez, representante de la Organización Totikes de productores de maíz, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, 2 de julio de 2009.

Octavio Jurado, Director de la Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Agropecuario, AMSDA) y ex Secretario de Agricultura del Estado de Mexico, Ciudad de México 26 de junio de 2009

Miguel Ángel López, Director de Inversión Agrícola del Programa de Activos Productivos de la Sagarpa, Ciudad de México, 29 de julio de 2009

Ramón Martínez Coria, Director del Foro para el Desarrollo Sustentable, San Cristóbal de las Casas, Chiapas, 6 de julio de 2009

Manrubbio Muñoz, profesor de la Universidad Autónoma de Chapingo y consultor del Equipo Evaluador de la FAO para Alianza, Ciudad de México, 24 de julio de 2009

Leonardo Pérez Sosa, Jefe del Equipo Evaluador de la FAO para Alianza, for Alianza para el Campo, FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación), Ciudad de México, 27 de julio de 2009

David Pozo Vázquez and Vacillio Llave García, dirigentes de la organización de productores de maíz Portaceli de la Frailesca, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, 7 de julio de 2009.

Lorenzo Sántiz Gómez, President de la organización Majomut de productores de café, Chenalhó, Chiapas, 3 de julio de 2009.

Aristeo Trinidad, Coordinador de Programas Descentralizados de la Secretaría de Agricultura de Chiapas, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, 7 de julio de 2009.

Grupo de productores de la Unión de Maiceros de San Juan de Grijalva, 30 de junio de 2009.

Marco Vásquez, Director de Empresa Integradora Campesina, SA (EICSA), Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, 30 de junio de 2009.

José Ventura Aquino, Director de la Delegación de la Sagarpa en Chiapas, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, 29 de junio de 2009.