Evaluación Alianza Contigo 2003

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

Evaluación Nacional de la Gestión 2003-2004

MÉXICO

OCTUBRE, 2004

Evaluación
Alianza Contigo 2003

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

Evaluación Nacional de la Gestión 2003-2004

C. Javier Bernardo Usabiaga Arroyo
Secretario

Ing. Francisco López Tostado
Subsecretario de Agricultura

Ing. Antonio Ruiz García
Subsecretario de Desarrollo Rural

MVZ. Luis Gallardo Nieto
Coordinador General de Ganadería

Dr. Javier Trujillo Arriaga
Director en Jefe del SENASICA

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

Ing. Ramón Corral Ávila
Comisionado Nacional de Acuacultura y Pesca

Ing. Joel Ávila Aguilar
Coordinador General de Enlace y Operación

Ing. Genaro López Bojorquez
Coordinador General de Delegaciones

MVZ. Renato Olvera Nevárez
Director General de Planeación y Evaluación

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN

Norman Bellino
Representante de FAO en México

Iván Cossío Cortez
Asesor Técnico Principal

Alfredo González Cambero
Director Técnico Nacional

Evaluadores

Raúl Coronilla Cruz **Claudia Mir Cervantes**

Análisis Estadístico

David Loyola Mandolini

Sistemas

Emilio Morales Torres Soledad Rodríguez Partida

Administración

Ma. Eugenia Barajas Montoya
Robert Williams Carcamo Mallen

Tabla de contenido

Resumen Ejecutivo **1**

Introducción **11**

Capítulo 1 La Alianza para el Campo en la política sectorial **15**

1.1 Pertinencia de la Alianza en el marco de la política sectorial 15

1.1.1 Alianza en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) 15

1.1.2 La Alianza para el Campo 16

1.1.3 La Alianza en el Programa Sectorial de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación 2001-2006 (Programa Sectorial) 16

1.1.4 Correspondencia entre los objetivos y las líneas estratégicas de la política sectorial federal y Alianza 17

1.1.5 La Alianza y el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC) 18

1.2 Congruencia entre los objetivos y los instrumentos de Alianza 21

1.3 Relaciones y sinergias programáticas 22

1.3.1 Relaciones y sinergias entre los programas de Alianza 22

1.3.2 Relaciones y sinergias entre la Alianza y otros programas federales 25

1.3.3 Relaciones y sinergias entre la Alianza y programas estatales 27

Capítulo 2 Gestión descentralizada de la Alianza **29**

2.1 Modalidad de ejecución nacional 29

2.2 Descentralización de Alianza y desarrollo institucional 31

2.2.1 Distribución de funciones entre estado y federación 32

2.2.2 Proceso de federalización y desarrollo institucional 35

2.2.3 Participación del presupuesto estatal en las inversiones de Alianza 37

2.3 Participación de Alianza en el proceso de municipalización 40

2.3.1 Consejos Municipales para el Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS) 40

2.3.2 Planeación Municipal 41

2.3.3 Municipalización de recursos de Desarrollo Rural 42

2.3.4 Otras alternativas para la participación de los municipios en la Alianza 45

Capítulo 3 Asignación de Recursos.....47
3.1 Definición de criterios para la asignación de recursos.....47
3.1.1 Criterios de jerarquización de prioridades.....47
3.1.2 Definición de la población objetivo.....49
3.1.3 Anexos Técnicos.....50
3.2 Cadenas Agroalimentarias.....51
3.3 Principales procesos operativos.....54
3.3.1 Difusión de Programas.....54
3.3.2 Recepción de Solicitudes.....55
3.3.3 Análisis de solicitudes.....56
3.3.4 Notificación y liberación del pago.....62
3.4 Oportunidad y efectos de los apoyos sobre las decisiones de inversión.....65

Capítulo 4 Otros temas relevantes.....67
4.1 Sistema de Información del Sector Rural (SISER).....67
4.2 Estrategia de asistencia técnica en Alianza.....69

Capítulo 5 Conclusiones y recomendaciones.....75
5.1 Conclusiones Generales.....75
5.2 La Alianza para el Campo en la política sectorial federal.....76
5.3 Gestión descentralizada de Alianza.....77
5.3.1 Modalidad de Ejecución Nacional.....77
5.3.2 Descentralización de Alianza y desarrollo institucional.....78
5.3.3 Participación del presupuesto estatal en las inversiones de Alianza.....79
5.3.4 Participación de Alianza en el proceso de municipalización.....80
5.4 Asignación de recursos.....81
5.4.1 Definición de criterios para la asignación de recursos.....81
5.4.2 Integración de Cadenas Agroalimentarias.....83
5.4.3 Principales procesos operativos.....83
5.4.4 Oportunidad y efectos de los apoyos sobre las decisiones de inversión.....86
5.5 Otros temas relevantes.....86
5.5.1 Sistema de Información del Sector Rural (SISER).....86
5.5.2 Asistencia Técnica.....87

Índice de cuadros

Cuadro 1. Comparativo entre las líneas de política sectorial y las líneas estratégicas de Alianza para el Campo 17
Cuadro 2. Correspondencia entre los objetivos de la Alianza para el Campo, Programa Sectorial y Actividades Productivas del PEC 19
Cuadro 3. Grado de articulación en cuanto al diseño de los programas de Alianza 23
Cuadro 4. Complementariedad entre Programas de Alianza....24
Cuadro 5. Complementariedad entre programas de Alianza y otros programas federales 26
Cuadro 6. Arreglo institucional para la recepción y trámite de solicitudes de Alianza 33
Cuadro 7. Presupuesto federalizado de Alianza para el Campo convenido al nivel nacional 2002-2004 por fuente de financiamiento y por grupo de programas .37
Cuadro 8. Participación estatal en el financiamiento de Alianza respecto al total de recursos públicos convenidos....38
Cuadro 9. Distribución porcentual del presupuesto federalizado de Alianza para el Campo 2002-2004 entre programas según fuente de financiamiento 39

Índice de figuras

Figura 1. Mecanismos de coordinación entre Delegación Estatal de SAGARPA y Secretaría de Desarrollo Agropecuario Estatal 34
Figura 2. Principales causas del estancamiento del proceso de federalización 35
Figura 3. Frecuencia de opinión de funcionarios federales y estatales sobre la contribución de Alianza al proceso de fortalecimiento municipal....42
Figura 4. Criterios para la selección de solicitudes 58
Figura 5. Principales razones para el rechazo de solicitudes....59
Figura 6. Tiempo promedio de dictaminación de solicitudes 62
Figura 7. Porcentaje de productores que desisten de su solicitud....63
Figura 8. Tiempo promedio de espera entre la aprobación de la solicitud y el pago 64
Figura 9. Financiamiento de proyectos PRODESCA 71
Figura 10. Calificación promedio nacional de los coordinadores y promotores del Programa DPAI en opinión de funcionarios federales y estatales....72

Índice de anexos

Principales referencias documentales y bibliográficas 89

Siglas

ASERCA	Apoyo y Servicio a la Comercialización Agropecuaria
CADER	Centro de Apoyo al Desarrollo Rural
CDR	Comisión de Desarrollo Rural
CECADER	Centro de Calidad para el Desarrollo Rural
CEDRS	Consejo Estatal para el Desarrollo Rural Sustentable
CMDRS	Consejo Municipal para el Desarrollo Rural Sustentable
COPLADEMUN	Consejo para la Planeación del Desarrollo Municipal
COTEGAN	Comité Técnico de Ganadería
CTA	Comité Técnico Agrícola
DIF	Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia
DDR	Distrito de Desarrollo Rural
DPAI	Programa de Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales
DPEF	Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación
DOF	Diario Oficial de la Federación
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FIRCO	Fideicomiso de Riesgo Compartido
FOFAE	Fideicomiso Estatal de Distribución de Fondos
FONAES	Fondo Nacional de Empresas en Solidaridad
GGAVATT	Grupo Ganadero de Validación y Transferencia de Tecnología
INCA RURAL	Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural
ITT	Subprograma de Investigación y Transferencia de Tecnología

LDRS	Ley de Desarrollo Rural Sustentable
ONG	Organismo No Gubernamental
PAPIR	Programa de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural
PEC	Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable
PROCAMPO	Programa de Apoyos Directos al Campo
PRODESCA	Programa de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural
PROFEMOR	Programa de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural
PROGAN	Programa de Estímulos a la Productividad Ganadera
PSP	Prestador de Servicios Profesionales
Reglas de Operación	Reglas de Operación de la Alianza para el Campo 2003
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SISER	Sistema de Información del Sector Rural
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
UTON	Unidad Técnica Operativa Nacional

Resumen Ejecutivo

1. Alianza en la política sectorial

1.1 Pertinencia de Alianza

La Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS), el Programa Especial Concurrente (PEC) y el Programa Sectorial de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación 2001-2006 (Programa Sectorial) contemplan la instrumentación de programas orientados a impulsar la diversificación de las fuentes de empleo e ingreso, a lograr que los productores se apropien del mayor valor generado en las cadenas agroalimentarias y a fomentar la reconversión productiva. El diseño de **Alianza es consistente con estas líneas generales de política.**

Sin embargo, en la práctica se observa que la falta de vínculos eficaces entre los **procesos de planeación estratégica y los procesos operativos** de Alianza es un factor que impide que el programa cumpla cabalmente con las grandes líneas que lo justifican en el marco de la política sectorial y con los objetivos específicos que se plantea.

La asignación eficiente de los recursos de Alianza implica cumplir con el objetivo de capitalizar y con ello incrementar la productividad para favorecer el desarrollo de los predios, generar ingresos y eventualmente empleos, al menor costo posible. Sin embargo, para cumplir con el objetivo general de atención a los productores más pobres, en la operación, se han orientado los recursos al mayor número posible de solicitantes de bajos ingresos, independientemente de la rentabilidad económica de la inversión, bajo una concepción más asistencialista y de cobertura que productiva. De esta “doble visión” se deriva uno de los **problemas** torales de la Alianza que **se refleja en el proceso de asignación de recursos**.

1.2 Relaciones y sinergias programáticas

En la LDRS y en el Programa Sectorial prevalece la visión integral y territorial del desarrollo rural, y a través del Programa Especial Concurrente (PEC) se busca la creación de sinergias entre programas federales. Sin embargo, en el terreno prevalece una visión sectorial, en que cada dependencia se ocupa únicamente de sus programas, provocando, en muchos casos **descoordinación y/o duplicidad de esfuerzos**. En términos generales el desarrollo de sinergias entre los diversos programas federales es la excepción y se debe más a la voluntad de los operativos y técnicos, que a la claridad en la definición de las autoridades o en el diseño de los programas.

En el caso Alianza se observa falta de coordinación entre sus propios programas. La **ausencia de un área que cuente con una visión global**, tanto en SAGARPA como en la mayoría de los estados, reduce las posibilidades de diseñar, planear y operar coordinadamente el programa, y con ello, limita sus impactos.

La dificultad para lograr la coordinación “horizontal” entre programas de Alianza y con otros programas federales y estatales es sólo una dimensión del problema. Desde su concepción, la gestión de Alianza contempla entre sus objetivos **la promoción del**

federalismo al otorgar recursos públicos, funciones y programas en un esquema de gestión descentralizada o de responsabilidad compartida entre los tres niveles de gobierno y los productores, lo que implica la necesidad de coordinación "vertical" entre actores.

2. Gestión descentralizada de Alianza

2.1 Modalidad de ejecución nacional

Conceptualmente, los recursos de ejecución nacional que la federación conviene directamente con los beneficiarios, presentan un **gran potencial** para impulsar proyectos que significan un mayor riesgo o bien que requieren montos de inversión que rebasan las posibilidades de los gobiernos estatales. Sin embargo, en la práctica, la instrumentación de los proyectos está sujeta a la discrecionalidad de la federación que se expresa en la falta de claridad de los criterios para seleccionar proyectos, beneficiarios y definir montos.

Para el ejercicio 2004, el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación establece la federalización de la totalidad de los recursos de los principales programas de Alianza, eliminando la alternativa de ejecución nacional. En los estados existe **confusión** con respecto a esta iniciativa, que es reflejo de la situación en SAGARPA, ya que la información con respecto a la disponibilidad de los recursos, los mecanismos para acceder a ellos y las prioridades de asignación, difiere incluso entre las distintas áreas de las oficinas centrales.

En cualquier caso, la supresión de dichos recursos **limita las posibilidades de la Federación** para llevar a cabo acciones de acuerdo a las líneas estratégicas y prioridades nacionales, por lo que es necesario plantear nuevas alternativas.

2.2 Descentralización de Alianza

El manejo descentralizado del programa requiere la creación de instancias y multiplica el número de agentes involucrados, **complicando la distribución de atribuciones**. Así, los mecanismos para la vinculación ordenada y eficiente de los procesos resultan complejos y en ocasiones poco claros, por lo que inciden negativamente tanto en la operación como en el impacto del programa.

El proceso de **descentralización** de las instancias federales hacia los estados se encuentra actualmente en un ***impasse***. A través de convenios se faculta a los estados para coordinar la operación de los Distritos de Desarrollo Rural para la ejecución de los programas de la Alianza para el Campo. Es decir, se crea un arreglo institucional complejo ya que se faculta al gobierno estatal para operar a través de instancias y personal federal, que no están directamente a su cargo.

Las Reglas de Operación de la Alianza permiten, en la práctica, realizar las adecuaciones necesarias al arreglo institucional en los estados para la instrumentación del programa. Sin embargo se observa que el **arreglo final queda, en gran medida, sujeto a las voluntades y personalidades** de los delegados (para permitir el control de su personal al estado y limitarse a su papel normativo), y de los secretarios estatales (para asumir la operación a través de personal que no tiene la obligación de rendirle cuentas), lo que muestra la fragilidad de la situación.

El esquema de federalización inacabada en que las atribuciones no quedan claramente definidas, provoca **conflictos de intereses** entre las instancias involucradas, y que se utilice el margen de interpretación de las Reglas de Operación como instrumento para ejercer presión o justificar posiciones tanto de los gobiernos estatales, como de la federación. En muchos casos intervienen factores más de carácter político o de enfrentamiento institucional que de búsqueda de soluciones para la operación u optimización de los programas.

La necesidad por avanzar en el proceso de federalización de la política agropecuaria, **crece y se agudiza en 2004**, especialmente a causa de la importante reducción del gasto corriente y del personal federal que ha afectado la capacidad de operar la Alianza.

2.3 Participación del presupuesto estatal en Alianza

Las Reglas de Operación prevén una **responsabilidad compartida** de la federación y los gobiernos estatales no sólo en temas operativos sino también en materia presupuestal. Se observa que la participación presupuestal promedio de los estados en el financiamiento de la Alianza para el Campo, se ha reducido en términos relativos, ya que de 2002 a 2004 ha pasado de representar el 30.3% del total, a un 26.1%.

En términos generales, la federación considera que la única forma para estimular una mayor participación de los estados en el presupuesto anual de Alianza sería incrementar la importancia del factor en la fórmula de distribución de recursos que premie o castigue el monto de los aportes estatales cada año. Sin embargo funcionarios estatales afirman que las inversiones se dirigen hacia los programas de **mayor rentabilidad** y cuyo diseño y objetivos responden de **manera ágil** a las necesidades estatales.

2.4 Alianza en el proceso de municipalización

Alianza contribuye al proceso de fortalecimiento municipal a través del programa de Desarrollo Rural. Por una parte se trabaja en el fortalecimiento de **las capacidades de planeación y administrativas** de los municipios mediante los Consejos Municipales para el Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS) y por otra, se promueve la **operación municipalizada** de los recursos.

La estrategia de fortalecimiento de los municipios considera prioritario el **acercamiento de la toma de decisiones a las localidades**, con base en criterios claros y prioridades de desarrollo compartidas. Para la definición de dichos criterios, se ha atribuido a los coordinadores de los CMDRS, la responsabilidad de la elaboración de diagnósticos y planes de desarrollo rural municipal.

Algunos estados han establecido mecanismos para garantizar que los proyectos que cuenten con el visto bueno de los CMDRS tengan prioridad en la asignación de recursos de Alianza. El reto es crear otros **instrumentos que garanticen la continuidad y legitimidad del trabajo de los CMDRS**, más allá de la lógica y los tiempos electorales.

En 2004 el Gobierno Federal lanzó una **iniciativa** para incluir a los **municipios en la operación** de Alianza, permitiéndoles el ejercicio del 50% de los recursos del programa de Desarrollo Rural. A pesar de que algunos estados han rechazado esta iniciativa aduciendo falta de confianza en la capacidad institucional y administrativa de los gobiernos municipales y riesgo de uso de los recursos con fines políticos, en el mes de julio SAGARPA informaba que 20 estados habían aceptado la propuesta.

3. Asignación de Recursos

3.1 Definición de criterios para la asignación de recursos

La amplitud de los criterios expuestos en las Reglas de Operación sobre la **definición de la población objetivo** dificulta la focalización y limita la posibilidad de concentrar los esfuerzos en segmentos específicos de la población rural en el marco de una estrategia concreta. Sin embargo, ofrece la alternativa para que **otros niveles de gobierno definan** con mayor sustento el enfoque que deberán tener los programas, ajustándose a expectativas y particularidades locales.

Existen tres inercias que afectan el proceso de focalización:

- La inercia de las **expectativas creadas** entre la población. La definición de prioridades se traduce en la exclusión de segmentos de la población rural que pueden organizarse y ejercer presión sobre las autoridades estatales.
- La inercia **operativa**. La mecánica operativa lleva a comprometer recursos lo más rápido posible a través de procedimientos que no consideran los esfuerzos de planeación y la prevalencia de las prioridades estatales.
- La inercia **centralista.** Coloca a muchos gobiernos estatales en una cómoda posición subordinada y pasiva con respecto a la Federación, por lo que no hay incentivos para la definición de prioridades de asignación de recursos.

Se observa una tendencia a crear **mecanismos para el acercamiento de la toma de decisiones** y la **definición de criterios de asignación** de recursos hacia los lugares en donde son ejercidos. Así, los CMDRS asumen la función de definir la aplicación de recursos de Alianza con base en prioridades locales y algunos gobiernos estatales delegan a sus regiones decisiones sobre temas relevantes de la ejecución del programa.

Las Reglas de Operación contemplan que cada entidad realice **"Estudios de Estratificación de Productores"** y que con base en estos se establezcan criterios diferenciados para la asignación de recursos. No obstante, se ha observado poca voluntad en los gobiernos estatales para definir políticas diferenciadas de acuerdo a estratos de productores o a prioridades de desarrollo.

El poco interés en desarrollar los estudios de estratificación parece obedecer a que en la práctica, la asignación de los recursos en los estados no es resultado de un trabajo de definición clara de prioridades y de focalización de una población objetivo, sino que corresponde a una lógica de ejercicio de la totalidad de los recursos y de atención a la mayor demanda posible.

Los **Anexos Técnicos** constituyen el instrumento a través del cual se precisan los compromisos presupuestales y de metas por programa y componentes. La queja más común de los gobiernos estatales es que los Anexos Técnicos **no son la expresión de un diálogo real con el gobierno federal** ni tampoco producto de procesos sistematizados de planeación estatal. Existe una fuerte presión por parte de SAGARPA para cumplir en los tiempos y plazos que establece la normatividad y que atienden más a necesidades de la Federación que de la propia entidad.

3.2 Integración de cadenas agroalimentarias

A pesar de la importancia que se le concede a la integración de cadenas agroalimentarias, **no se observan** en Alianza instrumentos concretos que permitan la **vinculación de la estrategia de cadenas con el diseño de los programas**, las estructuras administrativas y la asignación de recursos. En la práctica ha sido difícil orientar los recursos de los distintos programas con base en las prioridades de las cadenas productivas.

3.3 Principales procesos operativos

La **falta de difusión** de los programas de Alianza es un problema no sólo de transparencia sino incluso de equidad, ya que puede conducir a asignar recursos de manera recurrente a algunos productores o grupos que accedan más fácilmente tanto a la información como a los puntos de recepción de solicitudes.

El proceso para obtener el apoyo de Alianza comienza con la **presentación de una solicitud** debidamente requisitada en las ventanillas habilitadas para el efecto. La existencia de varios puntos de atención a interesados (DDR, CADER u otros estatales o de productores) es benéfica siempre y cuando las solicitudes sean sometidas a los mismos procedimientos de recepción y selección y no se obtengan ventajas por haber accedido por determinadas vías.

Los expedientes integrados pasan a los comités auxiliares del FOFAE para realizar el **análisis técnico**. Frecuentemente, estos órganos asignan los recursos con base en **criterios operativos inerciales** que no reflejan las necesidades reales de la entidad, y que no se encuadran en un diseño estratégico desarrollado previamente.

El criterio de **"primero en tiempo, primero en derecho" prevalece** sobre el resultado del **análisis técnico**, por lo que este último resulta muy limitado como mecanismo de selección entre posibles beneficiarios. En la operación subyace la idea de que debe **aprobarse el mayor número posible de solicitudes** y nada garantiza que se asignen los recursos escasos a las solicitudes con mayor posibilidad de impacto. Lo anterior ocasiona una importante dispersión del presupuesto.

El procesamiento de las solicitudes resulta **altamente costoso** debido a la complejidad del arreglo institucional y por la aplicación de **procedimientos ineficientes y repetitivos**. La falta de sanciones e incentivos a los responsables de cada etapa del proceso entorpece la eficacia en el trabajo, el cumplimiento de tareas y la rendición de cuentas.

Se ha impulsado la utilización de **proyectos productivos** como un **instrumento** para canalizar recursos de Alianza a los productores. Con ello, se pretende lograr la confluencia de recursos de diversas fuentes para financiar inversiones y que el beneficiario cuente con una guía de trabajo en la que pueda mantener una visión integral y de mediano plazo sobre el desarrollo de su predio.

No obstante, no existe la capacidad en las estructuras administrativas para garantizar una **revisión profunda** de los proyectos presentados. Tampoco se han establecido los criterios para incorporar un proceso de análisis y comparación entre opciones de inversión por lo que se corre el riesgo de convertir esta modalidad en una figura vacía o un requisito más.

La **respuesta a los productores** sobre la resolución de su solicitud **no es sistemática**, ni oportuna, sobre todo cuando es rechazada o bien no alcanza el presupuesto para financiar la inversión. Cuando se informa al productor que su solicitud ha sido aprobada tiene un plazo para comprobar el gasto, proceder a la firma del **Acta de Entrega-Recepción** y entonces obtener el recurso de Alianza.

Uno de los problemas más tangibles de la operación de los programas de Alianza reside en **el atraso constante en la liberación del pago a los beneficiarios** por parte del Fideicomiso Estatal de Distribución de Fondos.

3.4 Oportunidad y efecto de los apoyos sobre las decisiones de inversión

La entrega del apoyo **contra la presentación de la factura o el comprobante del gasto** por los productores, es un procedimiento que tiene ventajas administrativas pero no resulta el más adecuado para propiciar inversiones nuevas en el sector. Adicionalmente la descoordinación entre los procesos de Alianza y los ciclos productivos del campo introduce un elemento de incertidumbre en las decisiones de los productores. Los dos elementos anteriores implican que el **productor debe asumir el costo de oportunidad** de mantener una liquidez que permita la realización de la inversión y obtener el reembolso una vez que se complete el proceso, en muchas ocasiones lento e incierto de Alianza.

4. Otros temas relevantes

4.1 Sistema de Información del Sector Rural

El **SISER** constituye una **importante iniciativa para la transparencia** en el control de la ejecución de los programas de Alianza poniendo a disposición de las estructuras administrativas un conjunto de instrumentos modernos para el desempeño de diversas tareas.

Sin embargo, en muchos casos, el proceso de instrumentación del sistema no ofreció una opción eficiente, de comunicación segura y útil para las estructuras en los estados que no sólo no percibieron los beneficios del SISER, sino incluso vieron bloqueado su trabajo a causa de los problemas técnicos que presentó. Buscando soluciones a la problemática antes descrita, los estados han iniciado el desarrollo de sistemas estatales.

4.2 Estrategia de asistencia técnica

Los principales esfuerzos en materia de **asistencia técnica** han avanzado de manera independiente en los distintos programas, ya que Alianza no cuenta con una visión única sobre el tema, lo que se ha traducido en:

- La calidad y oportunidad de los servicios que se ofrecen en cada programa difieren significativamente.
- Las distintas características y necesidades de los programas han implicado la utilización de diferentes mecanismos de acceso a los servicios.

La asistencia técnica es un componente de gran impacto cuando logra incidir en la capacidad de los productores para asimilar nueva tecnología y modificar comportamientos ineficientes o abandonar cultivos de baja rentabilidad.

5. Conclusiones Generales

La gestión descentralizada de Alianza ha incrementado la **participación de los gobiernos estatales y municipales** en temas fundamentales de la ejecución del programa, contribuyendo a la estrategia de fomento del federalismo.

Las dificultades para la definición de los **procesos estratégicos** de los distintos niveles de gobierno inciden negativamente en los impactos del programa, al impedir la focalización de los recursos. A su vez, la diversidad de actores y la complejidad de los **procesos operativos** dificultan la asignación de atribuciones, responsabilidades y sanciones, provocando lagunas, duplicidades y problemas para la rendición de cuentas.

Ante la complejidad del arreglo institucional **se requieren esquemas de coordinación sólidos** para garantizar la existencia de una **visión estratégica** que oriente la operación del programa.

La disociación entre la planeación y la operación, en un esquema de gestión descentralizada ha dificultado la orientación de los recursos y por tanto el cumplimiento del objetivo general del programa. ***La mayor limitante de Alianza es que la inercia operativa y su visión de atención poco selectiva de la demanda dominan sobre la planeación estratégica y la visión de desarrollo.***

6. Recomendaciones

Con base en las principales conclusiones que se presentan a lo largo del documento, a continuación se resumen las principales recomendaciones de la Evaluación Nacional de la Gestión 2003-2004. Se clasifican de acuerdo al capítulo del que se derivan y con base en las posibilidades de llevar a cabo acciones y/o ver resultados en el corto o mediano plazo.

Cuadro resumen de las principales recomendaciones de la Evaluación Nacional de la Gestión 2003-2004

Tipo de Acción	Capítulo			
	Alianza en la Política Sectorial	Gestión descentralizada de Alianza	Asignación de recursos	Otros temas relevantes
Acciones Estratégicas Inmediatas	• Crear vínculos formales para que las definiciones de política derivadas de los procesos estratégicos se reflejen en los procesos operativos • Crear un área de planeación estratégica de Alianza	• Establecer mecanismos de información clara respecto a los recursos de ejecución nacional tanto en el interior de SAGARPA como con los estados • Replantear la modalidad de ejecución nacional • SAGARPA debe retomar el liderazgo para conducir el proceso de descentralización	• Crear vínculos formales para que los resultados de la operación reflejen las prioridades definidas en los procesos estratégicos • Utilizar las prioridades de las cadenas agroalimentarias como criterio de asignación de recursos • Eliminar la rapidez de la asignación de los recursos como criterio de eficiencia	• Formular una estrategia única de asistencia técnica que ofrezca servicios diferenciados por tipo de productor y por características de la actividad productiva
Acciones Estratégicas de Mediano Plazo	• Diseñar estrategias y planes de mediano plazo, que permitan definir un horizonte o punto de llegada de Alianza más allá de los presupuestos y metas anuales	• Diseñar mecanismos para fomentar la aportación estatal a Alianza • Asegurar la municipalización de los recursos de Desarrollo Rural considerando a los tres niveles de gobierno	• Condicionar la asignación de los recursos federales a la realización de esfuerzos estatales de planeación • Diseñar planes que definan un punto de llegada de Alianza	
Acciones Operativas Inmediatas		• Establecer mecanismos de información clara respecto a los recursos de ejecución nacional • Monitorear que los CMDRS sean instancias incluyentes, neutrales y representativas • Continuar la definición de procedimientos para la operación municipalizada	• Difundir los programas para fomentar equidad en el acceso • Introducir mecanismos de selección de proyectos de acuerdo a su impacto y potencial productivo	• Permitir el desarrollo de SISERs estatales bajo criterios de compatibilidad y transparencia predefinidos por SAGARPA
Acciones Operativas de Mediano Plazo			• Alertar a los gobiernos estatales sobre la necesidad de realizar reingeniería de procesos de Alianza • Establecer la figura de “proyecto mínimo” con una estructura estándar y funcional para posibilitar el dictamen y la comparación entre opciones	•

Introducción

La Alianza para el Campo es una de las más importantes estrategias de la Federación en materia de desarrollo agropecuario y rural y el más grande programa de subsidio orientado a la capitalización y el fomento productivo en el campo. La multiplicidad de programas y de temas que abarca la Alianza, aunado a la cantidad de recursos federales y estatales que se le han destinado de 1995 a la fecha, son muestra de su alcance y relevancia.

Después de haber alcanzado un gran nivel de complejidad y dispersión con un total de 40 programas en el 2000, la Alianza tiende actualmente hacia la concentración de los esfuerzos y recursos en ejes claramente definidos. A partir de 2001 se observa un esfuerzo por dar una visión global a la Alianza, más allá de los objetivos específicos de cada uno de los programas que la componen.

Independientemente de su trayectoria y evolución, la Alianza para el Campo ha sido un elemento esencial de la política para el desarrollo agropecuario y rural en casi una década. Por ello, la inversión en una evaluación externa que permita monitorear y obtener información relevante para la toma de decisiones y para la atención de sus principales problemas se justifica plenamente.

La Evaluación de la Alianza para el Campo

La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) es la encargada de la evaluación externa de la Alianza para el Campo desde 1998 en que se firmó el primer acuerdo con la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGAR, actualmente SAGARPA). Dicha evaluación consta de dos grandes componentes que definen las responsabilidades del organismo internacional.

Por un lado se encuentra la evaluación estatal cuyos lineamientos se determinan de manera conjunta entre SAGARPA y FAO. Esta última es responsable de la definición de la metodología de las evaluaciones y de proveer de soporte técnico y capacitación a las entidades evaluadoras estatales. Por otro lado, la realización de las evaluaciones nacionales por programa, incluyendo la Evaluación de la Gestión, quedan a cargo de FAO, a partir de los lineamientos y términos de referencia acordados con SAGARPA.

El objetivo principal de la evaluación es proveer información a los tomadores de decisiones de la política sectorial en materia de impactos de las inversiones y de procesos de gestión. En la presente evaluación se avanzó significativamente en materia de oportunidad de la información a través de la elaboración de reportes de avances que fueron presentados a las áreas responsables de SAGARPA. La retroalimentación crítica, objetiva y oportuna de los evaluadores externos contribuye a una mayor efectividad en el logro de los objetivos de la Alianza.

La Evaluación Nacional de la Gestión

El diseño e instrumentación de las políticas públicas son factores que inciden de manera determinante en el impacto de las mismas. Por ello, el análisis de la gestión constituye un importante componente de las evaluaciones externas de la Alianza para el Campo.

La Evaluación Nacional de la Gestión se incorpora al conjunto de evaluaciones nacionales a partir del ejercicio 2001. Su finalidad ha sido aportar a los responsables de la toma de

decisiones, tanto de adscripción federal como estatal, elementos de juicio para la mejora de los principales procesos que integran la gestión de la Alianza permitiendo con ello, una operación más eficiente y más eficaz para atender los problemas del campo.

En evaluaciones anteriores se eligió una estructura de análisis exhaustivo de los principales procesos que permitiera destacar los aspectos más relevantes de los programas de Alianza desde su diseño, planeación, operación, seguimiento y evaluación, además del análisis del marco institucional. Lo anterior permitió brindar una visión de conjunto y centrar la atención en temas esenciales que inciden en el impacto de las inversiones.

La presente evaluación aborda el análisis de la gestión en torno a un conjunto de temas particularmente relevantes, detectados en las evaluaciones nacionales anteriores. Con este nuevo enfoque se procura una mayor profundidad en el examen de los principales aspectos previamente identificados con la finalidad de generar *propuestas concretas* aplicables en el corto y mediano plazo.

En este marco, los objetivos de la Evaluación Nacional de la Gestión son los siguientes:

- Realizar una ***valoración crítica sobre aciertos y oportunidades de mejora*** de los procesos más importantes de la Alianza para el Campo.
- Aportar a los gobiernos federal y estatales, ***recomendaciones para el mejoramiento*** del diseño y de los principales procesos de gestión de Alianza.

Metodología de la Evaluación

La metodología de la evaluación se caracteriza por la continuidad en el proceso y por acompañar a los programas en su dinámica real, ya que trasciende la operación de un ejercicio fiscal en función de dos criterios fundamentales: la utilidad práctica y la oportunidad del análisis. Además de estos dos ejes, la evaluación combina los análisis cualitativo y cuantitativo para el desarrollo del informe y la obtención de las conclusiones y recomendaciones correspondientes.

Para el análisis cualitativo, se revisó información documental y se realizó un trabajo de campo que incluyó la visita a ocho estados de la república en donde se obtuvieron datos empíricos a partir de entrevistas a funcionarios directivos y operativos de los gobiernos estatales, de las delegaciones de SAGARPA y de los municipios. Adicionalmente se entrevistaron dirigentes de organizaciones de productores, proveedores, beneficiarios y otros actores locales relevantes. Este trabajo permitió observar en terreno la situación de las inversiones de Alianza y tener contacto directo con los beneficiarios de los programas para destacar información útil y experiencias exitosas. A partir de lo observado en esta muestra de estados y de información adicional obtenida por los equipos de las evaluaciones nacionales por programa en otros estados, se generan tendencias nacionales que se introducen a lo largo del documento.

En el marco de la Evaluación Nacional de la Gestión los estados visitados fueron:

- Chiapas
- Guanajuato
- Jalisco
- Nuevo León
- Oaxaca
- Querétaro
- Sonora
- Tabasco

En la Ciudad de México se sostuvieron reuniones con funcionarios de las oficinas centrales de SAGARPA, lo que permitió comprender los diferentes puntos de vista ante la problemática general de los programas y con ello, preservar la variedad de fuentes para enriquecer el análisis y facilitar la retroalimentación.

El aspecto cuantitativo de la evaluación se aborda principalmente a través del análisis de estadísticas provenientes de diferentes instancias públicas y de los resultados de las dos encuestas diseñadas por FAO y levantadas por las Entidades Evaluadoras Estatales en el presente año: la Encuesta a Otros Actores y la Encuesta a Beneficiarios.

La Encuesta a Otros Actores se aplicó a 3,203 funcionarios estatales, dirigentes de organizaciones de productores, proveedores, coordinadores, técnicos y otros actores involucrados en la operación de los programas. Para la Encuesta a Beneficiarios se realizaron 10,177 encuestas en 30 estados, de las cuales 9,552 fueron a personas que confirmaron haber recibido el apoyo. La aplicación sistemática de las guías de entrevista en todos los estados permitió obtener información comparable y conformar una base de datos nacional.

Es importante advertir que la evaluación de la gestión hace especial énfasis en los programas de Fomento Ganadero, Fomento Agrícola y Desarrollo Rural, y sus relaciones transversales con los de Sanidad Vegetal y Animal, Transferencia de Tecnología y SNIDRUS, por lo que presenta una visión global de Alianza.

Contenido del Informe

El informe consta de 5 capítulos. En el primero se aborda la Alianza para el Campo en la política sectorial federal, con un análisis general de pertinencia de la política pública y un estudio de las relaciones y sinergias entre los distintos programas que inciden en el desarrollo rural. El segundo capítulo se aboca al estudio de aspectos relacionados con la gestión descentralizada de Alianza. El tema de la asignación de recursos es el objeto del Capítulo 3; en él se analizan los principales procesos que inciden en o determinan el destino del presupuesto de Alianza. En el Capítulo 4 se evalúan otros temas relevantes como son el Sistema de Información del Sector Rural (SISER) y la estrategia de asistencia técnica. Finalmente, en el Capítulo 5 se exponen las principales conclusiones y recomendaciones de la evaluación.

Capítulo 1

La Alianza para el Campo en la política sectorial

En este capítulo se analiza la pertinencia de Alianza en el marco de la política sectorial. Posteriormente se estudia la congruencia entre los objetivos que persigue Alianza y los instrumentos que se prevén para lograrlo y las relaciones y sinergias que existen entre sus propios programas. Finalmente se analiza la relación tanto formal como *de facto*, que se da entre Alianza y otros programas federales y estatales.

1.1 Pertinencia de la Alianza en el marco de la política sectorial

Para evaluar la contribución de la Alianza al logro de los objetivos de la política federal, es necesario iniciar por el examen de la inserción de Alianza en el marco normativo vigente. A fin de completar el análisis, se estudia la congruencia entre los objetivos y los instrumentos de la propia Alianza.

1.1.1 Alianza en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS)

La Ley de Desarrollo Rural Sustentable, publicada en el DOF el 7 de diciembre de 2001 constituye el marco dentro del cual se opera la estrategia de desarrollo rural del gobierno federal[1]. En su artículo 4 la Ley establece que se propone *"…impulsar un proceso de transformación social y económica … a través del fomento de las actividades productivas y de desarrollo social … en el ámbito de las diversas regiones del medio rural, procurando el uso óptimo, la conservación y el mejoramiento de los recursos naturales y orientándose a la diversificación de la actividad productiva en el campo, incluida la no agrícola, a elevar la productividad, la rentabilidad, la competitividad, el ingreso y el empleo de la población rural."*

Para lograr lo anterior, promueve la capitalización del sector mediante obras de infraestructura básica y productiva y a través de apoyos directos a los productores para la realización de inversiones que permitan *"…incrementar la eficiencia de sus unidades de producción, mejorar sus ingresos y fortalecer su competitividad"*[2]. La Alianza para el Campo es un programa que se inserta en la estrategia federal dentro del grupo de apoyos directos a los productores, especialmente dirigidos a las "*zonas de alta y muy alta marginación y a las poblaciones económica y socialmente débiles*" como lo establece el artículo 14 de la misma Ley.

[1] Además del marco más amplio que constituyen: La constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Planeación y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
[2] Ley de Desarrollo Rural Sustentable, Art. 7.

1.1.2 La Alianza para el Campo

En el contexto en que surgió la Alianza para el Campo en el año 1995, se imponía la necesidad de incrementar la productividad de las explotaciones que participaban en el mercado para responder a la presión que se generaría en términos de competencia por la apertura comercial derivada del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Se definió entonces que los objetivos de la Alianza serían[3]:

- Aumentar progresivamente el ingreso de los productores
- Incrementar la producción agropecuaria a una tasa superior a la del crecimiento demográfico
- Contribuir a lograr la suficiencia alimentaria y promover las exportaciones

Pese a que el contexto económico ha cambiado desde entonces, la Alianza sigue siendo un importante instrumento de la política sectorial. El conjunto de programas que hoy conforman la Alianza contribuyen a lograr los objetivos planteados por la política sectorial actual. El objetivo general de la Alianza se ha modificado respecto al original para dirigir los esfuerzos a:

"Impulsar la participación creciente y autogestiva, principalmente de los productores de bajos ingresos y sus organizaciones, para el establecimiento de los agronegocios en el medio rural, encaminados a obtener beneficios de impacto social, económico y ambiental, y el fortalecimiento de la competitividad de las cadenas agroalimentarias, tanto para incrementar el ingreso de los productores y elevar su calidad de vida, como para diversificar las fuentes de empleo y fomentar el arraigo al campo".[4]

Se observa una evolución de los objetivos de la Alianza de una lógica de suficiencia alimentaria e incremento del ingreso de los productores, hacia una de desarrollo rural integral que contempla una mayor participación de los productores en el proceso productivo y hacia la búsqueda de fuentes alternativas de empleo e ingreso.

Los nuevos objetivos de Alianza son consistentes, como se verá a continuación, con lo establecido en el Programa Sectorial de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación 2001-2006.

1.1.3 La Alianza en el Programa Sectorial de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación 2001-2006 (Programa Sectorial)

La LDRS prevé que los programas sectoriales sean el instrumento para coordinar y dar "…*congruencia a las acciones y programas institucionales de desarrollo rural sustentable a cargo de los distintos órdenes de gobierno y de las dependencias y entidades del sector*."[5] Así, el Programa Sectorial de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación 2001-2006 retoma y precisa las líneas estratégicas previstas en la LDRS, estableciendo diversas políticas sectoriales (se describen en el Cuadro 1) que orientarán el rumbo de los programas y proyectos a través de los cuales se harán operativas las estrategias.

[3] Discurso del Presidente Ernesto Zedillo del 31 de octubre de 1995 en el que se anunció oficialmente el nacimiento de la Alianza para el Campo.
[4] Reglas de Operación de la Alianza para el Campo para la Reconversión Productiva; Integración de Cadenas Agroalimentarias y de Pesca; Atención a Factores Críticos y Atención a Grupos y Regiones Prioritarios 2003, (Reglas de Operación), p. 20.
[5] LDRS, Art. 13.

La política sectorial coordinada y dirigida por SAGARPA contempla un gran número de programas para lograr el cumplimiento de sus objetivos. La Alianza es uno de los principales, tanto por el presupuesto federal asignado al que se suman recursos estatales y de los productores, como por su amplia cobertura.

1.1.4 Correspondencia entre los objetivos y las líneas estratégicas de la política sectorial federal y Alianza

El análisis de la pertinencia de Alianza en el marco de la política sectorial debe iniciar por el estudio de la congruencia y correspondencia entre los objetivos y líneas estratégicas de la Alianza y los sectoriales.

Para lograr el objetivo general de la Alianza enunciado en la sección precedente se establecen cuatro grandes líneas estratégicas consistentes con las líneas de política establecidas en el Programa Sectorial (ver Cuadro 1).

Cuadro 1. Comparativo entre las líneas de política sectorial y las líneas estratégicas de Alianza para el Campo

Líneas Estratégicas de la Alianza para el Campo	Políticas sectoriales previstas en el Programa Sectorial de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación 2001-2006
Integración de cadenas agroalimentarias y de pesca Desarrollar el sector agroalimentario integrando al productor primario a la cadena que culmina con el consumidor.	1. Impulso a cadenas productivas
Reconversión productiva Contribuir a la explotación intensiva y sustentable de los recursos naturales, privilegiando la reconversión que incremente la productividad y competitividad del sector.	2. Diversificación y reconversión productiva 3. Preservación y mejora de los recursos naturales y la biodiversidad: los servicios ambientales
Atención a grupos y regiones prioritarias Atender prioritariamente a las regiones de alta y muy alta marginación y a grupos prioritarios de mujeres, jóvenes, indígenas, discapacitados y personas de la tercera edad.	4. Desarrollo de Zonas Rurales Marginadas 5. Políticas diferenciadas 6. Participación con organizaciones sociales
Atención a factores críticos Orientar los apoyos a la atención de contingencias que permitan lograr el manejo sustentable de los sistemas productivos y de los recursos suelo y agua.	7. Desarrollo rural con enfoque territorial
	8. Fomento al federalismo
	9. Vinculación de programas y acciones institucionales
	10. Certidumbre y seguridad jurídica

En un análisis general se observa que tanto en el Programa Sectorial como en Alianza se prevé la diversificación y reconversión productiva considerando factores de sustentabilidad y el impacto ambiental. La línea de atención a factores críticos considera también el manejo sustentable de los recursos naturales, recuperando la política sectorial de preservación de los mismos. Sin embargo, como se verá más adelante, no existen los instrumentos para garantizar que Alianza cumpla con estos criterios.

El impulso a las cadenas agroalimentarias es una estrategia central de la política sectorial que se ve reflejada como una de las cuatro líneas de la Alianza. A pesar de que programas, como por ejemplo el de Fomento Ganadero, se insertan en esta estrategia, y que en el diseño existen las previsiones para fomentar inversiones a lo largo de los eslabones de las cadenas, en la práctica, la asignación de recursos no responde a esa lógica. Se estudia el alcance y las limitantes de la contribución de la Alianza a la integración de cadenas agroalimentarias en el Capítulo 3.

La Alianza retoma la política federal de desarrollo de Zonas Rurales Marginadas en la línea de atención a grupos y regiones prioritarias. El diseño del programa de Desarrollo Rural prevé explícitamente la atención a esta población objetivo (sin que se excluya de otros programas). Sin embargo, más adelante se analiza la posibilidad real del acceso de esa población a los apoyos de Alianza.

1.1.5 La Alianza y el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC)

La Alianza para el Campo pertenece al grupo de programas federales que se incorporan en el PEC, publicado en el DOF el 17 de junio de 2002 en atención a lo estipulado por la LDRS.

El PEC engloba y promueve la coordinación de diversas dependencias y programas que inciden en el desarrollo rural a través de la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable. La política de desarrollo rural que se propone en dicho programa considera que el fomento a las actividades primarias es insuficiente para generar los empleos que requiere la población rural y que por ello debe considerar la instrumentación de programas orientados, entre otros, a:

- Impulsar la diversificación de las fuentes de empleo e ingreso en el medio rural,
- Lograr que "…*los productores se apropien del mayor valor generado en las cadenas…"*[6].
- Fomentar la reconversión productiva hacia cultivos más rentables

Para estudiar la congruencia entre la Alianza, los objetivos del Programa Sectorial y del PEC, se presenta el siguiente cuadro comparativo:

[6] Decreto de Aprobación del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable, p. 81.

Cuadro 2. Correspondencia entre los objetivos de la Alianza para el Campo, Programa Sectorial y Actividades Productivas del PEC

Alianza	Programa Sectorial	PEC
Objetivos específicos	Líneas de política	Objetivos de la Estrategia de Actividades Productivas
1. Fomentar la inversión rural de los productores, principalmente a través de proyectos que les permitan incrementar su productividad y rentabilidad en los diferentes tramos de las cadenas productivas, mediante el otorgamiento de apoyos para la capitalización de las unidades de producción.	1. Desarrollar el capital físico de infraestructura requerido para ser competitivos en la economía global. 2. Impulsar la diversificación productiva que multiplique las fuentes de ingreso y empleo en el medio rural, incluyendo las no-agropecuarias.	1. Incrementar la producción y la productividad de las ramas tradicionales de la economía rural: agricultura, ganadería, pesca, acuacultura y silvicultura, con una clara consideración de las necesidades del mercado.
		2. Incentivar el despegue de otras actividades con potencial en el medio rural: ecoturismo, turismo de aventura y turismo rural, servicios ambientales, pequeñas industrias de transformación de productos primarios, minería social y artesanías.
		3. Lograr el mayor impacto socioeconómico y ambiental de los programas de productividad, reconversión, encadenamiento productivo y de generación y transferencia de tecnología, coadyuvando en la diversificación de actividades productivas incluyendo las no agropecuarias en el medio rural.
	3. Desarrollar el sector agroalimentario en términos económicos y financieros, integrando al productor primario a la cadena productiva que culmina en el consumidor.	4. Integrar y fortalecer las cadenas productivas que favorezcan mayor competitividad y que faciliten una estructura más eficiente de comercialización de la producción rural, con el objeto de lograr una mayor retención del excedente económico por parte del productor primario.
2. Fomentar la organización económica campesina como prioridad para elevar la participación activa y corresponsable de los productores del campo.	4. Desarrollar el capital social, buscando el desarrollo regional más equitativo.	5. Organizar a los pequeños productores rurales para lograr escalas de producción apropiadas y mejor acceso a mercados, financiamiento, información y tecnología.
3. Fortalecer la organización de las unidades de producción rural para su incorporación a la apropiación de valor agregado, mediante la entrega de apoyos para su consolidación organizativa y empresarial.		6. Fortalecer la autonomía de gestión de los productores y de sus organizaciones, y promover procesos de capitalización y financiamiento autosostenidos a través de agroproyectos, con una mayor participación de la inversión social y privada.

Alianza	Programa Sectorial	PEC
Objetivos específicos	Líneas de política	Objetivos de la Estrategia de Actividades Productivas
4. Fortalecer y avanzar en los niveles de sanidad e inocuidad del sector agroalimentario y pesquero, en el nivel regional y estatal, para mejorar la calidad de los productos y favorecer su acceso a los mercados interno y externo.	5. Dirigir los esfuerzos gubernamentales para que los productores oferten alimentos sanos y agroproductos alimenticios de calidad para toda la sociedad.	7. Establecer referencias de calidad, inocuidad, etiquetado y empaque, que faciliten la comercialización de los productos ofertados por los productores rurales, reduzcan los costos de transacción y garanticen la protección a la salud humana.
5. Establecer esquemas para el desarrollo de las capacidades de la población rural, para el mejoramiento de los procesos productivos, comerciales, organizativos y empresariales mediante apoyos para servicios de capacitación, asistencia técnica, consultoría y de proyectos para apropiación de tecnologías.	6. Desarrollar el capital humano en el sector, considerando la naturaleza de sus comunidades.	
	7. Aprovechar la ciencia y la tecnología en apoyo a la productividad, rentabilidad, competitividad y sustentabilidad del sector y de los servicios ambientales que genera. 8. Propiciar siempre el uso racional de los recursos naturales.	8. Promover e instrumentar proyectos encaminados a demostrar los usos productivos de la energía renovable en el sector agropecuario que contribuyan a aumentar la rentabilidad de los productores y coadyuve a la sustentabilidad de los recursos disponibles.
		9. Favorecer la ordenación e integración de mercados regionales de los productos agropecuarios, con miras a lograr mejores precios en los mercados al evitar condiciones de desbalances estructurales entre oferta y demanda.
		10. Coadyuvar a una vinculación más eficaz, eficiente y equitativa entre los espacios urbano y rural.
		11. Mejorar el Sistema Financiero Rural, a efecto de que se fortalezcan los flujos de crédito del sector con oportunidad.

Del cuadro anterior destaca lo siguiente:

- La Alianza permite cumplir con el objetivo 2 del Programa Sectorial de impulsar la diversificación productiva que multiplique las fuentes de ingreso y empleo en el medio rural, incluyendo las no-agropecuarias (esto último a través de los programas de Desarrollo Rural). Lo anterior se alinea con los objetivos 1 y 2 del PEC de incremento a la producción y productividad de las ramas tradicionales y otras actividades de la economía rural con potencial a través del otorgamiento de subsidios.

- La Alianza participa en el logro de los objetivos de desarrollo del capital social a través del Programa de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (PROFEMOR). Con ello contribuye a la organización de pequeños productores para incrementar la escala de producción y a fortalecer la autonomía de gestión de los productores y de sus organizaciones (objetivos 5 y 6 del PEC).
- La Alianza se constituye en el elemento central para el financiamiento de las campañas que permiten garantizar la oferta de alimentos sanos y agroproductos de calidad que establece el Programa Sectorial (línea 5), a través del programa de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria. Sin embargo, más adelante se verá que existen algunas deficiencias en la coordinación entre ese y otros programas de la Alianza que inciden negativamente en su impacto.
- A pesar de que en la Alianza se opera el Programa de Investigación y Transferencia de Tecnología (ITT), no se hace mención de dicha estrategia ni en las líneas estratégicas ni en los objetivos específicos planteados en las Reglas de Operación de la Alianza. Es únicamente en el interior del apartado de Fomento Agrícola que se hace mención explícita de la utilidad de la ITT para alcanzar los objetivos de los programas.[7]
- La Alianza no considera, en ninguno de sus objetivos específicos, criterios explícitos de sustentabilidad de los recursos naturales, a pesar de que es un eje central tanto del Programa Sectorial como del PEC. En el campo se observa que efectivamente, esta variable no se incorpora en el proceso de decisión sobre la asignación de recursos. Incluso en casos extremos como Sonora, en que la conservación del agua es una prioridad evidente, no existen instrumentos para garantizar que los apoyos cuenten con la tecnología más eficiente, ni para medir el impacto de la tecnificación del riego y otras acciones en el ahorro del agua.
- El desarrollo de capacidades en el medio rural se considera tanto en las líneas del Programa Sectorial como en los objetivos específicos de Alianza.

En resumen se observa que hay consistencia entre los objetivos planteados por el Programa Sectorial y los de Alianza. Sin embargo es importante analizar las posibilidades reales de cumplimiento de los mismos. Para ello, en la siguiente sección se analiza la congruencia entre los objetivos y los instrumentos de Alianza. Posteriormente se estudia el funcionamiento *de facto* de los mecanismos de coordinación entre programas previstos por el PEC.

1.2 Congruencia entre los objetivos y los instrumentos de Alianza

Los gobiernos estatales perciben mayoritariamente que el diseño de Alianza es lo suficientemente amplio para atender las demandas de los potenciales beneficiarios. Sin embargo, los mecanismos de operación dificultan y en algunos casos impiden el acceso de los productores y grupos prioritarios o de bajos ingresos, y en cambio, favorecen a productores de mayores ingresos.

La Alianza para el Campo se concibe como un programa de subsidios para la capitalización en el campo, en el que el productor es corresponsable de la inversión, y no como un programa de asistencia social. La creciente incorporación de proyectos

[7] Reglas de Operación, p. 33.

productivos como requisito para acceder a los apoyos, y la infraestructura diseñada para el análisis técnico de los mismos, muestra una voluntad de buscar la rentabilidad económica de las inversiones.

La mecánica de operación a través de reembolso de inversiones, implica que el productor debe tener liquidez, lo cual por definición no es el caso de los productores marginados.[8] En este sentido, el objetivo de la Alianza de favorecer a productores de bajos ingresos y sus organizaciones se contrapone con el mecanismo de reembolso que por si mismo limita el acceso de la población de escasos recursos.

En la práctica esta incongruencia limita la posibilidad de asignar los recursos de tal manera que se maximice su impacto social y económico. Por un lado, la asignación eficiente implica cumplir con el objetivo de capitalizar y con ello incrementar la productividad para favorecer el desarrollo de los predios, generar ingresos y eventualmente empleos, al menor costo posible. Por otro lado, para cumplir con el objetivo general de atención a los productores más pobres, en la operación se ha considerado una lógica asistencialista, destinando los recursos al mayor número posible de productores de bajos ingresos, independientemente de la rentabilidad económica de la inversión.

Detrás de esta doble lógica se observa un trasfondo de manejo político de los recursos, ya que una asignación ligada a la rentabilidad y a las posibilidades de éxito de un proyecto es por definición excluyente o selectiva, mientras que una visión asistencialista permite ofrecer apoyos a todo aquel que lo solicita, con el consecuente beneficio político. De esta “doble visión” se deriva un tema central de la Alianza que es el proceso de asignación de recursos que se analiza a profundidad en el Capítulo 3.

1.3 Relaciones y sinergias programáticas

Una de las grandes aportaciones del PEC es la búsqueda de coordinación entre las dependencias federales para la planeación de la estrategia de desarrollo rural. El diseño de las políticas federales que inciden en el campo se realiza en teoría de acuerdo a lo establecido en la LDRS y el Programa Sectorial bajo una perspectiva territorial integral.

Sin embargo, en el terreno se observa que son muchas las instancias que participan en los esfuerzos del desarrollo, lo que complica la coordinación y vinculación tanto entre los diferentes programas federales, como entre estos últimos y los programas estatales. Estas dificultades se presentan incluso en el interior de la Alianza. Como se verá a continuación, resta mucho por hacer para lograr aterrizar el esfuerzo de coordinación programática que promueve el PEC.

1.3.1 Relaciones y sinergias entre los programas de Alianza

El análisis de las relaciones y sinergias entre los programas y subprogramas de la Alianza se realiza a dos grandes niveles. Por un lado se estudia la existencia de mecanismos de coordinación previstos en el diseño, por otro, se observa si en la práctica, la operación lleva a obtener los resultados esperados.

[8] El detalle de los efectos de esta mecánica operativa en las inversiones se detalla en el Capítulo 3.

Diseño

La falta de coordinación que existe entre las diversas áreas de SAGARPA involucradas con Alianza se refleja en la falta de congruencia entre sus objetivos específicos y los de cada uno de sus programas. Las Reglas de Operación parecen más una compilación de reglas por programa que un conjunto ordenado bajo principios incluyentes o con una orientación única.

En la Encuesta a Otros Actores se preguntó a los funcionarios si en su opinión existe una definición clara de los mecanismos para la búsqueda de sinergias y coordinación entre los programas y subprogramas en el diseño de la Alianza. Su percepción es que el grado de articulación es relativamente bajo. Como se observa en el Cuadro 3, en ningún caso se alcanza siquiera un 7.5 de promedio.

Cuadro 3. Grado de articulación en cuanto al diseño de los programas de Alianza (promedio nacional en opinión de funcionarios federales y estatales)

Fomento Agrícola y PRODESCA	5.6
Fomento a la Inversión y Capitalización y Fortalecimiento de los Sistemas Producto	6.7
Fomento a la Inversión y Capitalización y Transferencia de Tecnología	6.5
Fomento Agrícola y Sanidad e Inocuidad Agroalimentarias	7.1
Desarrollo Ganadero y DPAI	7.0
Desarrollo Ganadero y Sanidad e Inocuidad Agroalimentarias	7.2
Desarrollo Ganadero e Investigación y Transferencia de Tecnología	6.5
PAPIR y PRODESCA	7.3
PAPIR y PROFEMOR	6.8
PRODESCA y PROFEMOR	6.5

Calificación promedio nacional con una escala de 1 a 10 con 10 como máximo
Fuente: Encuesta a Otros Actores

Estos resultados son consistentes con lo observado en campo, ya que, por ejemplo, la estrategia de asistencia técnica en Fomento Agrícola ha buscado adoptar al PRODESCA sin buenos resultados hasta la fecha.[9] Otra queja generalizada es que los resultados de los trabajos de las Fundaciones Produce no se difunden y no permean hacia los programas de fomento, es decir, ni los técnicos ni los productores se benefician por la Investigación y Transferencia de Tecnología. Como puede observarse, las previsiones en el diseño para la articulación entre el subprograma Investigación y Transferencia de Tecnología en Fomento Agrícola y los subprogramas de Fomento a la Inversión y Capitalización, y Desarrollo Ganadero, se califican con un promedio nacional relativamente bajo de 6.5.

Operación

En la operación se observa falta de coordinación entre las áreas de evaluación técnica de los distintos programas y poca claridad en la definición de la población objetivo y las prioridades para la asignación de recursos.[10] Se otorgan apoyos que no cumplen con las normas técnicas o bien se beneficia a población que en principio, no es sujeta de apoyo por uno u otro programa. Por ejemplo, se han registrado inconsistencias o duplicidades

[9] La estrategia de asistencia técnica de Alianza se estudia en el Capítulo 4. De acuerdo a funcionarios entrevistados el PRODESCA tiene un diseño complejo que no se adapta a las necesidades de Fomento Agrícola.
[10] El Capítulo 3 analiza estos aspectos a profundidad.

entre los apoyos que se otorgan mediante los programas de Desarrollo Rural y Fomento Ganadero, ya que pueden atender a la misma población objetivo con los mismos componentes, pero mediante procedimientos y con porcentajes de apoyo distintos.

Como se observa en el Cuadro 4, en opinión de los funcionarios encuestados, el grado de complementariedad de los grandes programas de Alianza con los dos programas transversales de Investigación y Transferencia de Tecnología y Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria es relativamente bajo y difiere entre los grupos de programas. La complementariedad se refiere al grado en que los programas atienden diversas necesidades creando sinergias y evitando duplicidades.

Cuadro 4. Complementariedad entre Programas de Alianza

	Investigación y Transferencia de Tecnología	Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria
Desarrollo Rural	5.0	
Fomento Agrícola	7.1	7.0
Fomento Ganadero	7.0	8.1

Calificación promedio nacional con una escala de 1 a 10 con 10 como máximo
Fuente: Encuesta a Otros Actores

La diferencia de más de un punto (7.0 y 8.1) entre la complementariedad de los programas de fomento y el de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria puede explicarse por el apego en la operación a las previsiones en el diseño de los programas. Para el acceso a los apoyos de Fomento Ganadero se requiere a los productores haber participado previamente en las campañas de sanidad y se compensa con ganado a productores que sacrificaron animales por acciones sanitarias. En cambio en Fomento Agrícola no existen ni sanciones ni incentivos ligados a la sanidad e inocuidad.

En las visitas a los estados los funcionarios entrevistados manifestaron que los criterios técnicos transversales que deben aplicarse para componentes comunes entre programas (ganado de Fomento Ganadero o Desarrollo Rural, tractores de Fomento Agrícola y Desarrollo Rural por ejemplo) no se definen de manera precisa y no hay mecanismos para sancionar el incumplimiento. En el caso concreto de Chiapas y Jalisco algunos componentes de los programas de Desarrollo Rural -como pollos o ganado bovino y ovino- se otorgan sin respetar criterios de sanidad e inocuidad. Con ello se limita el impacto de Fomento Ganadero y Fomento Agrícola que definen y controlan los criterios de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria.

La ausencia de una “coordinación general de Alianza” o equivalente en el nivel federal reduce las posibilidades de una visión, planeación y operación coordinada de los programas. Esto se replica en el nivel estatal y por ello, estados como Chiapas y Jalisco han creado estructuras de coordinación, con diferentes atribuciones y niveles de éxito. En el caso de Chiapas la Coordinación General de Alianza es una estructura que planea la asignación de recursos y coordina la operación. En Jalisco se ha reducido a una estructura puramente administrativa que lleva el control de solicitudes y del ejercicio de los recursos y que en ocasiones constituye un cuello de botella en la operación.

En síntesis la falta de sinergia entre los programas no se debe únicamente de deficiencias en el diseño, sino también a problemas operativos de coordinación entre las áreas responsables de los diversos programas y a la falta de mecanismos de sanción y control.

1.3.2 Relaciones y sinergias entre la Alianza y otros programas federales

A pesar del discurso en el que prevalece la visión integral y territorial del desarrollo rural establecida en el Programa Sectorial, la LDRS, y el PEC, en la práctica el enfoque sectorial predomina en el diseño y operación de las políticas del gobierno federal. En ese sentido, el trabajo de los mecanismos o instancias formales de coordinación entre los programas (y dependencias) que se incluyen en el Programa Especial Concurrente, tales como la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable o el Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable, no se ha reflejado en ejecución de los diversos programas.

El Programa Sectorial atina en mencionar la necesidad de promover mecanismos para la coordinación entre la SAGARPA y otras dependencias. Considera entre otras a las encargadas de asuntos educativos, de vivienda, de salud, de producción forestal, construcción de infraestructura e investigación, aprovechamiento y cuidado de recursos naturales.[11] En principio, las instancias que crea la LDRS serían suficientes para crear las sinergias entre los programas de acuerdo a las necesidades y características de cada una de las entidades.

En el nivel estatal, de acuerdo al artículo 26 de la LDRS, los Consejos Estatales de Desarrollo Rural Sustentable son los encargados de articular los planteamientos, proyectos y solicitudes de las regiones de cada entidad. Es en el marco de estos Consejos que las representaciones de las dependencias federales, en coordinación con las autoridades estatales, deberían planear y conjuntar los esfuerzos para el desarrollo local. En algunos de los estados visitados, funcionarios federales comentan que en realidad las sesiones de los consejos se caracterizan por un importante nivel de ausentismo de los tomadores de decisiones y por la falta de operatividad de los acuerdos que se toman. Es decir, son sesiones de carácter político y declarativo cuyas conclusiones no se traducen en resultados concretos que orienten el quehacer de los diversos actores involucrados en el desarrollo rural de los estados. No existe un órgano auxiliar técnico de los consejos que permita dar seguimiento y evaluar el cumplimiento de los acuerdos.

En el terreno se observa descoordinación y duplicidad entre los esfuerzos de las dependencias. En algunos casos las acciones de un programa van incluso en contra de los objetivos de otros. Por ejemplo, de acuerdo a testimonios de funcionarios entrevistados, los esfuerzos que realiza la Alianza para el Campo en materia de salud animal, al cuidar el otorgamiento de apoyos como pollos y ganado libres de enfermedades, y al financiar campañas de vacunación, se ve amenazado por los programas del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) que ofrecen paquetes de pollos sin control sanitario.

De acuerdo a la Encuesta a Otros Actores, que se resume en el Cuadro 5, los funcionarios estatales y federales opinan que el nivel de complementariedad entre los subprogramas de Fomento Agrícola de la Alianza y otros programas federales como PROCAMPO y ASERCA es bajo, con promedios de 6.6 y 6.2 respectivamente (en escala de 1 a 10, con 10 como máximo). En el caso de los subprogramas de Desarrollo Rural y otros como FONAES y Oportunidades, el promedio es incluso menor, con 5.3 y 5.1 respectivamente. La complementariedad entre Fomento Ganadero y el PROGAN es de 6.5.

[11] Programa Sectorial de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, p.47.

Cuadro 5. Complementariedad entre programas de Alianza y otros programas federales

	Procampo	PROGAN	ASERCA	FONAES	Oportunidades
Desarrollo Rural	5.9			5.3	5.1
Fomento Agrícola	6.6		6.2		
Fomento Ganadero	5.9	6.5			

Calificación promedio nacional con una escala de 1 a 10 con 10 como máximo
Fuente: Encuesta a Otros Actores

La diferencia en mecánica de operación de los distintos programas federales aunada a la posibilidad de solicitar el mismo tipo de apoyo en unos y otros (por ejemplo, apoyos de FONAES / Secretaría de Economía y de Desarrollo Rural / SAGARPA), provoca que las solicitudes se orienten hacia los programas más conocidos o cuyo trámite es más rápido y simple, y no al que corresponde de mejor manera a los objetivos de los interesados. La falta de bases de datos de beneficiarios comunes a los programas impide monitorear duplicidades y alternativas para potenciar el impacto de los recursos. En este sentido, se genera una competencia entre programas federales que se traduce en costos de búsqueda y "arbitraje" para los productores.

A pesar de que las mismas Reglas de Operación establecen que se dará *"…prioridad a las solicitudes de los proyectos productivos en que participen como fuentes de apoyo económico más de una dependencia del Gobierno Federal, identificando específicamente su participación para ser complementarios y evitar duplicidad de acciones*"[12] se observa que los funcionarios de las secretarías estatales y las delegaciones de SAGARPA en general desconocen los objetivos y mecanismos de operación de otros programas federales. A diferencia de otros estados visitados, en Nuevo León y Querétaro, los funcionarios estatales sí buscan fomentar esas mezclas de recursos, sin embargo no cuentan con información suficiente de la totalidad de los programas que les permita obtener resultados sistemáticos.

En el estado de Querétaro se han logrado conjuntar recursos federales para fortalecer los apoyos de Alianza en marco del CEDRS, en el que participan la Secretaría de la Reforma Agraria, Secretaría de Desarrollo Social, Instituto Nacional Indigenista y Secretaría de Economía. Se está trabajando en el desarrollo de un padrón único de beneficiarios de los distintos programas. La situación del estado es excepcional, ya que de acuerdo a lo observado, los mecanismos formales existentes no bastan para la creación de procesos de coordinación y sinergias entre programas.

Cuando se logra la "mezcla de recursos" de Alianza (especialmente de Desarrollo Rural) con financiamiento de otros programas como FONAES o FIRCO suele ser gracias a la habilidad de técnicos capacitados que aprovechan las distintas opciones de apoyo y las estructuran con un fin común. En Michoacán, a fin aplicar las Reglas de Operación de la Alianza, se ha incorporado la variable "concurrencia de recursos de otros programas y/o instituciones" en los criterios de jerarquización para la aprobación de solicitudes de Fomento Ganadero y Agrícola.

[12] Reglas de Operación, Cap. 2, Art. 3 p. 7.

Puede concluirse que los casos en que se logra el desarrollo de sinergias entre los diversos programas federales son la excepción y se deben más a la voluntad de los operativos y técnicos, que a la claridad en la definición de las autoridades o de los programas. A continuación se analizan las relaciones y sinergias de los programas de la Alianza con programas estatales.

1.3.3 Relaciones y sinergias entre la Alianza y programas estatales

Para entender las relaciones y sinergias que existen entre los programas de la Alianza y las políticas estatales, es importante analizar la congruencia entre el diseño de la Alianza y las prioridades de la política sectorial estatal.

La Alianza en la política estatal

Existen diferencias importantes entre los presupuestos que los estados asignan a su política agropecuaria y por lo tanto en la oferta de programas estatales. Se observan casos en que los presupuestos sectoriales de los estados se manejan íntegramente en el marco de Alianza (Sonora y Nuevo León). En esos estados no existen otros programas, ya sea por falta de recursos o bien porque se considera más eficiente integrar los recursos estatales a la Alianza, que es un programa ya estructurado que permite atraer más recursos federales, con un ordenamiento claro, en lugar de realizar esfuerzos aislados de menor alcance.

En otras entidades, como Jalisco y Tabasco, la Alianza juega un papel importante dentro de la política sectorial, ya que es el único programa que ofrece apoyos para la capitalización a fondo perdido. Sin embargo, se realizan esfuerzos complementarios mediante otros programas estatales. En Jalisco, el presupuesto de la secretaría estatal es importante, y existen otros programas destinados a asuntos forestales y con fines de sustentabilidad a los que se asigna un presupuesto mayor que el destinado a Alianza. A su vez Tabasco cuenta con un programa de microcréditos a empresas y productores rurales al que dirige la mayor parte del presupuesto sectorial.

En Chiapas, las autoridades estatales consideran a la Alianza como “un insumo” más y no como una parte medular de la política sectorial. A pesar de ello, en la práctica la Alianza es el único programa que ofrece alternativas para la canalización de recursos para la capitalización y el desarrollo de acuerdo a la estrategia estatal, sin que sean derechos adquiridos por los productores como PROCAMPO o PROGAN.

Pocos estados han empleado la alternativa de utilizar los recursos de Alianza para la constitución de fondos de garantía, a pesar de que una de las quejas más importantes de los productores es la dificultad de acceso a créditos. En Chiapas y en Jalisco se han diseñado mecanismos para potenciar el impacto de los recursos, a través de fideicomisos que mezclan recursos de diversos programas estatales federales y constituyen fondos para facilitar a los productores el acceso a los subsidios de Alianza y otros programas. La creación de estos fondos es una alternativa adicional prevista en las Reglas de Operación para crear sinergias entre los diversos programas.

En términos generales, los estados consideran a la Alianza como un instrumento importante de la política sectorial. Se observa que el diseño de la Alianza ofrece un amplio margen de maniobra para orientar y focalizar los recursos a fin de fomentar el desarrollo de acuerdo a las prioridades locales. En la Encuesta a Otros Actores la congruencia entre el diseño del programa y las prioridades de la política sectorial estatal es evaluada con

una media nacional de 8.1.[13] A pesar de ello en los estados existen diversos niveles de comprensión acerca de las opciones que se ofrecen, y por lo tanto el margen que se establece en las Reglas de Operación no siempre se utiliza para adaptar los programas a las necesidades de la política estatal.

En este capítulo ha sido analizada la problemática de la coordinación "horizontal" y generación de sinergias entre los diversos programas de Alianza, y de estos con otros programas federales y estatales. Sin embargo, existe otra dimensión del problema ya que la gestión de Alianza se desarrolla en el marco de una estrategia de fortalecimiento del federalismo, explícitamente expuesta en el Programa Sectorial, que implica la necesidad de coordinación "vertical" entre actores. En las Reglas de Operación se prevé la participación en los procesos del programa de diversas instancias, tanto técnicas como operativas en que se incluyen a los tres niveles de gobierno y a los productores. Por ello, a continuación se analizan puntos relevantes de la gestión descentralizada de Alianza.

[13] Es importante señalar que los funcionarios estatales otorgaron una calificación media superior a la de los funcionarios federales (8.2 y 7.9 respectivamente), lo que indica que perciben a la Alianza como adaptable a la política estatal.

Capítulo 2

Gestión descentralizada de la Alianza

Desde su concepción, la Alianza contempla entre sus objetivos la promoción del federalismo, al otorgar *"recursos públicos, funciones y programas a los gobiernos estatales en un esquema de responsabilidad compartida entre los tres niveles de gobierno y los productores*"[14].

El entramado institucional para el diseño, planeación, operación, seguimiento y evaluación de la Alianza es complejo por la naturaleza misma del programa, y las Reglas de Operación consideran numerosos agentes e instancias.

En esta sección se analizan diversos aspectos de la participación de los tres niveles de gobierno y otras instancias en los programas de Alianza. En la primera parte se presenta la modalidad de ejecución nacional, mediante la cual el Gobierno Federal conviene directamente la asignación de recursos con los beneficiarios. En la segunda se presentan aspectos de la gestión de los programas en el nivel estatal, específicamente la descentralización, el arreglo institucional y la participación del presupuesto estatal. En un tercer punto se estudian las diversas modalidades de participación de los municipios en Alianza.

2.1 Modalidad de ejecución nacional

Alianza se opera bajo dos modalidades de ejecución: la federalizada y la nacional. En la modalidad federalizada se determinan los montos de los recursos federales, mediante la "Fórmula de Asignación de Recursos Federales a las Entidades Federativas" y se entregan a los Fideicomisos Estatales de Distribución de Fondos (FOFAE) para su posterior aplicación a las solicitudes y proyectos aprobados de acuerdo a la normatividad.

La modalidad de ejecución nacional se define en las Reglas de Operación como aquellos *"recursos federales que se convienen con las organizaciones de productores y en su caso, con los gobiernos estatales, para atender proyectos integrales por cultivo y especie de prioridad nacional, y programas especiales de prioridad estatal*".[15] A diferencia de la opción federalizada, SAGARPA asigna estos recursos directamente a los proyectos.

Conceptualmente, los recursos de ejecución nacional presentan un gran potencial para que el Gobierno Federal impulse proyectos que significan un alto riesgo, que requieren montos de inversión que rebasan las posibilidades de los gobiernos estatales, o se refieren a líneas estratégicas de la política federal. Se trata de un instrumento que permite la atención de regiones prioritarias mediante la aplicación de recursos con una perspectiva regional y/o favorecer a productores que por distintas razones no son apoyados por las políticas estatales.

[14] Reglas de Operación, p. 5.
[15] Reglas de Operación, p. 8.

En términos presupuestales, la modalidad de ejecución nacional representó el 35.7% de los recursos federales autorizados para Alianza para el Campo 2003 en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.[16]

Muchos funcionarios estatales perciben la modalidad de ejecución nacional como útil, ya que ofrece la alternativa de dirigir recursos al apoyo de productores dentro de la entidad, a través de proyectos de una escala superior a la que es posible financiar con recursos federalizados. Sin embargo, estos mismos funcionarios se quejan de que en la práctica, la instrumentación de los proyectos está sujeta a la discrecionalidad de la federación que se expresa en la falta de claridad de los criterios para seleccionar proyectos, beneficiarios y definir montos.

Generalmente los estados consideran que la aplicación de recursos a través de esta modalidad debe ser acorde con las estrategias estatales. En estados como Nuevo León y Jalisco, algunos de los proyectos de ejecución nacional otorgados por SAGARPA central se ejercieron a través de los FOFAE y por lo tanto el destino de los recursos fue del conocimiento del gobierno estatal.

Sin embargo, se han documentado casos en que los recursos se aplican sin el conocimiento del estado, incluso otorgando apoyos a componentes o estrategias contrarias a lo estipulado en los planes locales de desarrollo. En el caso de Chiapas, por ejemplo, se ejercieron recursos nacionales para apoyo a vientres en la región de los Altos a pesar de que la estrategia de desarrollo estatal establece estrictos criterios de sustentabilidad que prevén la reducción de la actividad ganadera.

En el caso de Desarrollo Rural, algunos estados han reportado dificultades para establecer comunicación con la Unidad Técnica Operativa Nacional (UTON), que es la instancia encargada de seleccionar proyectos de ejecución nacional entre el conjunto de propuestas estatales y de los productores. La triangulación con la Delegación de SAGARPA impide una comunicación directa entre los actores estatales y ese organismo.

En este marco, limitar la participación de los estados en las decisiones para la aplicación de recursos de ejecución nacional es percibido por las estructuras estatales como un retroceso en el proceso de federalización, ya que puede ocasionar un debilitamiento de su autoridad al establecer otra vía para que los productores obtengan apoyos y tener otro interlocutor con criterios distintos, aún bajo el mismo esquema de Alianza.

Para este año, el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación establece en su artículo 64 bis C *que "se deberá garantizar la federalización en su totalidad de los siguientes programas... de la Alianza para el Campo… los subprogramas: Desarrollo Rural, Fomento Agrícola, Fomento Ganadero e Integración de Cadenas Agroalimentarias"*.[17]

Esta determinación, de acuerdo a diversos funcionarios entrevistados, es el resultado de presiones políticas originadas en la Cámara de Diputados, entre otras, por la Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Agropecuario por lo que no se basa en estudios que justifiquen la supresión de la modalidad de ejecución nacional, ni tampoco tiene referentes en propuestas alternativas del gobierno federal.

[16] SAGARPA, Evaluación Interna Alianza para el Campo 2003.
[17] Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación (DPEF), 2004, Art. 64 bis C.

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

La mayor parte de los gobiernos de los estados visitados suponen y cuentan con que la Federación tiene recursos alternativos para seguir apoyando proyectos de ejecución nacional, ya sea dentro o fuera del marco de Alianza. A otros, se les ha comunicado por vía oficial que no habrá recursos de ejecución nacional por lo que deberán realizar las previsiones correspondientes en el presupuesto federalizado.[18] Sin embargo, no hay claridad respecto a las reglas de aplicación de los recursos que se federalicen, y al hecho de que al sujetarse a las Reglas de Operación vigentes, sería imposible financiar proyectos de gran magnitud a pesar de ser rentables o socialmente deseables.

No obstante lo establecido en el DPEF, autoridades federales de SAGARPA argumentan que el término "federalización de los programas" simplemente quiere decir, de acuerdo a una interpretación convenida con la Cámara de Diputados, "mantener una responsabilidad compartida entre los niveles de gobierno", por lo que no se ha federalizado la totalidad de los recursos en 2004 y se han empleado, entre otros fines, para otorgar el 20% adicional ofrecido en la estrategia de municipalización[19]. Otros funcionarios comentan que se ha mantenido el recurso en la Secretaría a fin de atender "prioridades nacionales" y que el recurso se enviará etiquetado a los fideicomisos estatales, pero ya no habrá un proceso de "concurso" entre proyectos. Un tercer grupo afirma que no hay recursos de Alianza para la operación en el nivel nacional y que se cumplió con lo dispuesto en el DPEF. Finalmente un cuarto grupo afirma que hay recursos y que están concentrados en determinadas áreas, por lo que las demás no tienen acceso a ellos.

En síntesis, las inquietudes y confusión respecto a los recursos de ejecución nacional 2004 que existe en los estados, es reflejo de la situación de confusión en la SAGARPA Federal. La falta de claridad sobre la existencia y disponibilidad de los recursos, los mecanismos para acceder a ellos y las prioridades de asignación, se ha acentuado respecto a ejercicios anteriores.

2.2 Descentralización de Alianza y desarrollo institucional

En el marco del federalismo, las Reglas de Operación de Alianza facultan a agentes estatales para la gestión de los programas. El manejo descentralizado del programa requiere la creación de instancias y multiplica el número de agentes involucrados, complicando la distribución de atribuciones. Así, los mecanismos para su vinculación ordenada y eficiente resultan complejos y en ocasiones poco claros por lo que inciden negativamente tanto en la operación como en el impacto de los programas.

Existen ámbitos de la operación de Alianza en que se prevé la responsabilidad compartida entre estado y Federación, en los que en términos generales el funcionamiento del arreglo institucional es bueno. Por ejemplo, la reprogramación de los recursos presupuestales de la Alianza es facultad de los Consejos Estatales de Desarrollo Rural Sustentable, en los que la Delegación es secretario técnico y preside el gobierno estatal. Otro ejemplo son los

[18] Es el caso del estado de Oaxaca.
[19] Ver la estrategia de municipalización de los programas de Desarrollo Rural al final de este capítulo.

comités de los fideicomisos estatales de distribución de fondos (FOFAE) que tienen la misma estructura.

En general se observa que cuando la función de SAGARPA es normativa, es decir, cuando se limita a asegurar la observación y el cumplimiento de las Reglas de Operación, de lo establecido en los Anexos Técnicos y de las estrategias definidas por la Federación, no existe tensión en la relación con el estado. El problema se da principalmente cuando las dos instancias comparten la responsabilidad de la operación de la Alianza.

2.2.1 Distribución de funciones entre estado y federación

La descentralización de los programas de la Alianza hacia los estados se formaliza mediante los Convenios de Concertación (o de cooperación) celebrados entre el Gobierno Federal y las Entidades Federativas que se ratifican en el marco de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.[20]

En dichos convenios (y en las Reglas de Operación) se establece que el gobierno estatal está facultado para *"coordinar la operación de los Distritos de Desarrollo Rural para la Ejecución de los programas de la Alianza para el Campo, asumiendo la responsabilidad de las instrucciones que en esta materia se otorguen a los Jefes de Distrito*",[21] es decir, se faculta al gobierno estatal para operar a través de instancias y personal federal.

En la muestra de estados visitados se encuentra toda una gama de arreglos institucionales y mecanismos para la operación, particularmente en cuanto a la recepción y trámite de solicitudes de Alianza que se resume en el Cuadro 6. Esta diversidad prueba, por un lado, que existe un importante margen de maniobra para adaptarse a la situación de cada estado, y por otro lado muestra que la relación entre el Secretario y el Delegado es determinante de la eficacia del arreglo institucional que prevalecerá.

[20] Los convenios firmados en 1996 se renovaron en 2001. En 2004 se adicionan cláusulas que contemplan la intervención de la Auditoría Superior de la Federación. Los objetivos generales establecidos en dichos convenios hasta 2001 (que no sólo contemplan los programas de la Alianza) son:

- 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.
- Fomentar las exportaciones de los frutos del campo.

La asignación presupuestal anual se formaliza mediante Anexos Técnicos, que se analizarán en el Capítulo 3.

[21] Reglas de Operación, p. 11.

Cuadro 6. Arreglo institucional para la recepción y trámite de solicitudes de Alianza

Estado	Recepción y trámite de solicitudes en:				Observaciones
	DDR y CADER	Oficinas estatales	Ambas	Otros	
Chiapas		X			Se opera a través de las delegaciones regionales del gobierno estatal.
Guanajuato	X				Existe una clara distribución de atribuciones entre la Delegación y la Secretaría Estatal.
Jalisco			X		Hasta 2003 la Dirección de Distritos de Desarrollo Rural del gobierno estatal coordinaba el trabajo de los 8 DDR federales y 4 estatales. En 2004, las tensiones entre Delegación y gobierno estatal impiden seguir con esta dinámica.
Nuevo León	X				A partir de 2004 los DDR y CADER se ocuparán de la operación de Alianza. Anteriormente fungían como ventanillas las oficinas o representantes de la hoy Corporación[22], la Unión Ganadera y las oficinas centrales de la Corporación. En términos generales se percibe poca claridad en el arreglo institucional para la recepción de solicitudes.
Oaxaca		X			Se opera a través de las coordinaciones regionales del gobierno estatal. La Delegación no acepta la legalidad de las ventanillas estatales.
Querétaro				X	Se opera a través de las vocalías municipales agropecuarias (excepto en 2003 por ser año electoral) como ventanillas de recepción. El trámite es a través de las direcciones regionales estatales. La participación de la Federación es normativa y técnica principalmente. Existe una distribución de atribuciones clara entre la Delegación y la Secretaría estatal.
Sonora	X				En la práctica el gobierno estatal no ha asumido el control operativo de DDR y CADER, a pesar de lo establecido en el Convenio de Coordinación.
Tabasco	X				Existe buena coordinación entre DDR y gobierno estatal.

Fuente: Entrevistas realizadas en el trabajo de Campo

[22] La Corporación para el Desarrollo Agropecuario de Nuevo León es la nueva instancia estatal encargada del desarrollo rural.

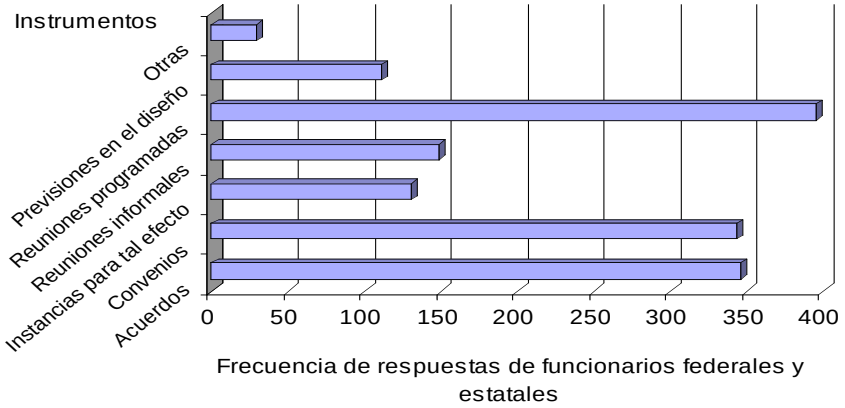
En el caso de Sonora, la ratificación del Convenio de Coordinación en 2001 consideraba que el Estado asumiría la operación y ejercicio de los Programas de la Alianza para el Campo y por lo tanto controlaría la operación de los Distritos de Desarrollo Rural. En ese entendido, el gobierno estatal en el pasado otorgó vehículos nuevos a los jefes de DDR y un sobresueldo a los empleados de CADER y DDR, determinaciones que después fueron suspendidas por observaciones de la contraloría federal.

En ese estado existe adicionalmente un acuerdo entre los gobiernos federal y estatal para que los jefes de DDR puedan ser propuestos por el gobierno del estado. Sin embargo, la Federación ha hecho cambios sin tomar en cuenta la opinión estatal y se han suspendido los apoyos estatales a las ventanillas federales. En resumen, a la fecha no se ha dado cumplimiento a la cláusula de descentralización.

Se han encontrado ejemplos de esta misma problemática en estados como Jalisco, lo que muestra la necesidad de precisar las atribuciones más allá de lo establecido en los convenios.

En la Encuesta a Otros Actores se estudian los mecanismos de coordinación entre gobierno estatal y Delegación. Como se observa en la Figura 1, los principales mecanismos son reuniones, acuerdos y convenios, mientras que son poco frecuentes mecanismos como son instancias y previsiones en el diseño. Es decir, existe un esfuerzo por institucionalizar la coordinación, aunque en campo se observa que éste no se traduce en el cumplimiento riguroso y sistemático de los acuerdos.

Figura 1. Mecanismos de coordinación entre Delegación Estatal de SAGARPA y Secretaría de Desarrollo Agropecuario Estatal (frecuencia de opinión)



Fuente: Encuesta a Otros Actores

En el estado de Oaxaca, las desavenencias entre gobierno federal y estatal son extremas e inciden (incluso impiden) la operación de la Alianza. La interpretación de las Reglas de Operación de la Delegación de SAGARPA, es que las únicas ventanillas facultadas para la operación de la Alianza son los CADER y DDR. Lo anterior, aunado a la baja participación del estado en el presupuesto de Alianza y problemas para el cierre de ejercicios de años anteriores, provoca un enfrentamiento entre la Federación y el estado, al grado que la Delegación no acepta la legalidad de las ventanillas estatales ni de la convocatoria de la Alianza 2004. Al mes de julio, no se había firmado el anexo técnico del

programa de Desarrollo Rural, aparentemente por el firme desacuerdo del gobierno estatal de aceptar la iniciativa “unilateral” de municipalización de SAGARPA.

2.2.2 Proceso de federalización y desarrollo institucional

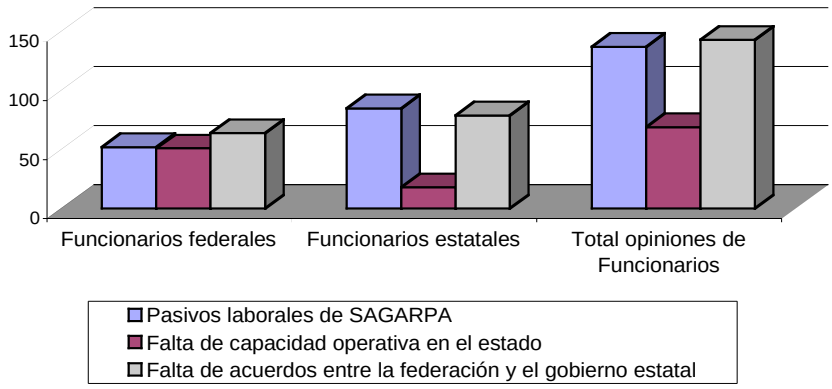
La necesidad de avanzar en el proceso de federalización de la política agropecuaria, crece y se agudiza en 2004, especialmente a causa de la importante reducción del personal federal en los estados (alrededor del 15% del personal de confianza) y del gasto corriente (superior al 40%) que ha afectado el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

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

Por su parte, algunos funcionarios de SAGARPA, tanto en las delegaciones como en el centro, sienten amenazada su posición y por ello mantienen inercias centralistas que impiden avanzar en el proceso de descentralización. Una de las principales razones para justificar esta posición es la falta de capacidad operativa en el estado (ver Figura 2).

De acuerdo a la Encuesta a Otros Actores, la principal causa de estancamiento del proceso de federalización es la falta de acuerdo entre la Federación y los estados. La segunda causa reportada por los funcionarios son los pasivos laborales de SAGARPA; sin embargo, en un análisis por tipo de funcionario, esta es la primera causa de acuerdo a los funcionarios estatales, como se observa en la Figura 2.

Figura 2. Principales causas del estancamiento del proceso de federalización (frecuencia de opinión de funcionarios federales y estatales)



Fuente: Encuesta a Otros Actores

Se observa un importante esfuerzo de la Federación por capacitar a sus trabajadores y por mejorar las condiciones de las instalaciones (a través de cursos en el marco del Programa de Desarrollo Institucional, talleres de capacitación en materia de

municipalización y del Programa “CADER Digno”). Sin embargo el rezago acumulado en términos de desarrollo institucional, aunado a las cada vez más importantes restricciones presupuestales, impide que los esfuerzos actuales sean suficientes para revertir la tendencia de deterioro de los servicios e instalaciones.

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

Distribución de gastos de operación de Alianza

La distribución de los gastos de operación de la Alianza entre los estados y las delegaciones (equivalentes al 3% del presupuesto convenido por el estado y la Federación) es otro motivo de controversia ya que las Reglas de Operación son generales y no contemplan alternativas precisas para los diversos arreglos institucionales en los estados. En algunos casos se ha determinado una distribución proporcional al presupuesto que ejerce cada unidad responsable, ya sea federal o estatal. Sin embargo, existen gastos (de supervisión y otros) que no pueden distribuirse mediante esa regla ya que, si bien los responsables de esas actividades no ejercen recursos directamente, sí los requieren para llevar a cabo sus funciones. Por ejemplo en Jalisco, el 70% del gasto operativo se concentra en SAGARPA a pesar de que se establece que la secretaría estatal debe concentrar y monitorear la operación, y de que tiene 4 Distritos de Desarrollo Rural estatales.

En el presente ejercicio, se agudizan las controversias ya que los gastos de operación de Alianza tienden a utilizarse para cubrir las necesidades y faltantes de las Delegaciones, DDR y CADER, dada la reducción presupuestal del gasto corriente de SAGARPA. En el caso de Nuevo León, se ha observado que los gastos de operación no llegan a los DDR y CADER a través de la Delegación, por lo que el gobierno estatal los entrega directamente.

La mala distribución de recursos entre las áreas operativas y el uso de los mismos para fines distintos de los previstos, afecta negativamente la operación de Alianza. Impide, por ejemplo, la correcta supervisión de avances de obras y el seguimiento de los apoyos por falta de personal, gasolina y vehículos. Funcionarios de DDR y CADER comentan que las condiciones de trabajo se han deteriorado por falta de recursos, los vehículos se encuentran en mal estado, por lo que tienen que desplazarse por sus propios medios para llevar a cabo sus responsabilidades.

En síntesis, el arreglo institucional y la generalidad normativa que se establece en las Reglas de Operación permite, en la práctica, realizar las adecuaciones necesarias al arreglo institucional en los estados para la instrumentación de la Alianza. Con ello se abre un espacio tanto para el desarrollo de relaciones armoniosas y claras entre la Federación y el estado, es el caso en Querétaro y Guanajuato, como para el de situaciones conflictivas. En términos generales, se observa que la situación queda sujeta a las voluntades y personalidades de los delegados (para permitir el control al estado de su personal y limitarse a su papel normativo), y de los secretarios estatales (para asumir la operación a través de personal que no tiene la obligación de rendirle cuentas). La alta dependencia del funcionamiento del arreglo institucional al perfil de los funcionarios muestra la fragilidad de la situación.

Por otra parte, el esquema de federalización inacabada en que las atribuciones no quedan claramente definidas, provoca que existan conflictos de intereses entre las instancias involucradas, y que se utilice el margen de interpretación de las Reglas de Operación como instrumento para ejercer presión o justificar posiciones tanto de los gobiernos estatales, como de la Federación. En muchos casos intervienen factores más de carácter político o de enfrentamiento institucional que de búsqueda de soluciones para la operación u optimización de los programas.

Ante la problemática antes descrita, el programa piloto de descentralización de la totalidad de la política agropecuaria propuesto por SAGARPA resulta de gran importancia. De acuerdo a funcionarios de Nuevo León, los avances son importantes, y se está trabajando en la búsqueda de esquemas para facilitar la transición.

2.2.3 Participación del presupuesto estatal en las inversiones de Alianza

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

La participación presupuestal promedio de los estados en el financiamiento de la modalidad federalizada de la Alianza para el Campo, se ha reducido en términos relativos, ya que de 2002 a 2004 ha pasado de representar el 30.3% del total, a un 26.1%. La proporción de las aportaciones estatales al presupuesto federalizado total convenido de la Alianza en 2004 son muy dispares entre las entidades federativas y van desde un rango de 3.5% en Oaxaca hasta 48% en Guanajuato[23].

Cuadro 7. Presupuesto federalizado de Alianza para el Campo convenido[24] al nivel nacional 2002-2004 por fuente de financiamiento y por grupo de programas (millones de pesos corrientes)

Grupo de Programas	Presupuesto Federal			Variación nominal %		Presupuesto Estatal			Variación nominal %		Presupuesto Total			Variación
	2002	2003	2004	2002-2003	2003-2004	2002	2003	2004	2002-2003	2003-2004	2002	2003	2004	2002-2003
Fomento Agrícola	1,081.4	1,343.3	1,214.9	24.2	-9.6	432.2	414.5	445.1	-4.1	7.4	1,513.6	1,757.8	1,660.1	16.1
Fomento Ganadero	510.4	690.0	712.8	35.2	3.3	311.1	293.7	301.0	-5.6	2.5	821.5	983.7	1,013.7	19.7
Desarrollo Rural	1,671.8	1,770.5	1,971.3	5.9	11.3	546.9	535.2	473.9	-2.1	-11.4	2,218.7	2,305.7	2,445.3	3.9
Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria	356.9	507.6	597.6	42.2	17.7	269.8	314.0	362.2	16.4	15.4	626.7	821.6	959.8	31.1
Otros programas 1/	45.4	66.0	70.5	45.4	6.7	31.8	27.6	34.8	-13.1	26.0	77.2	93.7	105.3	21.3
T o t a l	3,665.9	4,377.4	4,567.1	19.4	4.3	1,591.8	1,585.0	1,617.1	-0.4	2.0	5,257.7	5,962.4	6,184.1	13.4
Participación en el presupuesto total %	69.7	73.4	73.9			30.3	26.6	26.1						

1/ Sistema de Información para el Desarrollo Rural Sustentable.

Fuente SAGARPA: Informe de Avances de la Alianza para el Campo, Coordinación General de Delegaciones y Evaluación Interna Alianza 2002-octubre.

[23] Informe de avances de la Alianza al 15 de julio de 2004, Coordinación General de Delegaciones, SAGARPA.

[24] Dado que los ejercicios 2003 y 2004 están operando a la fecha de elaboración del informe, se utiliza el presupuesto convenido para permitir la comparación entre años.

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

Cuadro 8. Participación estatal en el financiamiento de Alianza respecto al total de recursos públicos convenidos

Estado	Participación convenida 2004	Justificación
Nuevo León	34%	En el estado se considera importante modular el monto de los recursos estatales (determinación del *pari passu*) que se destinan a la Alianza a un nivel sostenible en el tiempo, ya que, de acuerdo a la fórmula de asignación de recursos, el recurso estatal comprometido en un año, incide en la asignación del año siguiente.[25]
Jalisco	33%	El gobierno dirige importantes esfuerzos a programas estatales de agua, forestales y de sustentabilidad, sin embargo, no existen programas que persigan los mismos fines que la Alianza, por lo que el estado asigna una proporción importante de su presupuesto a Alianza.
Guanajuato	48%	El estado considera prioritario duplicar los recursos que se canalizan al estado vía presupuesto federal. No hay otros programas estatales relevantes.
Oaxaca	3.5%	Esta situación se debe sobre todo a la falta de recursos estatales destinados al sector. No hay otros programas estatales importantes.

Fuente: Coordinación General de Delegaciones, informe de avances al 15 de julio de 2004 e información recabada en las visitas de campo.

A pesar de que la tendencia de la participación estatal como proporción del presupuesto total de Alianza es decreciente, es necesario realizar un análisis por programa. Los porcentajes de distribución de presupuesto total convenido por programa y por tipo de recurso para el periodo 2002-2004 son:

[25] El componente Relación Estatal del Factor Eficiencia y Participación Estatal de la fórmula crea un compromiso para mantener dicho nivel de participación en los siguientes años ya que prevé un efecto de reducción de recursos federales si disminuye la participación estatal.

Cuadro 9. Distribución porcentual del presupuesto federalizado de Alianza para el Campo 2002-2004 entre programas según fuente de financiamiento

Grupo de Programas	Distribución porcentual recurso									Diferencia (signo negativo= menor participación estatal que federal)		
	Federal			Estatal			Total					
	2002	2003	2004	2002	2003	2004	2002	2003	2004	2002	2003	2004
Fomento Agrícola	29.5	30.7	26.6	27.2	26.1	27.5	28.8	29.5	26.8	-2.3	-4.5	0.9
Fomento Ganadero	13.9	15.8	15.6	19.5	18.5	18.6	15.6	16.5	16.4	5.6	2.8	3.0
Desarrollo Rural	45.6	40.4	43.2	34.4	33.8	29.3	42.2	38.7	39.5	-11.2	-6.7	-13.9
Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria	9.7	11.6	13.1	16.9	19.8	22.4	11.9	13.8	15.5	7.2	8.2	9.3
Otros programas 1/	1.2	1.5	1.5	2.0	1.7	2.2	1.5	1.6	1.7	0.8	0.2	0.6
T o t a l	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0			

1/ Sistema de Información para el Desarrollo Rural Sustentable.

Fuente SAGARPA: Informe de Avances de la Alianza para el Campo, Coordinación General de Delegaciones y Evaluación Interna Alianza 2002-octubre.

En el Cuadro 9 se observa que los estados realizan aportaciones más que proporcionales a las de la Federación para los tres años en los programas de Fomento Ganadero, Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria y SNIDRUS. En los programas de Desarrollo Rural, la Federación aporta una gran proporción de su presupuesto (superior al 40%) mientras que los estados aportan alrededor del 32% del suyo con una tendencia decreciente en el periodo de referencia.

Destaca la tendencia creciente a la inversión en Sanidad que se incrementa de un 17% en 2002 a 22% del recurso estatal en 2004. La información recabada en las visitas a los estados es consistente con este resultado, ya que en la mayor parte de los mismos, funcionarios estatales consideran que el componente que suma más valor agregado al sector agropecuario es la sanidad debido a que facilita y ofrece certidumbre para la comercialización de los productos. En el caso de Sonora se dirige más del 20% de los recursos de Alianza a los programas de sanidad agropecuaria (con una tendencia creciente de 2001 a 2003)[26].

En términos generales, la Federación considera que la única forma para estimular una mayor participación de los estados en el presupuesto anual de Alianza sería incrementar la importancia del factor en la fórmula de distribución de recursos que premie o castigue el monto de los aportes estatales cada año. Sin embargo funcionarios estatales afirman que las inversiones se dirigen hacia los programas que ellos perciben de mayor rentabilidad y cuyo diseño y objetivos responden de manera ágil a las necesidades estatales.

[26] Fuente: Cuadro de Avance Financiero de Alianza para el Campo proporcionado por la Secretaría Estatal.

2.3 Participación de Alianza en el proceso de municipalización

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

La Ley de Desarrollo Rural Sustentable en su artículo 31- XII establece que los Distritos de Desarrollo Rural deben *"Apoyar la participación plena de los municipios en la planeación, definición de prioridades, operación y evaluación de las acciones del desarrollo rural sustentable…"* En ese contexto, la estrategia de municipalización de SAGARPA, opera a través del programa de Desarrollo Rural de Alianza. Por una parte el se trabaja en el fortalecimiento de las capacidades de planeación y administrativas de los municipios, se difunde la LDRS y la visión de desarrollo rural de la Secretaría. Por otra parte, se promueve una participación activa en el ejercicio de los recursos del programa de Desarrollo Rural a través de la estrategia de operación municipalizada. Adicionalmente, en algunos estados, la participación de los gobiernos municipales es como ventanilla receptora de las solicitudes de Alianza y como asesor de los productores.

2.3.1 Consejos Municipales para el Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS)

Mediante el subprograma de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural de la Alianza para el Campo (PROFEMOR), se ha impulsado y coordinado la constitución de los Consejos Municipales para el Desarrollo Rural Sustentable.

De acuerdo a SAGARPA, los Consejos tienen como funciones principales:

- "*Propiciar la convergencia de instrumentos y acciones provenientes de los diversos programas sectoriales.*
- *Ser una instancia consultiva con carácter incluyente y representativo de los intereses de los productores y agentes de la sociedad rural.*
- *Emitir opiniones de coordinación de las actividades de difusión y promoción hacia los sectores sociales representados de los programas, acciones y normas relacionadas con el PEC."*[27]

Al mes de julio de 2004 estaban constituidos aproximadamente 2,100 CMDRS en todo el país[28]. Sin embargo funcionarios estatales y federales han manifestado que en muchos casos no son representativos y/o plurales.

El proceso de consolidación y de organización del trabajo de los consejos ha avanzado de manera desigual entre los estados. Muestra de su fragilidad institucional es el caso de Nuevo León y Sonora: en 2002 se había concluido la constitución de CMDRS, pero en 2003, año en que hubo cambio de presidentes municipales, se detuvo el proceso. En 2004 se ha retomado mediante una estrategia de "reactivación", que en ocasiones es de re-constitución de los CMDRS.

El 70% de los funcionarios federales y estatales encuestados[29] consideran que las funciones de los CMDRS están bien definidas y el 57% opina que los intereses del

[27] Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Subsecretaría de Desarrollo Rural, "Fortalecimiento Institucional para el Desarrollo Rural Municipal", SAGARPA e INCA Rural.
[28] Fuente: Funcionarios de la Subsecretaría de Desarrollo Rural.
[29] Resultados de la Encuesta a Otros Actores.

municipio están representados. Sin embargo, se ha constatado que algunos gobiernos municipales son reticentes a aceptar las funciones y decisiones de los consejos, ya que se percibe al coordinador[30] como un representante, ya sea de SAGARPA o del gobierno estatal, y no un agente que vela por los intereses del municipio. A fin de evitar que esta situación impida el buen funcionamiento de los CMDRS, la SAGARPA ha acertado en proponer que el coordinador del consejo sea del municipio.[31]

2.3.2 Planeación Municipal

La estrategia de fortalecimiento de los municipios considera prioritario el acercamiento de la toma de decisiones a las localidades, con base en criterios claros y prioridades de desarrollo compartidas. Para la definición de dichos criterios, se ha atribuido a los coordinadores de los CMDRS, la elaboración de diagnósticos y planes de desarrollo rural municipal. Sin embargo, en opinión de algunos funcionarios debiera contarse con un equipo, preferentemente colegiado y multidisciplinario, para crear el espacio institucional necesario para el desarrollo de planes útiles para la gestión y orientación del desarrollo local.

A pesar de que este no es el único esfuerzo de planeación en los municipios (ya que existen los COPLADEMUN), es el único con una visión incluyente e integral que incorpora un enfoque territorial sustentable del desarrollo y busca la creación de sinergias entre los programas que se aplican en el municipio. En este sentido, los CMDRS presentan un gran potencial para lograr la apropiación por parte de los municipios de las acciones y estrategias de desarrollo local. Se ha contemplado que sean las instancias a través de las cuales se implemente el Programa Especial Concurrente en los municipios, lo que implica instrumentar la coordinación entre los programas federales que inciden en el desarrollo rural. Sin embargo, a la fecha los resultados y acciones concretas son incipientes y limitados.

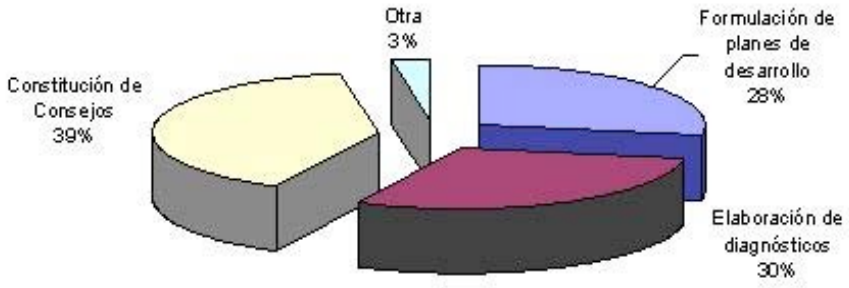
Las ventanillas de recepción de solicitudes de los programas han encontrado en las sesiones de los CMDRS un buen foro para difundir la Alianza, y en muchos casos las solicitudes formales que ingresan son analizadas previamente por los consejos y seleccionadas de acuerdo a las prioridades establecidas en los planes municipales.

Algunos estados han establecido mecanismos para garantizar la prioridad de asignación de recursos para los proyectos que cuenten con el visto bueno de los CMDRS, con lo que su trabajo de planeación se traduce en resultados concretos e incentiva a los participantes. El reto es crear otros instrumentos que garanticen la continuidad y legitimidad del trabajo de los CMDRS, más allá de la lógica y los tiempos electorales.

En la Encuesta a Otros Actores, se encuentra evidencia de que se conoce el trabajo de los CMDRS, ya que los funcionarios de desarrollo rural, tanto estatales como federales consideran que las principales contribuciones de Alianza a la municipalización son la constitución de los mismos y la elaboración de diagnósticos y planes de desarrollo locales.

[30] Generalmente son técnicos del PROFEMOR.
[31] Propuesta del C. Subsecretario de Desarrollo Rural en el Taller de Trabajo del 27 de julio del Programa de Formación para Subdelegados de Planeación de la SAGARPA.

Figura 3. Frecuencia de opinión de funcionarios federales y estatales sobre la contribución de Alianza al proceso de fortalecimiento municipal



Fuente: Encuesta a Otros Actores

2.3.3 Municipalización de recursos de Desarrollo Rural

Características de la propuesta federal

En 2004 el Gobierno Federal lanzó una iniciativa para incrementar la participación de los municipios ya no únicamente en la planeación y definición de prioridades, sino también en la operación de los programas de Alianza a través del ejercicio de recursos federales. Para ello, se propuso a los estados comprometer la operación municipalizada de al menos el 50% de los recursos del Programa de Desarrollo Rural bajo dos modalidades.

- Modalidad 1. Prevé la transferencia directa de los fondos del FOFAE, a la cuenta del Gobierno Municipal. En este contexto, el Departamento de Desarrollo Rural del Municipio o su equivalente, fungirá como ventanilla para la recepción de solicitudes y el Consejo para el Desarrollo Rural Sustentable tendrá la responsabilidad de validar técnicamente las solicitudes de acuerdo a las prioridades determinadas por el propio municipio.

SAGARPA definió inicialmente un conjunto de requisitos necesarios para aplicar esta modalidad de operación municipalizada:

1. La constitución formal del Consejo Municipal para el Desarrollo Rural Sustentable.
2. El municipio debe contar con un plan de desarrollo validado por el Consejo.
3. El gobierno municipal debe considerar en su estructura, un Departamento de Desarrollo Rural o equivalente, cuyo Director haya sido validado por el CMDRS.
4. El Gobierno Municipal, debe presentar un presupuesto del ejercicio 2004 validado por el CMDRS.
5. Se debe constituir un mecanismo de ejercicio del recurso compartido entre la Delegación de la SAGARPA, Gobierno del Estado y Gobierno municipal.

Se estableció como incentivo un 20% adicional de recursos federales respecto a lo asignado vía fórmula, a los estados que municipalizaran en esta modalidad.

- Modalidad 2. En caso de no cumplir con los requisitos de la modalidad 1 se fijarían montos presupuestales etiquetados para cada municipio y se pagarían los apoyos solicitados por cada Municipio a través del FOFAE.
  Esta alternativa prevé la participación de los municipios mediante la definición de prioridades de asignación de recursos. En algunos estados como Chiapas, ya desde el 2003, algunos municipios seleccionaron las solicitudes que deseaban apoyar y el FOFAE pagó lo que decidió el municipio. El estado definió el monto asignado a cada municipio y el Consejo definió los proyectos que serían apoyados.

Postura de los distintos gobiernos

La iniciativa ha suscitado diferentes reacciones de los gobiernos estatales. De los estados visitados, sólo Tabasco, Guanajuato y parcialmente Nuevo León (17 municipios de los 44 rurales), aceptaron ejercer recursos federalizados a través de los municipios a fin de obtener el 20% adicional al presupuesto asignado al programa vía fórmula. Al mes de julio la SAGARPA informa que 20 estados han aceptado la operación municipalizada. El acuerdo entre niveles de gobierno para concretar la asignación de recursos se incorpora al clausulado específico en el Anexo Técnico 2004 del Programa de Desarrollo Rural y se firma un anexo de ejecución del programa con el gobierno municipal.

La propuesta del gobierno de Nuevo León resulta interesante por la corresponsabilidad que crea con los municipios. Contempla que los gobiernos de los municipios que participen en la Modalidad 1 aportarán en 2004, 25 centavos por cada peso de recursos públicos del programa de Desarrollo Rural municipalizado y esa proporción del aporte municipal aumentará gradualmente. Se prevé que los recursos de uno de los fondos del Ramo 33 (Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, FAIS) sea la fuente de financiamiento para estos aportes municipales. Para el recurso restante no municipalizado por el que podrán competir todos los municipios, se establece que los gobiernos municipales aportarán también 25 centavos por cada peso de otras fuentes. Las propuestas de proyectos por apoyar tendrán que salir de los Consejos Municipales.

Los estados que han rechazado esta iniciativa aducen falta de confianza en la capacidad institucional y administrativa de los gobiernos locales. Observan riesgos de uso con fines políticos de los recursos, y consideran que es necesario iniciar un proceso para crear las condiciones que garanticen que el presupuesto se dirigirá hacia los fines para los que fue programado.

El argumento de falta de capacidad administrativa municipal que utilizan algunos gobiernos estatales para rechazar la propuesta de operación municipalizada debe relativizarse, ya que el recurso de Alianza en muchos casos representa un monto muy pequeño respecto a las transferencias federales que ya reciben los municipios. Por ejemplo, el municipio de San Pablo Huixtepec en el estado de Oaxaca, operó recursos federales por 3.1 millones de pesos en el 2000[32] y recibirá en 2004 cerca de 9.0 millones por concepto de Ramo 33 y 28. La propuesta de asignación de recursos de Desarrollo Rural a este municipio que plantea SAGARPA es de tan sólo 314 mil pesos.[33]

A pesar de los argumentos anteriores y de la postura oficial de algunos estados en contra de la municipalización de los recursos, funcionarios federales motivan a los municipios para que estos presionen a los gobiernos estatales a aceptar esta iniciativa. Dichos funcionarios participan activamente promoviendo la municipalización entre los gobiernos locales, incluso sin el acuerdo del estado.

Un caso crítico es el de Oaxaca en que SAGARPA presiona para la firma de un Anexo de Desarrollo Rural con modalidad municipalizada,[34] aun cuando el estado envió un Anexo

[32] Fuente: Sistema Nacional de Información Municipal. www.inafed.gob.mx.

[33] Fuente: Propuesta de Anexo Técnico con modalidad municipalizada para Desarrollo Rural, planteada por SAGARPA al Gobierno de Oaxaca. Este municipio fue visitado en el trabajo de campo.

[34] La propuesta de municipalización del 50% de los recursos de desarrollo rural a Oaxaca incluye una distribución presupuestal por municipio con base en una fórmula determinada por la SAGARPA y que al parecer no es del conocimiento del estado. Se asignan recursos únicamente a 200 de los 570 municipios de la entidad. De acuerdo a funcionarios federales, la fórmula de asignación de recursos a los municipios asigna como constantes un monto proporcional por municipio en el estado y un pago para el coordinador. Adicionalmente pondera cuatro variables: población rural, localidades de alta y muy alta marginación,

Técnico en el que no considera la municipalización del recurso. El estado ha informado por vía oficial que no acepta la iniciativa "unilateral" de municipalización de SAGARPA argumentando que no existen las condiciones para ello por ser un año electoral en el estado y porque la estrategia de desarrollo estatal se realiza en el nivel de microregión y no de municipio, a fin de fomentar un desarrollo más articulado dado el tamaño y número de municipios del estado (570 municipios). Al mes de julio no se había firmado el Anexo Técnico de Desarrollo Rural y no se habían radicado los recursos federales al estado.

Incluso en el caso que los estados acepten la municipalización, no todos los gobiernos municipales tienen incentivos para asumir la responsabilidad del ejercicio de los recursos de Alianza, ya que pueden ser sujetos de presión por parte de los productores locales, y en muchos casos el presupuesto que se asigna al municipio no justifica el costo político y administrativo.

En síntesis, es imprescindible que los esfuerzos que realiza la SAGARPA para fortalecer a los municipios a través de la federalización del recurso de los Programas de Desarrollo Rural, consideren negociaciones y acuerdos entre los tres niveles de gobierno. Además de la problemática antes descrita, el proceso de municipalización se ve amenazado por diversas dificultades operativas que se analizan a continuación.

Dificultades operativas en el proceso de municipalización de los recursos de desarrollo rural

Durante el proceso de firma de anexos municipalizados se han modificado / incorporado criterios para la selección de los municipios que operarán recursos, adecuando la estrategia a las condiciones de cada estado y aterrizando la propuesta inicial de SAGARPA. La falta de claridad de los tiempos y los mecanismos concretos de operación ha suscitado dificultades para la instrumentación de la estrategia. Por ejemplo, el retraso en la firma del Anexo Técnico de Desarrollo Rural y la confusión sobre los procedimientos que deberían aplicarse en Tabasco, impidió el inicio de la operación de ventanillas de acuerdo a las fechas establecidas por el estado.

Al mes de julio, no existía claridad sobre como se manejarían los recursos en los municipios. En Guanajuato y Tabasco algunos funcionarios comentaban que se establecería una cuenta mancomunada entre municipio, estado y federación, mientras que otros señalaban que únicamente se daría a conocer a los municipios el monto de recursos disponibles y el FOFAE sería el encargado de liberar los pagos.

Los resultados de la Encuesta a Otros Actores corroboran la confusión que predomina en los estados respecto a la operación de los recursos "municipalizados". El 46.3% de los funcionarios federales y estatales encuestados en el nivel nacional, reportan que los recursos que se destinan a los municipios se asignan vía FOFAE y el 25.5% que son asignaciones presupuestales etiquetadas para proyectos autorizados por los municipios. Únicamente el 15.3% considera que los municipios serán los responsables del ejercicio de los recursos[35].

De acuerdo a los funcionarios estatales y federales encuestados, el principal problema operativo que enfrenta el proceso de municipalización es la coordinación entre las instancias involucradas.

localidades menores a 500 habitantes y potencial productivo. La ponderación de cada una de las variables se define con los estados.

[35] No son respuestas excluyentes.

En el trabajo de campo se constató que uno de los aspectos que más confusión ha generado es la definición de atribuciones de instancias encargadas de la evaluación técnica de las solicitudes y los mecanismos de coordinación entre ellas. No ha quedado claro si esas funciones se municipalizarán y quien absorberá el costo de tener áreas equivalentes a la Comisión de Desarrollo Rural en los municipios. En los estados en que se ha determinado que el nivel para ese análisis es el distrito o el municipio, se ha observado que el costo operativo adicional es importante. En Nuevo León se prevé que el CMDRS o gobierno municipal contrate un técnico propuesto por la Delegación para evaluar las solicitudes. En este aspecto, quedan por definir los arreglos o modalidades que serán aceptables en cada estado para dar cumplimiento a las Reglas de Operación.

2.3.4 Otras alternativas para la participación de los municipios en la Alianza

El fomento de la participación de los municipios en Alianza está previsto en las alternativas de arreglo institucional que establecen las Reglas de Operación desde la creación del programa.

Los gobiernos municipales de estados como Guanajuato y Oaxaca, participan indirectamente en la Alianza, al ofrecer espacios para la operación de ventanillas estatales o federales de recepción de solicitudes (CECAMPO en Guanajuato y Promotorías en Oaxaca).

En el caso de Querétaro la vocalía agropecuaria de los municipios es la ventanilla única de Alianza, excepto en años electorales, como fue el caso en 2003, en que las direcciones regionales de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario estatal asumieron esa función. Las vocalías reciben capacitación por parte de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario ya que son las encargadas de proveer información a los productores, de ayudar en el llenado de solicitudes y de entregar los oficios de autorización o rechazo. Querétaro considera al municipio como un "orientador de la demanda" y un actor indispensable para mejorar la canalización de recursos, ya que tiene un conocimiento más inmediato de las necesidades locales y de los potenciales de los productores.

Desde el año 2000 es frecuente que los municipios apoyen con recursos para que el productor de bajos ingresos pueda cumplir con su parte en la aportación en los apoyos de Alianza. El municipio de Cajeme, en el estado de Sonora, incluso ha creado fondos con recursos municipales para apoyar proyectos de productores de escasos recursos que solicitan apoyos de la Alianza. En los estados de Jalisco y Chiapas, la estrategia de creación de fideicomisos se orienta también a ofrecer liquidez o créditos a los productores para acceder a los programas de Alianza.

De acuerdo a Andrés Rosensweig, investigador del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, el desarrollo rural debe darse inevitablemente en una estrategia que impulse el federalismo, ya que el "*tejido social, económico y productivo en el medio rural es tan complejo, que sería absurdo proponer un modelo centralizado de la toma de decisiones*"[36]. Acota que si bien es verdad que en ocasiones las decisiones locales no son las más adecuadas en términos de asignación de recursos, no es menos cierto que la probabilidad de que sean mejores que las centralizadas es relativamente alta. En el capítulo siguiente se analizan los principales procesos que inciden en la asignación de recursos en el marco de la gestión descentralizada.

[36] Rosenzweig, A., Breve análisis económico de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, Junio 2003.

Capítulo 3

Asignación de Recursos

En este apartado se presentan los elementos centrales del proceso de asignación de recursos en Alianza y se exploran las limitantes más importantes para alinear las inversiones con las prioridades estatales y maximizar su impacto.

Se analiza la forma en que se definen las prioridades y la población objetivo para la ejecución de los programas de Alianza, el mecanismo mediante el cual esas prioridades se reflejan en la planeación y en los anexos técnicos y la manera en que interviene la definición de cadenas agroalimentarias en la asignación de recursos. Posteriormente, se presentan aspectos relevantes de los principales procesos operativos de la gestión de los programas y la importancia de la oportunidad en la entrega del apoyo para estimular inversiones nuevas.

3.1 Definición de criterios para la asignación de recursos

3.1.1 Criterios de jerarquización de prioridades

La definición de prioridades constituye un tema sustancial para una asignación de recursos escasos en busca de los mayores impactos de las inversiones rurales. En el caso de Alianza, la dinámica de asignación de recursos implica la convergencia de acciones de diferentes instancias federales, estatales y locales.

La Federación, a través de las Reglas de Operación, enmarca un conjunto de criterios amplios e incluyentes que sirven para definir las características de los apoyos y de la población objetivo de cada uno de los programas de Alianza. Asimismo, define un objetivo general, cinco específicos y cuatro áreas de atención estratégica que, se supone, se constituyen en los principios ordenadores para la jerarquización de prioridades y la convergencia de esfuerzos.[37]

En el nivel estatal, los recursos deberían orientarse con base en los sistemas de planeación locales. Sin embargo, se ha encontrado que, frecuentemente, sólo existe el plan de Desarrollo Estatal en donde se plantean líneas generales poco útiles para definir prioridades de inversión. Incluso, cuando existe un plan agropecuario, éste normalmente no precisa prioridades de entre el conjunto de temas que integran la agenda del sector.

De acuerdo a las Reglas de Operación, en el nivel estatal existen dos instancias facultadas para la definición de prioridades:

- El Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable tiene funciones de coordinación y determinación de las políticas, estrategias y programas del desarrollo agropecuario y rural en el estado. Se le asigna también la facultad de aprobar los planes estatales y regionales en la entidad federativa y definir

[37] El detalle se analiza en el Capítulo 1.

prioridades en la distribución de los recursos de los programas. No obstante, su funcionamiento se ve limitado ya que normalmente se centra en tareas de negociación política y no se constituye en un elemento orientador del sector agropecuario que proponga prioridades de asignación de recursos y alternativas de inversión.

- Los Comités Técnicos de cada programa, COTEGAN, CTA y CDR[38], tendrían que definir prioridades para la asignación de recursos presupuestales por programa, aportando criterios técnicos e instrumentos de selección de solicitudes. No obstante, se observa que estas instancias están dedicadas principalmente al ejercicio del presupuesto y a la colocación de los recursos de Alianza presionadas por la premura de los plazos que marca la normatividad. A causa de esta dinámica se vuelven instancias de mero trámite para la asignación de recursos, con una visión acotada al periodo presupuestal anual sin profundidad en el esfuerzo de planeación del desarrollo.

En este panorama, el margen de libertad que brindan las Reglas de Operación no siempre es aprovechado por los operadores de los programas para adaptar la Alianza a las necesidades estatales e iniciar procesos de gestión que permitan una focalización consistente con las prioridades de cada región. Normalmente, los funcionarios se centran en ejecutar las distintas acciones con base en lo explícitamente dispuesto en la normatividad, realizando acotaciones mínimas sin apropiarse de los programas.

Con las acotaciones generales del diseño de Alianza los funcionarios que ejecutan los programas utilizan criterios poco claros y suelen reinterpretar la orientación de los programas de acuerdo a intereses políticos o gremiales.

Incluso en estados como Querétaro en que se perciben las Reglas de Operación como amplias y se consideran los anexos técnicos como un requisito para definir el punto de partida para la orientación más precisa de los recursos, se emplea un criterio de atención a la demanda de los productores sin elaborar planes de desarrollo agropecuario y rural. Se hace poca inducción para orientar el desarrollo bajo el argumento de que el productor sabe mejor lo que necesita.

Con la intención de acercar las instancias de planeación y definición de criterios de asignación a los lugares de ejecución de los recursos para mejorar los impactos, se observa un proceso de descentralización tanto de la toma de decisiones como del presupuesto.[39] Un ejemplo de ello es el proceso de municipalización del Programa de Desarrollo Rural en el que los CMDRS asumen la función de definir la aplicación de recursos presupuestales con base en prioridades locales. De acuerdo a la iniciativa de SAGARPA, dichos Consejos deberán determinar, con base en el plan desarrollado para el efecto, las dos cadenas productivas prioritarias del Municipio para orientar la aplicación de recursos y el apoyo a proyectos productivos presentados por el Ayuntamiento.

Autoridades de Desarrollo Rural esperan que en 2005 el cien por ciento del programa de Desarrollo Rural, se destine a apoyar proyectos cuya prioridad esté determinada desde el nivel municipal. También esperan que la operación municipalizada tome las características de un fondo de recursos concursables con periodos de recepción, análisis y dictaminación preestablecidos concordantes con la visión de cadenas.

[38] COTEGAN: Comité Técnico de Ganadería; CTA: Comité Técnico Agrícola; CDR: Comisión Estatal de Desarrollo Rural.
[39] Se analizan otros aspectos similares en el capítulo de Gestión Descentralizada de Alianza.

En la misma línea, algunos gobiernos estatales han determinado acercar la toma de decisiones sobre temas relevantes de la ejecución de los programas de Alianza a las regiones a través del establecimiento de estructuras operativas locales. Se trabaja bajo el supuesto de que la asignación de recursos se vuelve más efectiva al acercar la toma de decisiones a los interesados.

En Chiapas, por ejemplo, a partir de 2002 se comenzó a desconcentrar la operación de Alianza de tal manera que recayera en las Delegaciones Regionales de la Secretaría Estatal la responsabilidad de decidir la distribución de recursos y la aprobación de las solicitudes. Además se fortalecieron dichas Delegaciones descentralizando también las unidades encargadas de verificar y validar técnicamente las solicitudes.

Estas tentativas podrían, sin embargo, ocasionar un incremento significativo en los costos de ejecución de los programas al multiplicar las estructuras en cada región o subregión, perdiéndose cualquier oportunidad de establecer economías de escala y hacer eficiente la operación. Existen estados cuyo amplio número de municipios complicarían y prácticamente harían imposible la coordinación de esfuerzos, fragmentarían la aplicación de los recursos y con ello disminuiría sustancialmente su impacto. Adicionalmente, los gobiernos municipales son vulnerables a presiones por parte de grupos de interés por lo que habría que reflexionar si el municipio es el ámbito de gestión pública más eficiente para aplicar los recursos de Alianza, o bien deben considerarse otros niveles, por ejemplo, el distrito, para descentralizar la toma de decisiones.

3.1.2 Definición de la población objetivo

Uno de los espacios más amplios en el diseño de Alianza es la definición de la población objetivo, ya que prácticamente implica que todos los productores son potenciales beneficiarios de la Alianza. Esto dificulta la focalización y limita la posibilidad de concentrar los esfuerzos en segmentos específicos en el marco de una estrategia concreta.

Las Reglas de Operación vigentes insertan una categoría adicional de población objetivo respecto a las reglas previas. Además de los segmentos de productores de bajos ingresos en zonas marginadas, productores de bajos ingresos en transición y resto de productores, se ha incorporado un segmento denominado productores de bajos ingresos en zonas no marginadas. Esta nueva clasificación pretende resolver la inconsistencia que se presentó en ejercicios anteriores, ya que no se podía atender a comunidades a pesar de ser muy pobres por estar en zonas consideradas no marginadas.

Otras modificaciones fueron la sustitución del término “municipio” de alta y muy alta marginalidad por el de “poblaciones” y la eliminación del número de habitantes por localidad que restringían la posibilidad de apoyo (2,500 habitantes). Asimismo, se añaden conceptos relacionados con la acuacultura y pesca que incorporan productores en esas especialidades. Todo lo anterior amplía aún más la población objetivo de Alianza y permite que personas de muy distintas condiciones y orientaciones productivas tengan derecho a los recursos públicos.

Si bien las definiciones de la Federación - vía Reglas de Operación - resultan amplias e incluso vagas, no puede negarse que ofrecen la alternativa para que otros niveles de gobierno definan con mayor sustento el enfoque que deberán tener los programas, ajustándose a expectativas y particularidades locales. En este marco, el proceso de planeación en los estados y municipios constituye un tema sustancial para consolidar una asignación de recursos más racional que permita alcanzar mayores impactos en el

desarrollo rural. En este sentido, las Reglas de Operación prevén la realización de "Estudios de Estratificación de Productores" en el nivel estatal y que estos se empleen para la definición y el otorgamiento de apoyos diferenciados.

No obstante esta disposición normativa, se ha observado poca voluntad en los gobiernos estatales para definir políticas diferenciadas de apoyos de acuerdo a estratos de productores o a prioridades de desarrollo. De la muestra de estados considerada para esta evaluación, ninguno contaba con dichos estudios y sólo en Jalisco y Querétaro se había iniciado el procedimiento para su desarrollo. En Jalisco se asignaron recursos y aprobaron términos de referencia y en Querétaro se presentaron bases de licitación para la realización del estudio. Adicionalmente, el Comité Estatal de Evaluación del estado de Sinaloa, prevé que la empresa seleccionada mediante licitación, concluya el estudio en el último trimestre del año.

El poco interés por realizar los estudios parece obedecer a que en la práctica, el proceso de asignación de los recursos en los estados no es resultado de un trabajo de definición clara de prioridades y de focalización de una población objetivo, sino que corresponde a una lógica de ejercicio de la totalidad de los recursos y de atención a la mayor demanda posible, en la generalidad de los casos de acuerdo al orden de llegada de las solicitudes.

En la Encuesta a Otros Actores se observa que funcionarios de Fomento Ganadero identificaron como criterio principal para otorgar apoyos diferenciados a los beneficiarios, el estudio de estratificación de productores a pesar de que de acuerdo a los resultados obtenidos en el trabajo de campo, dichos estudios no se han realizado. La diferencia entre estas opiniones y lo observado indica que los funcionarios no tienen una concepción clara de este instrumento y tienden a confundirlo con otras especificaciones como por ejemplo la definición de criterios generales en los consejos técnicos.

En el caso de Desarrollo Rural, se identifica la atención a grupos prioritarios establecida en la normatividad como un determinante muy poderoso para orientar la aplicación de recursos. En Fomento Agrícola, el principal criterio de focalización es el apoyo a los Sistemas-Producto que generalmente están bien identificados en las regiones y estados. La utilización de dichos criterios no es excluyente de otros que pudieran surgir de un estudio de estratificación que permitirían focalizar con mayor precisión las inversiones.

3.1.3 Anexos Técnicos

Las Reglas de Operación indican que es facultad de las delegaciones estatales de la SAGARPA concertar con los gobiernos de las entidades federativas la distribución de los recursos públicos, respetando lo que se establece tanto en las mismas reglas como en los lineamientos y guías técnicas que expidan las áreas normativas.

Los Anexos Técnicos constituyen el instrumento a través del cual se precisan los compromisos presupuestales y de metas por programa y componentes. En principio, deben ser discutidos de manera conjunta entre las autoridades estatales y la Delegación de SAGARPA y ser el mecanismo para aterrizar un proceso de planeación. Sin embargo, el procedimiento a que son sometidos ocasiona que se conviertan en un requisito administrativo.

La queja más común de los gobiernos estatales es que los Anexos Técnicos no son la expresión de un diálogo real con el gobierno federal ni tampoco producto de procesos sistematizados de planeación estatal. Existe una fuerte presión por parte de la SAGARPA

para cumplir en los tiempos y plazos que establece la normatividad y que atienden más a necesidades de la Federación que de la propia entidad.

La Federación obliga a establecer Anexos Técnicos estándar, acotados y en algunos casos con información pre-llenada, lo que dificulta la negociación con los gobiernos estatales. Las entidades firman los documentos a sabiendas de que no van a ser operativos y que sólo son útiles como trámite para iniciar la operación. Se consideran únicamente las grandes líneas presupuestales para posteriormente hacer reasignaciones presupuestales y añadir componentes mediante addenda.

A pesar de que los delegados están formalmente facultados para firmar los Anexos Técnicos,[40] es una práctica común que dichos documentos se envíen a oficinas centrales para su revisión y aprobación final antes de ser firmados. Las delegaciones consideran esta revisión como necesaria o "estratégica", para evitar observaciones posteriores y para hacer del conocimiento de los funcionarios de oficinas centrales las decisiones de asignación presupuestal.

En este contexto, los delegados no asumen la responsabilidad de la firma de los Anexos Técnicos, lo que se traduce en rezagos ya que las oficinas centrales de SAGARPA sugieren modificaciones sobre todo de forma, incluso a anexos ya firmados por el estado, lo que implica reiniciar el proceso y constituye un elemento de tensión en la relación Estado-Federación. En el estado de Oaxaca se ha llegado a una situación extrema ya que el fuerte conflicto entre el gobierno estatal y el federal ha tenido grandes impactos en la operación de Alianza. En este marco, la firma por parte del Gobierno Federal del Anexo correspondiente al programa de Desarrollo Rural 2004 ha sido condicionada a que se presente bajo el formato de modalidad municipalizada, a pesar de que en otros estados se ha presentado como una alternativa propuesta por la Delegación, pero sujeta a la aprobación del estado.

3.2 Cadenas Agroalimentarias

La integración de cadenas agroalimentarias y de pesca es una de las cuatro áreas de atención estratégica de Alianza puntualizadas en las Reglas de Operación que coincide con una de las prioridades de la política sectorial.[41] Se define como el desarrollo del sector agroalimentario en términos económicos y financieros, integrando al productor a la cadena productiva que culmina con el consumidor, incrementando su participación en los beneficios económicos.

En el trabajo de campo se detectó, sin embargo, que no existe un único concepto de cadena productiva entre los agentes del sector. En algunos estados, por ejemplo, se encuentra muy difundida la idea de que la integración de cadenas agroalimentarias implica que los productores reciban el máximo porcentaje posible de lo que paga el consumidor final por un producto determinado. Esto es, la estrategia de los gobiernos debe orientarse a desarrollar las capacidades de los productores para que estos avancen en los eslabones de la cadena y se apropien de una proporción mayor del valor del producto final.

[40] Mediante el acuerdo delegatorio de facultades a los delegados estatales de SAGARPA publicado en el DOF el 16 de diciembre de 2001.
[41] Ver detalle en el Capítulo 1.

En otros casos se entiende que integrar la cadena implica mejorar la articulación entre los agentes de cada eslabón, considerando que cada uno debe especializarse en su actividad para hacerla más rentable. Un último caso es la reducción del concepto a una lógica puramente burocrática, en la que se considera que la cadena queda integrada una vez que se formaliza la instalación de un "Comité Sistema-Producto" por parte de funcionarios estatales o federales.

Es evidente que desde su inclusión en las Reglas de Operación, el enfoque de cadenas se ha difundido de manera creciente entre las estructuras de los tres niveles de gobierno. Es necesario esclarecer y uniformar este concepto para propiciar que su incorporación paulatina a las políticas del sector, pueda resultar un esfuerzo útil para incrementar el impacto de los recursos al focalizarlos en actividades con un alto valor económico o social.

Se ha incluido en Alianza el subprograma de Fortalecimiento de los Sistemas Producto, dirigido a promover la integración y competitividad de las cadenas agroalimentarias en el nivel estatal, regional y nacional, mediante apoyos complementarios a los productores. Su objetivo principal es el de fortalecer los esquemas de organización productiva y cumplir con funciones de planeación, comunicación y concertación entre los eslabones. Para operar este subprograma, se constituyen Comités Sistema-Producto y se desarrolla un plan rector por cadena con la finalidad de lograr la autogestión y solidez de los comités, definir prioridades y facilitar la comunicación entre actores.

En algunos estados se considera que la importancia del trabajo de los Comités Sistema-Producto no reside tanto en viabilizar el acceso a recursos federales, sino en lograr que el gobierno reúna a los distintos actores e influir en la realización de acuerdos entre ellos para obtener mejores intercambios. En Nuevo León, por ejemplo, la atención se centra en las posibilidades de mejorar los términos de la negociación entre los actores productivos. Uno de los beneficios concretos que los productores encuentran en la estrategia, es la posibilidad de sentarse a negociar con los comercializadores e intermediarios.

A pesar de la importancia que se le concede a este tema, no se observan en Alianza instrumentos concretos que permitan la vinculación de la estrategia de cadenas con el diseño de los programas, las estructuras administrativas y la asignación de recursos. En efecto, Alianza refleja una concepción programática en donde los campos de decisión aparecen segmentados y estructurados bajo la lógica sectorial, sin encontrar una vía de expresión a través de un enfoque de cadenas prioritarias.

En la práctica ha sido difícil que la orientación de los recursos, con base en el esquema de cadenas productivas, funcione para planear y jerarquizar el desarrollo de actividades específicas en los distintos programas. En cierto modo, se trata más de una agrupación de la actividad sectorial, que de una alternativa para focalizar las inversiones. Algunos representantes de Comités Sistema-Producto consideran, sin embargo, que las prioridades definidas en los planes deben reflejarse en el presupuesto para dar operatividad a su trabajo. En función de esto, proponen que dichos comités puedan orientar la distribución de recursos con base en un criterio de equilibrio entre los eslabones.

En este marco, algunos funcionarios que participan en los Comités Sistema-Producto consideran que el mecanismo de asignación de recursos mediante proyectos es la mejor forma para hacer operativo el objetivo de integrar cadenas, ya que permite vincular claramente los apoyos solicitados con las actividades productivas importantes.

Por otra parte, se ha apreciado en los Comités la existencia de una diversidad de necesidades, intereses políticos, sociales, económicos y de niveles culturales por cada tipo de actor lo que ha dificultado la concreción de acuerdos. Además, ha existido poca o nula cultura de asociación y de visión empresarial en algunos actores lo que se traduce en desconfianza respecto al cumplimiento de acuerdos.

Se observa un bajo nivel de conocimiento de los productores sobre el funcionamiento, procedimientos y objetivos de los Comités Sistema-Producto. En general no logran entender plenamente los beneficios de su participación y ven su estructuración como una complicación adicional que les impone el gobierno. Esto ha propiciado en algunos casos, poca participación de las organizaciones productivas y por ende una baja representatividad en la cadena, lo que desvirtúa las labores de planeación.

En Sonora los Comités Sistema-Producto son foros para la promoción de los productos y para reagrupar a organizaciones que ya existían. Sus representantes consideran que la mayor rentabilidad de las inversiones se encuentra en eslabones distintos a la producción primaria por lo que los recursos se dirigen a proyectos para la comercialización y para la sanidad e inocuidad. Priorizan el mejoramiento genético en ganadería para reducir las diferencias de calidad entre el norte y el sur del estado y se busca certificar la calidad “tipo Sonora”.

En Chiapas existen ejemplos que muestran que las cadenas priorizadas por el estado no son las únicas que reciben apoyos, por lo que continúa el riesgo de atomización de esfuerzos. La concentración de un muy alto porcentaje de los apoyos hacia el capital físico muestra que en la práctica no se atienden todos los eslabones de la cadena o que no se opera con esa lógica.

En Jalisco se intentó orientar la estrategia de desarrollo agropecuario y la estructura de la Secretaría a una visión de cadenas productivas, lo que implicó no sólo la reforma de estructuras administrativas sino el cambio en la concepción y la forma de trabajo de los funcionarios estatales. Bajo una lógica horizontal, se busca integrar al productor a los siguientes eslabones. Por ello, en el estado se conformaron los Comités Sistema-Producto integrando proveedores de insumos, equipos y servicios para la producción, productores primarios, acopiadores, industriales, distribuidores, distribuidores mayoristas, organismos de regulación y fomento (de gobierno u ONG), entre otros. A pesar de ello, persiste un desbalance en la participación en beneficios de los productores.

Asimismo, el arreglo institucional para operar en función de cadenas en ese estado, consideraba la creación de estrategias transversales para coordinar servicios y planear los recursos públicos en función de cadenas. Correspondía al gobierno estatal ser el conciliador de los intereses de los diversos actores, realizar estudios y diagnósticos y ser facilitador en el proceso de integración. Para el año 2003, como una forma de profundizar este proceso, se preveía regionalizar y distribuir el presupuesto por cadenas, sin embargo no fue posible consolidar la estrategia antes descrita.

El éxito de la estrategia de integración de cadenas va más allá de la creación de meros instrumentos administrativos ya que debe contribuir a crear una cultura de asociación y entendimiento entre actores económicos de distintos eslabones. Esto constituye un esfuerzo que aseguraría la obtención de resultados perdurables y condiciones institucionalizadas, basadas sobre todo, en la demostración de que se pueden obtener beneficios para todos los participantes.

3.3 Principales procesos operativos

3.3.1 Difusión de Programas

Como parte de la operación de Alianza, el gobierno estatal, la Delegación de SAGARPA y los DDR tienen la obligación de difundir y promover las principales características, reglas y alcances de los distintos programas para hacer del conocimiento de los productores las subvenciones con recursos públicos a que tienen derecho.

De esta forma, la normatividad marca la exigencia de lanzar una convocatoria pública abierta previa a la apertura de ventanillas de recepción de solicitudes en los estados. Además obliga al establecimiento de una comunicación institucional a través de impresos simples e Internet, con la inclusión de resúmenes de las reglas específicas por cada programa de Alianza.

Sin embargo, se ha observado en varios ejercicios que buena parte de funcionarios tanto estatales como federales ha considerado innecesario el proceso de difusión Alianza y por lo tanto se ha puesto poca atención en su implementación. Una de las razones expuestas para justificar la falta de difusión es que con un mayor esfuerzo sistemático podría generarse un exceso de demanda que no podría ser atendida dada la escasez de recursos.

En general, se considera que la difusión más efectiva en el medio rural es la comunicación oral directa, por lo que se aprovechan foros tales como reuniones de CMDRS y juntas ejidales para informar a los productores y a sus representantes acerca de las oportunidades de apoyo a través de la Alianza. En algunos estados como Sonora y Nuevo León se hacen campañas en medios de comunicación masiva con éxito relativo, pero siempre con el riesgo de no poder llegar a la población rural con mayores grados de marginalidad o de aislamiento geográfico.

Concientes de la problemática que implica la falta de difusión, en el estado de Sonora se ha determinado que durante los dos primeros meses de operación del ejercicio 2004 se reciban solicitudes únicamente de productores que nunca han sido beneficiados por Alianza, para luego dar posibilidad en otro mes a los que han recibido una sola vez y finalmente se prevé un último periodo para el resto de interesados. Igualmente, la línea en Nuevo León es dar prioridad a quienes no han recibido apoyos como una forma de lograr mayores niveles de equidad.

Si bien es necesario resolver estos problemas relacionados con la difusión, también es posible que por los años de operación del programa, este sea del conocimiento de gran parte de la población rural. En ese caso es previsible que una parte de quienes en el pasado no se han beneficiado de sus apoyos haya sido por 1) no contar con recursos para su aportación; 2) desconfianza; 3) barreras administrativas o normativas. En ese sentido, los esfuerzos de difusión de las nuevas líneas podrían no ser suficientes para atraer a beneficiarios nuevos.

La falta de difusión es un problema no sólo de transparencia sino incluso de equidad, ya que puede conducir a asignar recursos de manera recurrente a algunos productores o grupos que cuentan con mayores posibilidades de obtener información o acceder a los puntos de recepción de solicitudes. Esta situación se complica cuando los programas no inician al mismo tiempo sino que van abriendo conforme se va realizando el cierre del ejercicio del año inmediato anterior, produciendo un efecto de apertura parcial de Alianza y demandando, por tanto, esfuerzos parcializados de difusión.

3.3.2 Recepción de Solicitudes

Ventanillas

En las entidades federativas existen diversos arreglos institucionales y procesos para la recepción de solicitudes. Las mismas Reglas de Operación abren la posibilidad de que las ventanillas registradas para el efecto no sean únicamente los DDR y CADER que son de adscripción federal, sino también otras que dispongan los gobiernos de los estados tales como representaciones estatales diversas, oficinas municipales o asociaciones de productores.[42]

Hay pocos casos en que operan ambos niveles de gobierno conjuntamente, como Jalisco en donde hay cuatro ventanillas estatales además de las federales. La tendencia es que la ejecución de los programas sea sólo por una vía. Del resto de estados visitados, Chiapas, Nuevo León, Querétaro y Oaxaca operan con oficinas distintas a CADER y DDR, mientras que Tabasco, Guanajuato y Sonora lo hacen a través de estas instancias del gobierno federal.

Se observa que al operar los programas a través de oficinas locales (no federales) generalmente se tiene una menor cobertura territorial que al hacerlo a través de la amplia estructura de SAGARPA. En Chiapas, por ejemplo, se instituyeron nueve Delegaciones Regionales del Gobierno Estatal como ventanillas autorizadas (además de otras oficinas estatales como COPLANTA) que dadas las condiciones geográficas del estado resultan insuficientes para atender a la población rural y dificultan la difusión y ejecución de los programas.

El no emplear la red de puntos de atención a la población rural de SAGARPA, además de desaprovechar la posibilidad de una atención oportuna a los productores, incrementa el gasto administrativo en cuanto a personal, equipamiento, instalaciones y demás conceptos de gasto relacionados a la ejecución de los mismos. En todo caso, es importante que aunque se empleen instancias locales para ampliar las posibilidades de atención a la población objetivo de Alianza, se haga de manera conjunta con las ya establecidas por la Federación.

En Guanajuato, los productores ganaderos organizados piensan que las Uniones Ganaderas[43] podrían abrir ventanillas de recepción de solicitudes, funcionar como revisoras de la documentación y promover los programas entre sus agremiados e interesados en general. Lo anterior sin que los gobiernos estatal y federal dejen de normar y vigilar las distintas actividades. Consideran que existe mucho retraso en el procesamiento de solicitudes y la liberación de pagos, no solamente a los productores sino también a los proveedores, lo que juega en contra de la credibilidad del programa. En opinión de estos productores, las fallas se deben al escaso personal con que cuentan las estructuras públicas, por lo que la participación de las Uniones podría contribuir a mejorar la operación.

En Nuevo León la Alianza se operaba a través de instancias estatales y sólo a partir del ejercicio 2004 se incorporarán los CADER y DDR. Se manejan *"solicitudes iniciales"* a través de DDR, CADER, presidencias municipales, Uniones Ganaderas y otras organizaciones de productores, que posteriormente se formalizan sin que, de acuerdo a lo observado, exista un registro claro del orden de llegada.

[42] Ver Cuadro 6 del Capítulo 2.
[43] Organización independiente que agrupa a los principales productores ganaderos en el estado.

La existencia de varios puntos de atención a interesados es benéfica siempre y cuando las solicitudes sean sometidas a los mismos procedimientos de recepción y selección y no se obtengan ventajas por haber accedido por determinadas vías.

La operación 2004 ha iniciado con mejores tiempos que la del año anterior debido en mucho, a la continuidad que se dio a las Reglas de Operación. Con esto se abre la posibilidad de emplear mejores criterios y métodos para la recepción de las solicitudes en los estados y liberar los recursos con mucha más oportunidad y certidumbre para el productor. En Sonora se abrieron las ventanillas a tiempo y se piensa que esto puede ayudar a mejorar el trabajo de selección y asignación de recursos.

Proceso de recepción

El proceso para obtener el apoyo de Alianza comienza con la presentación de una solicitud debidamente requisitada en las ventanillas autorizadas. En la mayoría de los casos, la participación de los funcionarios de éstas es invaluable para orientar al interesado sobre los alcances, límites y formas en que puede acceder a los programas. También es necesaria en la integración de toda la documentación y en el llenado de la solicitud única que el productor normalmente percibe muy complicada.

Al ingresar una solicitud, el productor debe obtener el comprobante de recepción que es el talón desprendible que se encuentra en la parte inferior de la solicitud única y debe registrase en el libro que para tal fin se encuentra en cada ventanilla. Ante la imposibilidad de implementar el SISER en todas las ventanillas, el libro de registros sigue siendo el principal mecanismo de control del orden de llegada de las solicitudes ya que se lleva un consecutivo por fecha y orden de atención a cada productor y se firma al cierre del día por el encargado de la ventanilla de atención.

No obstante, en el trabajo de campo se observó que no todos los CADER o ventanillas tienen libros de registro y que en algunas ocasiones, las solicitudes no tienen fecha de recepción ni número de control. En muchos casos al productor no se le entrega el acuse de recibo, por lo que no cuenta con ningún comprobante de la realización del trámite.

3.3.3 Análisis de solicitudes

Instancias

Son muchas las instancias que participan en el análisis de las solicitudes de Alianza. Al recibir la documentación por parte de los beneficiarios, las instancias operativas tales como CADER, DDR o su equivalente estatal y municipal, verifican que éstas incluyan todos los requisitos administrativos y documentales señalados en las Reglas de Operación, y que el productor pertenezca a la población objetivo.

Esta revisión inicial es básica y no reviste mayor complejidad, sin embargo, es común que en las estructuras de gobierno se creen coordinaciones u otros niveles administrativos que sirvan para detectar los errores que se presentan en la integración de los expedientes. Lamentablemente, en ocasiones, esos nuevos niveles se convierten en cuellos de botella para la operación de los programas sin que se llegue a cumplir con el objetivo de hacer revisiones eficaces.

De instancia a instancia revisora, normalmente prevalecen errores y omisiones en la verificación de requisitos, información y documentos de las solicitudes. Estos procedimientos se toman como un trámite que se realiza más por la posibilidad de que se realice una auditoría, que por el interés real de integrar el expediente de manera correcta.

La tendencia en muchos de los estados es duplicar e incluso triplicar el número de revisiones a lo largo de toda la cadena de procesamiento de información. Un caso extremo es el de un estado visitado en el trabajo de campo en el que se requieren seis revisiones distintas del expediente antes de que pueda realizarse el pago del apoyo.

Una vez integrados los expedientes pasan a los comités (COTEGAN, CTA, CDR) para realizar el análisis técnico, en principio, con base en criterios previamente definidos y eventualmente, considerando las prioridades estatales en la aplicación de los recursos. A este respecto, las Reglas de Operación señalan como una de las facultades de estas instancias la de revisar e integrar los dictámenes de las solicitudes de apoyo de los programas que correspondan, para después enviarlos al Comité Técnico del Fideicomiso de Distribución de Fondos.

En la práctica, estos órganos técnicos asignan los recursos de Alianza muchas veces con base en criterios que no son producto de una reflexión sistemática sobre las necesidades reales de la entidad, y que no se encuadran en una estrategia desarrollada previamente. En el mejor de los casos, algunos estados simplemente determinan criterios para orientar la selección de las solicitudes al priorizar una región específica del estado, o un factor crítico (agua, tierra).

De acuerdo a algunos funcionarios federales, el principal problema en la operación en los estados es que los comités técnicos no funcionan asignando prioridades, ni se cuenta con planes sectoriales concretos que puedan orientar la aplicación de los recursos y por lo tanto existe poca capacidad para optimizar su uso.[44] En este sentido, la viabilidad, la calidad de las solicitudes o sus posibles impactos no son un factor determinante para otorgar un dictamen positivo a una solicitud, sino que todo depende del cumplimiento más o menos estricto de los requisitos administrativos y de la disponibilidad de recursos al momento de la evaluación de la solicitud.

En el caso de Querétaro, las reuniones de los comités técnicos y del mismo FOFAE se realizan con una frecuencia semanal. Los grupos de trabajo, previamente analizan la elegibilidad y viabilidad de las solicitudes. El análisis técnico se limita al análisis de las corridas financieras en el caso de un proyecto productivo, y a un análisis “de pertinencia”, considerando las características del solicitante y el lugar donde se empleará el apoyo. Es decir, se atiende a la demanda de los productores sin aplicar criterios de orientación del desarrollo, en un “laissez-faire” que no es congruente con un programa de subsidios focalizados.

En Sonora, la Unión Ganadera tiene un peso fundamental en la asignación de los recursos de Fomento Ganadero y al respecto, ejerce presión sobre el gobierno estatal. La forma de influencia se basa en las ligas que existen entre las dos instituciones, ya que normalmente el secretario o subsecretario del ramo ha sido miembro distinguido de la Unión.

En síntesis, parece evidente la falta de capacidad o bien de motivación para que el personal con responsabilidades operativas, realice su trabajo de recepción y análisis de solicitudes y proyectos de manera oportuna y precisa. Un entramado organizacional complejo con centros de responsabilidad difusos evita las sanciones a los errores u omisiones en los que pudieran incurrir los funcionarios e impide que existan los incentivos necesarios para fomentar la eficacia en el trabajo, el cumplimiento de tareas y la rendición de cuentas.

[44] El detalle se explica en el punto 3.1.1 de este capítulo.

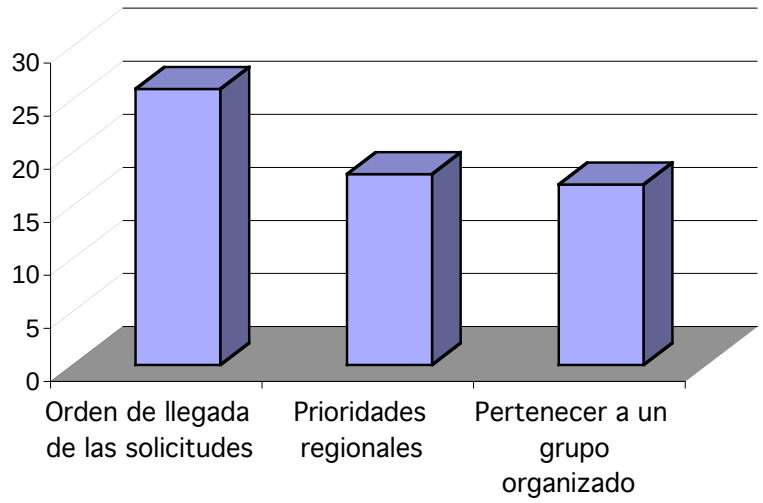
Un caso especial lo constituye Guanajuato que ha incorporado una visita de campo a los predios o unidades de producción para verificar en sitio la pertinencia de los apoyos solicitados y la elegibilidad del grupo o del posible beneficiario. En el estado no se ha permitido la operación del CECADER, por lo que en lo relativo al programa de Desarrollo Rural las visitas a los predios llevan la consigna de realizar la labor que en otros estados lleva a cabo ese organismo. Este intento por mejorar la asignación de los recursos a través de la obtención de información *in situ* de los solicitantes ha ocasionado, sin embargo, fuertes retrasos en el ejercicio del presupuesto de los programas. Podría ser una desmesura plantear una visita a casi todos los predios sin pasar antes, por el filtro de la revisión documental donde se realice una valoración inicial de la solicitud.

Criterios de selección de solicitudes

En la aprobación de solicitudes y proyectos en los diferentes programas de Alianza prevalece en gran medida el criterio de "primero en tiempo, primero en derecho", bajo una percepción que el respeto al orden de llegada garantiza justicia y equidad. Bajo este criterio subyace la idea de que deben asignarse recursos a todos los que lo solicitan. Claro ejemplo de esto es Chiapas, en donde incluso se fragmentan los proyectos para distribuir recursos a todas las solicitudes que ingresan.

En la Encuesta a Otros Actores se reportó que el criterio más importante para asignación de recursos a las solicitudes de Alianza es el orden de llegada de las mismas o inscripción de los productores al programa (26%), otros dos criterios utilizados con menor frecuencia, pero importantes, son por prioridades regionales, de tipo de productores, sanitarias, productivas o sociales (18%), o por pertenecer a un grupo organizado (17%). Estos dos últimos criterios dejan ver que no se ha avanzado en la definición de una selección más precisa de beneficiarios.

Figura 4. Criterios para la selección de solicitudes (frecuencia de opiniones)



Fuente: Encuesta a Otros Actores

En evaluaciones anteriores se ha puesto en duda la pertinencia del criterio de respeto al orden de llegada, ya que si bien permite atender las solicitudes con un orden percibido como "justo", no garantiza que se asignen los recursos escasos a las solicitudes con

mayor posibilidad de impacto, y presiona hacia una dispersión de recursos al pretender atender a todos los beneficiarios que sea posible. No solamente las solicitudes que llegan primero en un ejercicio conservan su lugar, sino incluso las del año inmediato anterior que son elegibles y para las que no hubo respuesta positiva por insuficiencia presupuestal u otras razones.

En Querétaro se publica un listado general de solicitudes elegibles que no alcanzaron recursos, y se requiere la actualización del expediente en el siguiente ejercicio, para que no pierdan su turno. En Guanajuato las solicitudes que no se atendieron tienen preferencia en el ejercicio siguiente.

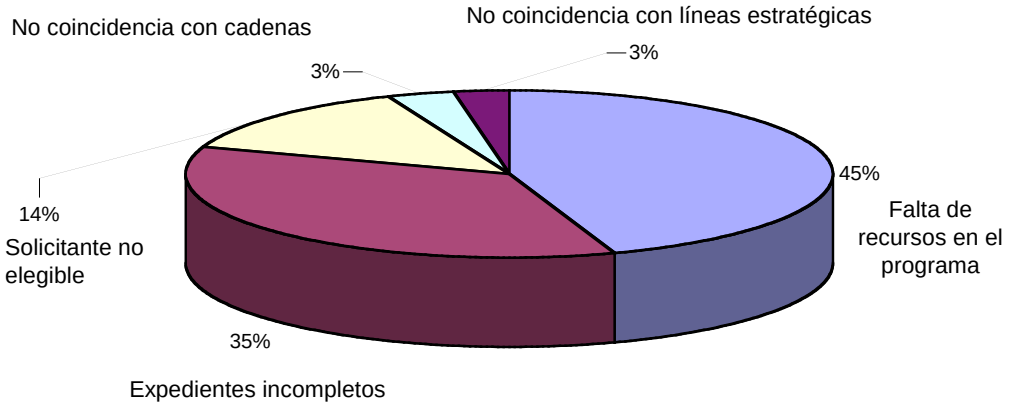
Esta práctica en ocasiones provoca que el recurso completo de un determinado programa se asigne casi en su totalidad a solicitudes de años anteriores en detrimento de las que puedan captarse en el ejercicio en curso. De hecho, es común encontrar que en todos los programas la demanda existente rebase la cantidad de recursos con que se cuenta, por lo que un criterio como éste no contribuirá a corregir los rezagos que se acumulan año con año.

El criterio antes descrito prevalece sobre otros criterios técnicos que permiten comparar solicitudes y asignar los recursos con vistas a maximizar el bienestar social y el impacto económico. Es decir, subyace una contradicción que caracteriza a la Alianza: ser un programa de capitalización y búsqueda de rentabilidad que en la práctica distribuye recursos a tantas personas como sea posible bajo un equivocado criterio de equidad.

Sin embargo, es importante resaltar que se aprecia un cuestionamiento cada vez mayor por parte de los gobiernos estatales sobre la efectividad de este mecanismo y del tipo de resultados que se puede esperar con su empleo. A pesar de ello, estas ideas no han permeado aún en las prácticas cotidianas, sobre todo cuando existe la presión constante del tiempo que impulsa a colocar recursos lo más rápido posible.

Los resultados de la Encuesta a Otros Actores dejan ver que para dictaminar una solicitud, los factores que menos se toman en cuenta son precisamente los referidos a la falta de coincidencia con las líneas estratégicas y con las cadenas prioritarias. Los elementos más estratégicos y conceptuales del manejo de Alianza se mantienen marginados del proceso de selección de solicitudes y son criterios más operativos los que en realidad determinan esa decisión.

Figura 5. Principales razones para el rechazo de solicitudes



Fuente: Encuesta a Otros Actores

En efecto, los criterios más importantes para sopesar una solicitud tienen que ver con su conformación administrativa y con la falta de recursos del programa. Así un expediente puede llegar incompleto a los órganos técnicos que determinan la viabilidad de una solicitud sin ser filtrados eficazmente por las distintas instancias administrativas responsables de la revisión documental.

Proyectos productivos

La Subsecretaría de Desarrollo Rural ha impulsado la utilización de proyectos productivos como un instrumento efectivo para canalizar recursos a los productores. Con ello, se pretende lograr la confluencia de recursos de diversas fuentes para financiar inversiones en las que el beneficiario pueda mantener una visión integral[45] y de mediano plazo.

Con ese fin se prevé que la elaboración de los proyectos pueda ser financiada con recursos públicos a través de PRODESCA instituyendo un conjunto de procedimientos dirigidos a asegurar su calidad a través de la capacitación a los técnicos, la integración de los grupos de productores y el desarrollo de metodologías de análisis y de formatos para el manejo y sistematización de información.

En lo que toca a los programas de Fomento Ganadero y Agrícola no existe un subprograma dirigido a financiar la elaboración de proyectos, sin embargo, para 2004 ya se han realizado acciones de coordinación para que PRODESCA pueda apoyar a los beneficiarios de estos programas y de esta forma, impulsar el desarrollo de proyectos integrales.

En los estados estas líneas van incorporándose paulatinamente como un criterio para la aplicación de los recursos de Alianza. Algunos gobiernos estatales han tomado la determinación de que los recursos de Alianza, en particular los relacionados al Programa de Desarrollo Rural, se entreguen en cada vez mayor proporción a través de esta modalidad. Con esto disminuye la adjudicación de recursos a la libre demanda que normalmente implica el apoyo de componentes aislados y la fragmentación de los recursos.

En Sonora, por ejemplo, la relación proyectos / demanda libre actualmente es de 80 /20% en Desarrollo Rural de acuerdo al criterio del gobierno estatal, aunque varios funcionarios opinan que sería conveniente eliminar la demanda libre por completo. Esto implicaría por un lado concentrar las inversiones en un menor número de beneficiarios y en montos mayores. Por otro lado, se corre el riesgo de imponer la realización de proyectos incluso a solicitudes que no lo justifican por el monto relativamente pequeño de apoyo.

A fin de simplificar los requisitos de Alianza, en algunos estados se definen parámetros como montos o número de beneficiarios para requerir la presentación de proyectos (150 mil pesos y grupos de 10 personas en Chiapas y 200 mil pesos en Nuevo León). En Jalisco los proyectos son obligatorios en solicitudes de más de 200 mil pesos en Fomento Agrícola y Fomento Ganadero. En Querétaro los criterios para definir la necesidad de proyectos se liga al tipo de componentes; en los casos de bienes de equipamiento, no se requiere de proyecto, mientras que es un requisito indispensable en todas las solicitudes de apoyos para infraestructura.

[45] Ver en el Capítulo 1 las limitantes al desarrollo de sinergias entre programas.

Los resultados de esta estrategia aún son puestos en duda por diversos actores. En primera instancia, aprobar solicitudes con base en proyectos implica que las áreas operativas cuenten con un conjunto de especialistas con la capacidad suficiente para realizar un análisis a profundidad. Esto significa mayores costos para mantener dichos cuadros y para realizar la revisión correspondiente con oportunidad. Normalmente, en los estados, no se cumplen estas dos condiciones, lo que induce a los funcionarios a realizar únicamente revisiones superficiales y burocráticas en donde prevalecen criterios administrativos y no técnicos.

Guanajuato constituye un buen ejemplo, ya que actualmente algunas áreas de la secretaría estatal pretenden hacer más estrictos los términos y criterios del análisis para aceptar proyectos y proceder al pago de los técnicos. El resultado inmediato y más evidente de esto es un retraso en el ejercicio de los recursos del programa de Desarrollo Rural, lo cual no es bien observado por la Federación. Es importante comentar que de la Encuesta a Otros Actores, se desprende que Guanajuato es el segundo estado que más tarda en notificar el dictamen desde la presentación de la solicitud con 101 días en promedio de los tres programas importantes, siendo el factor que más incrementa esta cifra el programa de Desarrollo Rural (177 días aproximadamente).

Por otra parte, se observa una falta de homogeneidad en la calidad de los proyectos. En muchos casos son productos carentes de consistencia y que no cumplen con los requisitos suficientes para orientar la toma de decisiones. Con relación a esto se advierte que el formato estándar utilizado para la preparación y organización de proyectos productivos añade información en gran volumen pero no siempre útil. Asimismo, se detectan deficiencias en la preparación de los técnicos, lo que origina inconsistencias en aspectos técnico-productivos y económicos sustanciales. Varios estados consideran que la capacitación que el INCA[46] brinda a los técnicos PRODESCA es muy académica y tiene fuertes deficiencias, sobre todo en los aspectos técnicos de la producción.

Abundan los proyectos clonados o “de machote” que pretenden aplicarse a cualquier medio y situación con el sólo fin de poder cobrar por el diseño sin interés en las demás etapas. El sistema de pago por etapa concluida instituido para los técnicos PRODESCA ha ocasionado una sobreproducción de proyectos que finalmente no se llevan a cabo y que pierden su sentido de oportunidad y viabilidad. En razón de esto, varias entidades han decidido destinar una mayor cantidad de recursos del PRODESCA para el pago por puesta en marcha de proyectos en detrimento de la etapa de diseño de los mismos.

En la modalidad de ejecución nacional los funcionarios de la SAGARPA confirman, en general, la mala calidad de los proyectos que concursan por ese recurso. Comentan que frecuentemente ellos mismos terminan de afinar los proyectos ante la incapacidad o poco interés de las organizaciones de presentarlos correctamente. No obstante, es importante mencionar que no existen sanciones o incentivos a mejorar, ya que en muchas ocasiones, factores como la presión que generan ciertos grupos predominan sobre la calidad del proyecto.

El esquema de asignación de recursos a través de proyectos corre el riesgo de pervertirse y de convertirse en una figura vacía y en un requisito más, ya que no se han creado los incentivos suficientes para elaborar buenos proyectos y los mecanismos para aprovechar su potencial. El proyecto es un instrumento importante no sólo para quienes deciden la

[46] El Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural (INCA) se encarga de realizar y aplicar los programas de capacitación a los técnicos para el programa de Desarrollo Rural.

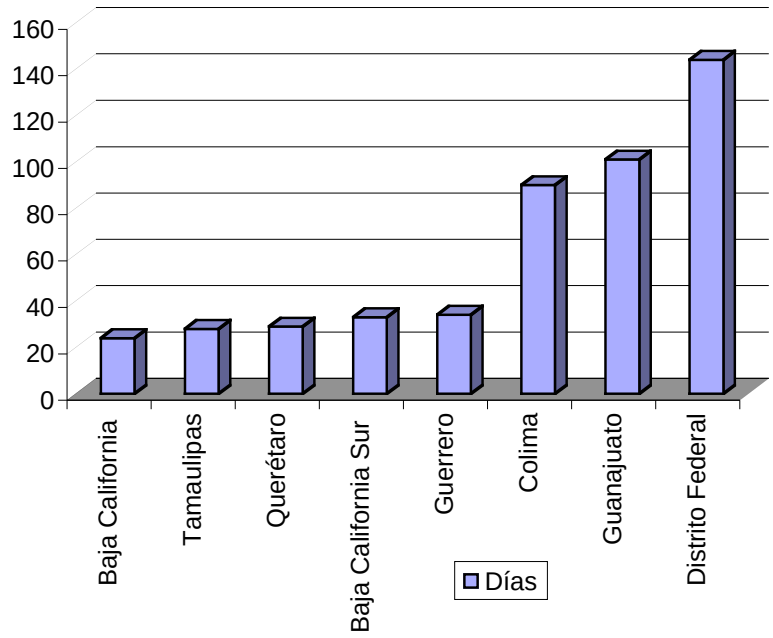
pertinencia del apoyo sino también para el productor que requiere un conjunto de especificaciones técnicas y financieras para asegurar que su inversión fructifique.

3.3.4 Notificación y liberación del pago

A pesar de que en el artículo 14 de las Reglas de Operación se establece que todos los solicitantes de los programas al entregar la solicitud, adquieren el derecho a una respuesta por escrito, se observa que la notificación a los productores sobre la resolución de su solicitud no es sistemática, sobre todo cuando es rechazada o bien no alcanzan los recursos para financiar la inversión. En estados como Jalisco, Chiapas o Tabasco los productores pueden no recibir respuesta alguna. En Nuevo León y Querétaro se responde a todas las solicitudes pero con distintos grados de oportunidad y cumplimiento, a veces muy extemporáneamente.

La Encuesta a Otros Actores brinda información sobre el tiempo promedio de dictaminación para todos los estados de la república. A continuación se presentan algunos casos de repuesta más rápida: Baja California (24 días), Tamaulipas (28 días), Querétaro (29 días), Baja California Sur (33 días), Guerrero (34 días); y también los estados que más tardan en dictaminar: el Distrito Federal (144 días), Guanajuato (101 días) y Colima (90 días). Sobre Guanajuato es importante recordar que en mucho, el atraso reportado obedece a los intentos por focalizar con mayor precisión los recursos y aprobar mejores proyectos.

Figura 6. Tiempo promedio de dictaminación de solicitudes (días)



Fuente: Encuesta a Otros Actores

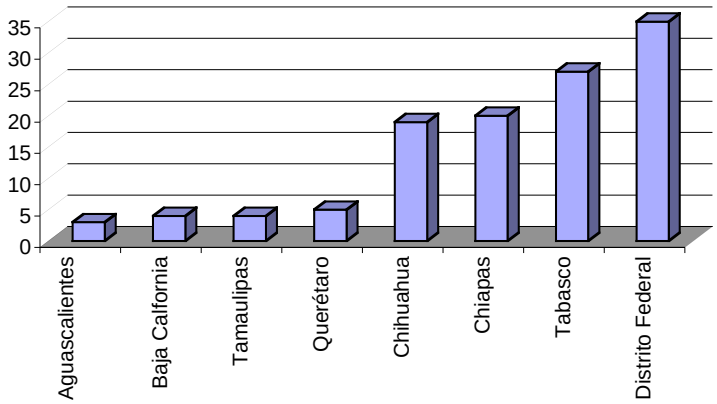
Normalmente las instancias operativas, CADER y DDR informan al productor que su solicitud ha sido aprobada y que tiene un límite que va de los 15 a los 65 días, de acuerdo a las políticas estatales, para adquirir el bien o realizar el proyecto según corresponda, y tramitar el pago de Alianza. De lo contrario se puede considerar que existe un desistimiento del productor y se procede a la reasignación del recurso.

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

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

La Encuesta a Otros Actores, al aportar información sobre todos los estados, confirma que los mayores grados de desistimiento se presentan en: Distrito Federal (35%), Tabasco (27%), Chiapas (20%) y Chihuahua (19%). En contraste los estados con menores niveles de desistimiento son: Aguascalientes (3%), Baja California (4%), Tamaulipas (4%) y Querétaro (5%).

Figura 7. Porcentaje de productores que desisten de su solicitud



Fuente: Encuesta a Otros Actores

Es importante comentar que en el nivel nacional el programa de Desarrollo Rural tiene en promedio los mayores niveles de desistimiento en todo el país con un 15%, mientras que Fomento Ganadero presenta un 11% y Fomento Agrícola 10%. Las razones por las que los productores desistieron principalmente son, que los beneficiarios no disponían del recurso para realizar la aportación que les correspondía (54% de los casos) y que los plazos para ejercer el recurso son demasiado cortos (32%). Es importante comentar que en todos los casos fue precisamente, el programa de Desarrollo Rural el más señalado por los encuestados.

Liberación del pago

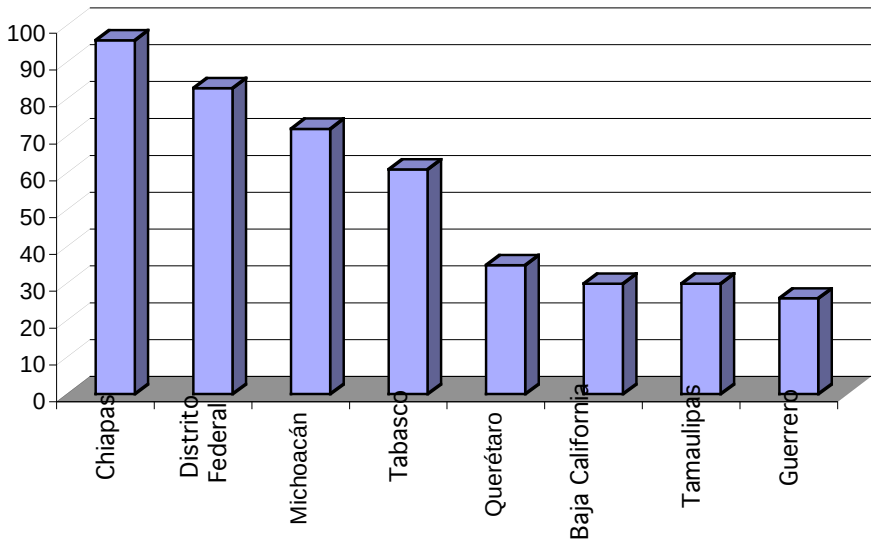
El mecanismo para acceder a los pagos es el Acta de Entrega-Recepción que se elabora a través de una visita de funcionarios estatales y/o federales a la unidad de producción. En dicha acta se incluyen fotografías de los bienes adquiridos u obras realizadas y se obtienen las firmas de los beneficiarios e incluso del proveedor. En Jalisco, se ha observado que el 40% de las actas llegan con información incompleta o errónea respecto a montos, nombre del beneficiario y domicilio, lo que obliga la realización de una nueva revisión de todos los documentos.

Uno de los problemas más tangibles de la operación de los programas de Alianza reside en el atraso constante en el pago a los beneficiarios. En efecto, en todos los estados visitados excepto Querétaro, se aprecian demoras sustanciales en la entrega de los apoyos a los productores y sobre todo del pago a los técnicos debido a errores en las facturas, en las sumas, en las órdenes de pago que se envían al banco, e incluso en los nombres que debieron corregirse en las múltiples revisiones a que es sometido un expediente.

El FOFAE es el encargado de realizar el trámite de pago y aunque parecería el culpable de todos los retrasos por ser el último eslabón de la cadena, normalmente es la instancia en donde impacta la ineficiencia de todas las otras instancias que intervienen en la dictaminación de las solicitudes. En ocasiones, incluso la incapacidad del banco encargado del pago impide el cumplimiento oportuno del proceso.

En la Figura 8 se presentan los resultados de la Encuesta a Otros Actores, la cual arrojó que los estados que más tardan en cumplir con el pago de la Alianza, una vez informado el productor de la aprobación son: Chiapas (96 días), Distrito Federal (83 días), Michoacán (72 días) y Tabasco (61 días). Los más oportunos para cumplir con el pago son: Guerrero (26 días), Tamaulipas (30 días), Baja California (30 días) y Querétaro (35 días).

Figura 8. Tiempo promedio de espera entre la aprobación de la solicitud y el pago (días)



Fuente: Encuesta a Otros Actores

En 2003, ante el cierre de BANRURAL, los fideicomisos estatales se vieron obligados a cambiar de institución fiduciaria. En la mayoría de los estados esto ha tenido un costo en términos de curva de aprendizaje de la banca comercial respecto a la operación de la Alianza. Por ello han habido rezagos que se espera sean temporales y puedan alcanzarse niveles aceptables de eficiencia.

Es común que la banca privada aproveche el marco de Alianza para condicionar la entrega de los pagos a los beneficiarios, a la apertura de cuentas en sus sucursales. No ha sido posible diseñar un sistema que pueda ofrecer información en línea sobre los recursos que han sido efectivamente pagados por el banco, a fin de tener el monto ejercido realmente.

Se han reportado casos, como Guanajuato, en los que no hay consenso entre la Federación y el estado en la elección de la institución bancaria. El Fiduciario determinado por SAGARPA tiene muchos problemas en el desarrollo de sus actividades ya que no brinda la calidad de servicios que, en opinión del gobierno estatal, requiere el programa, especialmente en cuanto a la distribución de los recursos.

Con relación a este conjunto de procesos se observa que si bien las instancias que participan en la ejecución de Alianza han incurrido en grandes costos organizacionales y desplegado numerosos esfuerzos, no han podido solucionar un importante número de problemas de índole operativa y administrativa que inciden en el impacto de los programas.

3.4 Oportunidad y efectos de los apoyos sobre las decisiones de inversión

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

Por ejemplo, en el caso del distrito de los Altos en Chiapas, observamos que la penetración de la Alianza es casi nula en dos municipios de muy alta marginación. La principal razón para no participar en la Alianza es la imposibilidad de que el productor ponga su aporte.

Las Reglas de Operación prevén la posibilidad de constituir garantías líquidas con los apoyos de Alianza a fin de incorporar a productores que no pueden poner su parte de la inversión. Se observa que este mecanismo empieza a ser de utilidad en algunos estados, ya que se utilizan los recursos para alimentar fondos que financiarán al productor. Un ejemplo de este tipo de estrategias lo constituye Finca Chiapas, programa que ofrece apoyos directos al productor en forma de garantía líquida para la obtención de financiamiento, asistencia técnica y aseguramiento. Con esto se espera beneficiar a productores que normalmente no tendrían acceso a distintas fuentes de financiamiento. En el caso de Jalisco se explora la posibilidad de crear un fideicomiso que conjunte recursos de Alianza y otras fuentes para crear un fondo fiduciario; una de las ventajas de

esta modalidad es que el banco es quien evalúa el riesgo del proyecto y que los recursos públicos se potencian al permitir el acceso a más créditos.

Las principales quejas de los beneficiarios respecto a Alianza tienen que ver con el proceso para acceder a los recursos y con la falta de oportunidad en la entrega de los mismos. Uno de los efectos del proceso es que los beneficiarios buscan otros programas que financien sus proyectos de manera más simple. Por el lado de la oportunidad, se observan al menos dos efectos:

1. Se produce un encarecimiento de los bienes de capital que apoya Alianza, ya que de alguna manera, el proveedor financia al productor mediando un sobreprecio en la cotización.
2. La incertidumbre por tiempo prolongado respecto a la obtención del apoyo impide que el productor pueda mantener los recursos para aportar, por lo que se dan numerosos desistimientos.

En Nuevo León se ha privilegiado la obtención de productos financieros generados por los recursos que se encuentran en el fideicomiso, sobre la realización de un pago expedito de los apoyos a los productores del estado. Es decir, el beneficio que obtiene el gobierno estatal por conservar los recursos en el FOFAE ha sido un factor que evita la entrega oportuna de los recursos a los productores. Estos retrasos ocasionan que el productor realice la inversión por necesidades del ciclo productivo sin que después se considere como su aporte a Alianza y suscita que el productor desista del apoyo aprobado.

En el caso de Querétaro, el proceso operativo respecto a los tiempos y trámites es eficaz. El tiempo promedio entre la recepción de las solicitudes y el pago de las mismas es de 45 a 60 días (en el caso de bienes de equipamiento), con lo que se genera certidumbre tanto para el productor como para los proveedores y para los técnicos. La eficiencia del proceso se traduce en menores costos de oportunidad y es posible que nuevas inversiones sean financiadas sin mediar un sobreprecio, ya que los periodos de crédito en el mercado que pueden ofrecer los proveedores son compatibles con los periodos de autorización de pagos.

El rezago en el ejercicio de los recursos en 2003 se debe entre otras cosas a las siguientes:

- Inicio tardío de la operación por la publicación de las Reglas de Operación.
- Problemas administrativos como falta de oportunidad en la firma de las actas de entrega recepción.
- Un volumen muy grande de solicitudes recibidas en un periodo muy corto, lo que generó presión en los procesos administrativos y operativos y dificultó las respuestas oportunas para los productores.

La complejidad para una asignación eficaz de los recursos y para la definición de la población objetivo, aunada a procesos ineficientes que se traducen en falta de oportunidad en la entrega de los apoyos generan desconfianza respecto al programa y una percepción general de poca transparencia. Con ello se favorece la politización de los recursos y se incrementa el riesgo de conflicto social.

Capítulo 4

Otros temas relevantes

En este capítulo se analizan el SISER y la estrategia de asistencia técnica en Alianza. Ambos constituyen temas relevantes detectados en evaluaciones anteriores y que inciden de manera importante en el impacto de los programas.

4.1 Sistema de Información del Sector Rural (SISER)

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

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

- El SISER fue puesto a disposición de los estados después de iniciada la operación de Alianza, cuando ya había un avance importante en la captura de las solicitudes en los sistemas locales. Los funcionarios del gobierno estatal, por lo tanto, no aceptaron realizar una nueva captura en el sistema federal.
- La capacidad de la red nacional no soportó el volumen de operaciones de Alianza en todo el país por lo que la captura en línea, lejos de presentar una ventaja, constituyó una fuente de importantes rezagos a causa de la inestabilidad de la conexión. Lo anterior obligó a los gobiernos estatales a incurrir en altos costos al incorporar más personal, instrumentar sesiones nocturnas de captura y en algunos casos se optó por desarrollar sistemas alternos.
- Lo anterior ocasionó severos retrasos en el dictamen de los grupos de trabajo técnico, ya que el DDR tardaba en enviar las solicitudes, y además, era común que durante días o semanas no se tuviera acceso al SISER o al mismo servicio de Internet de SAGARPA, especialmente en los periodos más críticos de emisión de dictámenes, compromiso de recursos y liberación de pagos.

- En los estados, actualmente existen rezagos de captura de ejercicios anteriores, por lo que ha sido común contratar capturistas de datos para ingresar en el sistema las solicitudes aprobadas y completar las bases de datos. Lo anterior, desde luego, desvirtúa por completo los objetivos y supuestos que sustentan al SISER.
- Existió un déficit de equipamiento en las estructuras de SAGARPA, sobre todo en los CADER y DDR, que limitó en gran medida el aprovechamiento de los beneficios de este sistema en cuanto a la oportunidad y eficacia del control de las solicitudes.
- Las dificultades de la operación directa del sistema por los CADER, que tienen a su cargo la captura en su primera fase, ha ocasionado que se siga utilizando el llenado a mano de las solicitudes y la captura desde el DDR. Además, se crea una situación de inequidad en las oportunidades de los beneficiarios ya que las solicitudes, al pasar a los DDR, pierden su orden de llegada y pueden tener mayores facilidades de acceso a los recursos cuando existe una mayor proximidad geográfica a las capitales de los estados.
- En su momento, los gobiernos estatales realizaron peticiones de corrección de rutinas o procesos al administrador del sistema informático en oficinas centrales, las cuales se atendieron muy lentamente por falta de tiempo y de personal.

Ante la presión de ejercer los recursos en tiempo y forma, estos factores fueron sumamente inconvenientes para la operación de los programas, lo que originó un contexto de poco entendimiento entre la Federación y algunas estructuras de los gobiernos estatales. En muchos estados se operó Alianza 2003 al margen del SISER y se destinaron recursos a solicitudes que a la fecha no han sido capturadas.

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

Funcionarios en distintos estados informan que SAGARPA central autorizó la opción de establecer un esquema libre, en el que las entidades federativas pudieran desarrollar sistemas propios validados por la Coordinación General de Delegaciones, siempre y cuando cumplieran con otorgar los campos de información requeridos. Sin embargo, funcionarios federales entrevistados comentan que nunca se dio tal autorización y que el único sistema formalmente instituido es el SISER. En la actualidad, existe incertidumbre en los estados respecto a la obligación de operar a través del SISER Nacional y no se sabe si se justifica la inversión que se requiere para avanzar en el desarrollo de sistemas alternativos.

El desarrollo de dichos sistemas tiene la virtud de poder expresar cabalmente las necesidades de cada estado y asegurar condiciones operativas óptimas, sin embargo no garantiza una operación transparente, ya que los funcionarios estatales son quienes determinan las restricciones del sistema y tienen la posibilidad de modificar la información contenida en las bases de datos. El SISER nacional se caracteriza por los candados que posee, mientras que los otros sistemas no cuentan con muchas de esas restricciones en demérito de su confiabilidad.

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

En este marco, se han presentado no sólo problemas técnicos sino también de negociación con los estados. La implementación del SISER ha sido motivo de fricciones entre el gobierno federal y los estatales debido a la falta de información oficial. Es común que el gobierno federal utilice las presentaciones *Power Point* para definir criterios y políticas, mismas que después carecen de la formalidad necesaria para constituirse en acuerdos oficiales.

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

Para SAGARPA, el origen del problema de la instrumentación del SISER ha sido la gran diversidad de formas para documentar, dictaminar, autorizar y realizar pagos de los recursos de Alianza en cada entidad. Lo anterior impide una normalización o estandarización de los procedimientos de atención de las solicitudes y por ende la implementación de un sistema único. Asimismo, se dice que existen cambios en los dictámenes por falta de verificación en campo o a consecuencia de circunstancias no planteadas originalmente en la solicitud aprobada por las comisiones técnicas. También existe un exceso de errores recurrentes por falta de previsión y revisión documental.

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

En la nueva versión del SISER diseñada para el ejercicio 2004 se ha mejorado sensiblemente la capacidad de conexión y los operadores estatales actualmente se ven beneficiados con una comunicación más eficiente que permite la captura en línea de las solicitudes de Alianza. Asimismo, la capacitación ha sido un proceso sostenido desde el inicio del proceso de implementación en 2002, por lo que los niveles de conocimiento y la curva de experiencia de los funcionarios relacionados con el sistema se ha incrementado.

4.2 Estrategia de asistencia técnica en Alianza

La asistencia técnica es un concepto fundamental de las estrategias para el desarrollo del sector, ya que en los distintos diagnósticos que se han realizado, se ha establecido que la falta de adopción de tecnologías modernas y adecuadas ocasiona que las unidades productivas presenten baja productividad, escasa calidad de sus productos y reducida rentabilidad.

La asistencia técnica es indispensable para el real aprovechamiento de los bienes de capital, para reducir el rezago tecnológico de los productores menos desarrollados y para promover su organización económica. Es por ello que se hace necesario acelerar el ritmo de tecnificación de las actividades del desarrollo rural, a través de la participación de cuadros técnicos suficientes que subsanen las deficiencias de formación y conocimiento del productor y que orienten sus decisiones en términos productivos, organizativos, sanitarios y comerciales.

La asistencia técnica en Alianza se encuentra dividida por programas y por lo menos dos de ellos (Desarrollo Rural y Fomento Ganadero) constituye un eje sustancial, al acompañar las acciones de financiamiento directo a la capitalización de las unidades productivas. Sin embargo, se evidencia la falta de un diseño único que proporcione elementos comunes y congruentes en las diferentes áreas de Alianza que se enmarque en una política sectorial homogénea que oriente los esfuerzos para propiciar el cambio tecnológico en el sector.

De esta manera, en el programa de Desarrollo Rural existe el subprograma de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (PRODESCA) que tiene como objetivo el fomento de las capacidades de la población rural para identificar áreas de oportunidad, formular, poner en marcha y consolidar proyectos que mejoren sus procesos productivos, comerciales y organizativos, mediante el subsidio de los servicios de capacitación y asistencia técnica.

En Fomento Ganadero se ha diseñado el subprograma de Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales (DPAI) que busca apoyar y fomentar el desarrollo de las unidades de producción mediante la contratación de Coordinadores y Promotores del Desarrollo, que brinden asistencia técnica y transferencia de tecnología a través de proyectos productivos que integren a los productores en grupos y en las cadenas productivas pecuarias.

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

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

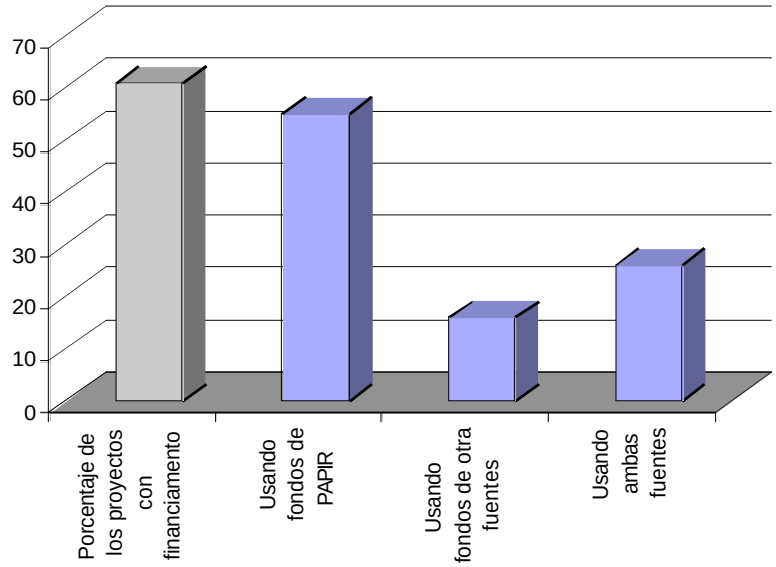
- La capacitación de técnicos
- Su incorporación a un sistema de desarrollo de proyectos
- La especificación clara de procedimientos y productos
- La supervisión de la calidad de diversos servicios (diseño, capacitación, puesta en marcha y consultoría) y
- La integración de una unidad técnica para la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

No obstante, se ha convertido en un proceso complejo en el que intervienen múltiples organizaciones y actores individuales con diversas atribuciones y necesidades de coordinación que lo hacen susceptible de errores y desfases. Algunos funcionarios estatales perciben la estrategia como complicada y burocratizada, además de

excesivamente costosa.[47] En los estados normalmente se apuntan un conjunto de vicios sobre todo en el manejo de los técnicos PRODESCA que para muchos de los funcionarios resultan simplemente insalvables; el comentario general respecto a estos técnicos es que producen proyectos de mala calidad en gran volumen y sin el objetivo de que sean útiles para el desarrollo de los productores.

En la Encuesta a Otros Actores se observa que la mayoría de los proyectos que realizan los técnicos PRODESCA en el nivel nacional encuentran alguna fuente de financiamiento (61% del total); la vinculación entre PAPIR y dichos proyectos representa el 55%. Asimismo, la utilización de otras fuentes de financiamiento es mínima (16%) y la mezcla de recursos de diversas fuentes es de 26%.

Figura 9. Financiamiento de proyectos PRODESCA
(Porcentaje de proyectos financiados y fuentes de financiamiento)



Fuente: Encuesta a Otros Actores

Se observa en algunos estados que los proyectos elaborados por un técnico PSP no son apoyados ni por PAPIR ni por otras fuentes de recursos federales o estatales. En muchos casos, existen ideas encontradas sobre como debería darse esta relación ya que algunos opinan que un buen proyecto es valioso por si mismo y que por tanto es susceptible de encontrar financiamiento de distintas fuentes, por lo que no debería ser obligatorio el apoyo desde el programa de Desarrollo Rural. Otros opinan que sin el financiamiento que pudiera proporcionar PAPIR, la inversión en desarrollar un proyecto se pierde y que la vinculación de ambos programas debería ser total.

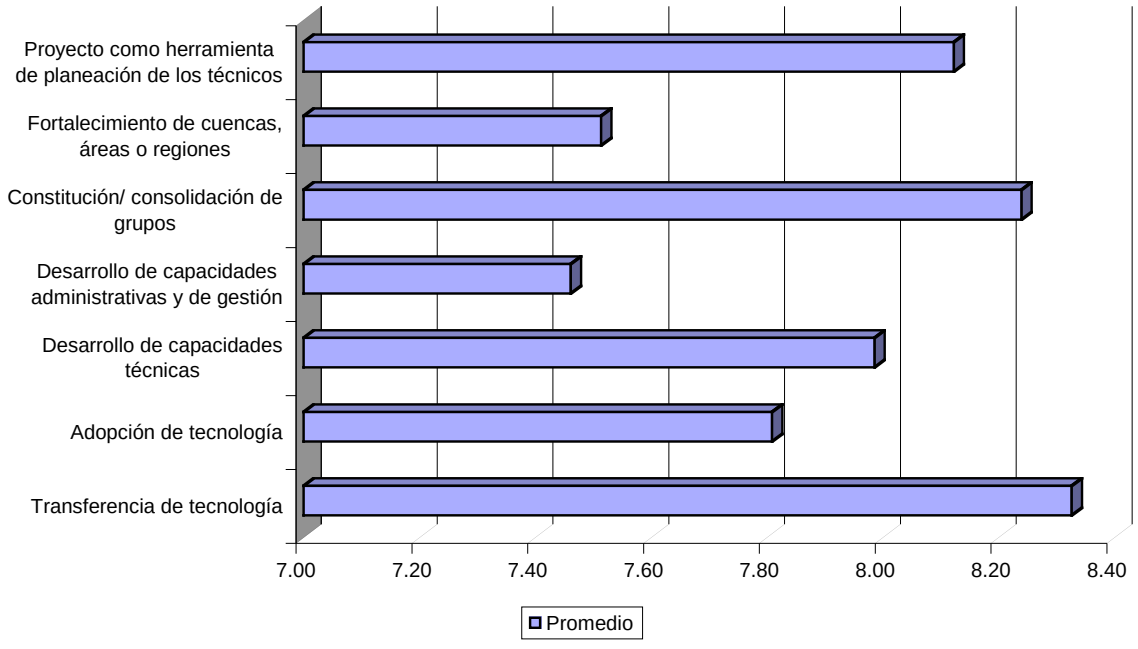
[47] Por ejemplo, en los estados se considera que el costo del Centro de Calidad para el Desarrollo Rural (CECADER) es excesivo, mientras que funcionarios de SAGARPA, opinan que en realidad es inferior al que representaba el sistema de coordinación de técnicos anterior. En opinión de estos últimos, las críticas al esquema actual que manifiestan algunos funcionarios estatales se debe a que el CECADER es un ente autónomo que les ha restado margen de maniobra y que sale de su control.

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

Normalmente, el DPAI se ha dirigido a beneficiar a los productores organizados en Grupos de Validación y Transferencia de Tecnología (GGAVATT), que de acuerdo a lo observado son un medio muy adecuado para orientar los apoyos en esta materia. No obstante, también han existido múltiples dificultades en su conformación, seguimiento y sobre todo en su importante vinculación con las instancias de ITT, la cual es todavía muy débil.

En varios estados se observó el retraso continuo de los pagos a los técnicos y los escasos recursos con los que tiene que realizar su trabajo. Las remuneraciones se consideran muy bajas y no existe un sistema de estímulos que apoye la calidad, la experiencia o la dedicación en el trabajo.

Figura 10. Calificación promedio nacional de los coordinadores y promotores del Programa DPAI en opinión de funcionarios federales y estatales



Fuente: Encuesta a Otros Actores

La percepción de los funcionarios es que las tres principales actividades de la asistencia técnica, son la transferencia de tecnologías a los productores, la construcción y consolidación de la organización y el uso de proyectos como herramientas de planeación. De acuerdo a lo observado estos tres elementos tienen severas limitaciones para cumplirse.

En 2003 se incluyó, entre las funciones de la CDR, la responsabilidad de establecer los vínculos y coordinación de acciones con las Fundaciones Produce, el COTEGAN y el Comité Técnico Agrícola, en torno a los programas de desarrollo de capacidades y de apropiación de tecnologías para los productores de bajos ingresos en transición, y su incorporación a las cadenas agroalimentarias. Asimismo, en las Reglas de Operación, se busca una mayor coordinación de los programas de Alianza, por lo que se prevé que las acciones para el desarrollo de capacidades en solicitudes que reciban apoyos de Fomento Agrícola, podrán ser financiadas por el PRODESCA, previa validación de la Comisión Técnica Agrícola.

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

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

Por el lado de los productores no se ha generado una demanda por asistencia técnica a pesar de su clara utilidad (especialmente en el caso de reconversión productiva) y se observa poca disposición a sufragar los gastos de elaboración de un proyecto que posiblemente no encuentre financiamiento. Por tal motivo es deseable condicionar la aprobación de los proyectos a la existencia de un componente de asistencia técnica preferentemente en los productores de menor desarrollo tecnológico. En Fomento Ganadero, sobre todo en los grupos de validación de tecnología, el trato directo con un sólo técnico ha dado resultados, propiciando un mayor interés por financiar la asistencia técnica con recursos propios de los productores.

Capítulo 5

Conclusiones y recomendaciones

La Evaluación Nacional de la Gestión 2003-2004 aprovecha la experiencia adquirida en ejercicios anteriores y centra el estudio en aspectos relevantes de los principales procesos de Alianza. En este capítulo se presentan las conclusiones y recomendaciones agrupadas de acuerdo al capitulado del documento y bajo una lógica que destaca procesos estratégicos, procesos operativos y de apoyo para finalmente emitir recomendaciones sobre cada uno de ellos así como sobre su interacción. Es importante destacar que estas recomendaciones, no implican modificar las Reglas de Operación vigentes ni otros documentos normativos, por lo que no existen impedimentos formales para iniciar su instrumentación en el corto plazo o en cualquier momento de la puesta en marcha de los programas.

Como **procesos estratégicos** se entienden aquellos destinados a definir y controlar los objetivos de Alianza, sus políticas y estrategias principales y que "…*son gestionados directamente por los niveles más elevados de la estructura burocrática en su conjunto*".[48] Dentro de este grupo se analizaron principalmente aspectos relacionados con la congruencia y sinergias en el diseño de los programas en el marco de la política nacional y la definición de prioridades que realizan los distintos agentes federales, estatales y municipales.

Los **procesos operativos** son aquellos destinados a llevar a cabo las acciones que permitan desarrollar las políticas y estrategias definidas para Alianza y dar servicio a los beneficiarios. En este caso, los responsables son tanto de adscripción federal como estatal, ya que se ha establecido una gestión descentralizada del programa. Los municipios se incorporan a través de la operación municipalizada del programa de Desarrollo Rural. En la evaluación se analizó este tipo de procesos principalmente en el capítulo Asignación de Recursos.

Los **procesos de apoyo** son aquellos no directamente ligados a las acciones de desarrollo de las políticas pero cuyo rendimiento influye directamente en el nivel de los procesos operativos. En el caso de este informe, se analizó el SISER.

Adicionalmente se analizó la estrategia de asistencia técnica en Alianza, por ser otro tema relevante que merece atención especial.

5.1 Conclusiones Generales

La Alianza prevé la participación de un conjunto amplio de actores de los tres niveles de gobierno y otros agentes relevantes en el sector, a través de la formación de estructuras incluyentes en un esfuerzo de impulso al federalismo. La gestión pública descentralizada de la Alianza se ha traducido en la participación, cada vez mayor, de los gobiernos estatal

[48] A partir de Zaratiegui, J.R., La gestión por procesos, su papel e importancia en la empresa, Economía industrial #330, p. VI, 1999.

y municipal en temas fundamentales de la ejecución de los programas como la planeación, la orientación de los recursos y el manejo y la selección de las solicitudes.

La complejidad del arreglo institucional impone la necesidad de instrumentar esquemas de coordinación de las distintas voluntades, intereses y visiones para dar cabida a la expresión de dinámicas locales y regionales, sin renunciar a una orientación única y global. Fomentar el federalismo, no debe implicar "…*anular una visión estratégica del desarrollo rural*",[49] ni olvidar que las acciones emprendidas en el marco de Alianza pueden guardar amplios grados de congruencia entre ellas para potenciar sus resultados.

La insuficiente claridad en la definición de los procesos estratégicos en los distintos niveles de gobierno, hace que el programa se ajuste a las influencias de instancias diversas y a situaciones coyunturales. Lo anterior dificulta el cumplimiento de sus objetivos y de las líneas principales determinadas desde el diseño por lo que incide negativamente en el impacto de las inversiones al impedir la focalización de los recursos.

La complejidad del conjunto de procesos operativos dificulta la asignación de tiempos y tareas a cada uno de los operadores. La ausencia de una distribución de atribuciones precisa se traduce en lagunas y duplicidades operativas. Si adicionalmente se considera que los agentes involucrados no tienen los mismos intereses (por ejemplo por pertenecer a la Federación o al gobierno estatal) o no entienden los objetivos del programa (ya que no se definen con claridad desde los procesos estratégicos y además no permean hasta lo operativo), existe espacio para que las acciones emprendidas operen en sentidos divergentes a los planteados en los procesos estratégicos. La falta de mecanismos para la rendición de cuentas en este sentido implica altos costos, ya que es imposible medir y monitorear acciones, atribuir responsabilidades y sancionar comportamientos indeseables.

Si bien es cierto que en cada tipo de procesos hay imperfecciones y oportunidades de mejora, se ha observado que la mayor limitante del programa se debe a que la inercia operativa y su visión de atención poco selectiva de la demanda, domina sobre la planeación estratégica en la que se plasma la visión de desarrollo. Es decir, no existen mecanismos que garanticen la vinculación de lo establecido por los procesos estratégicos con el resultado de los procesos operativos. Esta disociación se observa tanto en SAGARPA, como en los gobiernos estatales.

La disociación entre la operación y la planeación estratégica, bajo un modelo de gestión descentralizado, ha dificultado la orientación de los recursos y con ello se ha limitado el impacto, y en algunos casos, incluso abandonado el objetivo general del Programa.

5.2 La Alianza para el Campo en la política sectorial federal

Conclusiones

Los objetivos de la Alianza para el Campo son congruentes con los principales objetivos de la política sectorial. Sin embargo, las líneas estratégicas que se le atribuyen en coincidencia con las sectoriales, y con base en las cuales se diseñan los programas, no se ven reflejadas en la operación de manera cabal y sistemática.

[49] IICA, Rosensweig, A. (coordinador), Breve Análisis Económico de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, Versión Preliminar, p. 14, 2003.

Por ejemplo, respecto a la atención a grupos prioritarios, se observa que los instrumentos de la Alianza impiden alcanzar a los productores de más bajos ingresos, a causa de la falta de difusión de los programas, de mecánicas operativas como el esquema de reembolso y la incertidumbre en los tiempos de respuesta.

En términos de la estrategia de integración de cadenas agroalimentarias, la contribución más clara es el subprograma de Fortalecimiento de los Sistemas Producto del programa de Fomento Agrícola. A pesar de que programas como Fomento Ganadero se insertan en la estrategia de integración de cadenas agroalimentarias, y que en el diseño existen las previsiones para fomentar inversiones con valor agregado en distintos eslabones de la cadena, en la práctica, la asignación de recursos no responde a esa lógica.

En cuanto al cumplimento de los objetivos de uso racional de los recursos naturales y el respeto a criterios de sustentabilidad expresados en la política sectorial, se observa que los mismos no se reflejan en el diseño de Alianza y mucho menos en sus procesos estratégicos de planeación o en la operación.

Existen oportunidades de mejora en la coordinación de los programas de Alianza entre sí y con otros programas federales y estatales, lo que permitiría la creación de sinergias o círculos virtuosos. Por una parte es necesario tomar medidas para que tanto en el diseño como en la operación, los programas sean realmente complementarios y evitar duplicidades. Por otra se debe evitar que los esfuerzos realizados por un programa se vean afectados por la falta de coordinación con otros.

Recomendaciones

- Es necesario crear vínculos formales que liguen de manera sistemática los procesos estratégicos a los operativos. Para ello se necesitan mecanismos de control, sanción y coordinación entre las instancias operativas y las de planeación, tanto federales como estatales y municipales. Se sugiere que SAGARPA solicite a los gobiernos estatales la elaboración de un documento estratégico que describa los objetivos y prioridades de la Alianza en el estado. Dicho documento deberá difundirse entre las áreas operativas y de planeación, a fin de orientar las acciones de todos los agentes involucrados en la gestión del programa.
- Se requiere de un área en SAGARPA que asuma el liderazgo en la planeación estratégica de la totalidad de Alianza, que concentre información y genere reportes globales oficiales consistentes y oportunos para la toma de decisiones en los distintos niveles de responsabilidad.
- En especial es necesario diseñar estrategias y planes de mediano plazo, que permitan definir un horizonte o punto de llegada de Alianza más allá de los presupuestos y metas anuales.

5.3 Gestión descentralizada de Alianza

5.3.1 Modalidad de Ejecución Nacional

Conclusiones

Se observa que la modalidad de ejecución nacional es valorada tanto por funcionarios federales como estatales por su potencial para el financiamiento e impulso de proyectos

que exceden las posibilidades del ámbito estatal. La supresión de dichos programas establecida en el DPEF 2004 implica limitar las posibilidades de la Federación para conducir la política sectorial de acuerdo a las líneas estratégicas establecidas.

Sin embargo esta modalidad ha sido criticada por la discrecionalidad en su manejo y por la falta de claridad de los criterios para seleccionar proyectos. En 2004 la falta de información clara respecto a la supresión de los recursos de ejecución nacional ha empeorado la situación al generar confusión e incertidumbre, tanto en el interior de SAGARPA, como en los estados. Esto se ha traducido en:

- Tensión en la relación estado - federación, ya que existe la expectativa de que SAGARPA cuenta con recursos que no han sido federalizados.
- Tensión y confusión en el interior de SAGARPA, ya que de acuerdo a algunos funcionarios los recursos están concentrados en determinada área o destinados a fines que no son del conocimiento de todos.
- Problemas para programar el apoyo de ese tipo de proyectos con recursos federalizados, ya que hay incertidumbre respecto a alternativas de financiamiento mediante ejecución nacional y los criterios para acceder a ellas.

Recomendaciones

- Es necesario establecer mecanismos de información clara respecto a los recursos de ejecución nacional tanto en el interior de SAGARPA como con los estados. Es importante definir una sola fuente oficial de información de alto nivel jerárquico para evitar distorsiones que generen incertidumbre y confusión.
- Se recomienda replantear la aplicación de esta modalidad ante los diversos actores federales y estatales relevantes. Debe diseñarse y negociarse una nueva estrategia con reglas transparentes, claridad en los objetivos y acciones precisas de seguimiento y medición de las acciones emprendidas, a fin de aprovechar todo su potencial.

5.3.2 Descentralización de Alianza y desarrollo institucional

Conclusiones

La Alianza para el Campo constituye el instrumento central mediante el que SAGARPA contribuye al impulso del federalismo que establece la LDRS. Es importante destacar que a pesar de las dificultades que implica la operación descentralizada, Alianza es la única tentativa real de incorporación de instancias estatales y municipales a la operación y financiamiento de la política pública federal para el desarrollo rural.

El arreglo institucional que resulta del proceso de descentralización a medio camino, implica que la operación de la Alianza queda a cargo de instancias federales (CADER y DDR) mientras que la responsabilidad del direccionamiento y ejecución de los recursos está en manos de los gobiernos estatales. En este contexto la definición de atribuciones entre las instancias involucradas queda poco clara y es objeto de interpretación. Esos espacios de imprecisión se utilizan a conveniencia de cada uno de los actores para ejercer presión o transferir responsabilidad a la contraparte.

Esta situación fomenta tensiones institucionales al entrar en juego una lucha por espacios de poder y de influencia. Para las delegaciones de SAGARPA, la transferencia de funciones se traduce en una reducción de sus ámbitos de acción, mientras que para los

gobiernos estatales, asumir el control de todos los procesos de Alianza implica responder cabalmente por el resultado de la implementación de dicha política ante su población. Ese conflicto de intereses se debe, y explica parcialmente, el estancamiento del proceso de descentralización.

La falta de mecanismos efectivos de coordinación y la desconfianza entre las instancias genera problemas y altos costos operativos que inciden negativamente en el impacto del programa. Ante el estancamiento del proceso se ha promovido la firma de nuevos convenios de "cooperación" entre gobiernos estatales y el federal, sin embargo, sus efectos serán paliativos, ya que no resuelven el problema de fondo, que es la duplicidad de funciones derivada de un proceso inacabado de descentralización.

Recomendaciones

- SAGARPA debe retomar el liderazgo y conducir el proceso de descentralización que ha llegado a un *impasse* y que requiere de voluntad política para avanzar. Es necesario establecer una agenda y pasos precisos a seguir para concluir el proceso.[50]
- La estrategia de descentralización debe considerar la transmisión de líneas claras y plazos concretos tanto a los delegados de SAGARPA como a los gobiernos estatales. Es decir, debe ser una propuesta elaborada de manera conjunta con las instancias directamente involucradas, bajo la dirección federal.

5.3.3 Participación del presupuesto estatal en las inversiones de Alianza

El diseño de Alianza contempla la corresponsabilidad de los estados y la Federación en su financiamiento y este es otro aspecto mediante el cual se refuerza el federalismo. Sin embargo, la baja participación de algunos presupuestos estatales refleja la expectativa de las entidades de que la Federación tome en sus manos la política sectorial. La falta de interés de los estados se debe a que consideran que los programas no responden a sus necesidades, a que en algunos casos no tienen la capacidad de adecuarlos a ellas y en ocasiones a que el costo de oportunidad de ingresar los recursos a la Alianza es muy alto respecto a otras alternativas.

Existe una correlación directa entre una mayor aportación estatal al financiamiento de Alianza y una mayor apropiación del programa, ya que el gobierno estatal tiene que responder ante sus ciudadanos por el uso de recursos locales. El mismo hecho transforma a los gobiernos estatales en el blanco de grupos de presión, lo que explica en parte la decisión de limitar la inversión en Alianza. Sin embargo es importante recordar que "la capitalización rural no solo es cuestión de presupuestos, sino de construcción de instituciones sólidas, un marco jurídico propicio y de representatividad y capacidad de gestión de las comunidades rurales frente al estado".[51]

Recomendaciones

- Diseñar nuevos sistemas de incentivos para fomentar la aportación estatal a Alianza. Actualmente el principal instrumento es el peso que asigna la fórmula de distribución de recursos a la inversión estatal y ha resultado insuficiente para incentivar la canalización de un mayor nivel de recursos al programa. Entre otros,

[50] El programa piloto de descentralización que dirige la Oficialía Mayor de SAGARPA puede ser un punto de partida para aprovechar la experiencia adquirida en pocos estados antes de lanzar una estrategia al nivel nacional.
[51] IICA, *op. cit*. p. 5.

debe analizarse la posibilidad de establecer un *pari-passu* ligado a variables económicas relevantes en cada entidad.

5.3.4 Participación de Alianza en el proceso de municipalización

Conclusiones

La estrategia de fortalecimiento de los municipios es un eje central de la política federal que va más allá de la política sectorial en la que se encuadra la Alianza. Sin embargo, la contribución de SAGARPA a dicho proceso se ha reforzado, especialmente a través del programa de Desarrollo Rural, atendiendo aspectos relevantes del desarrollo municipal. Por un lado se trabaja en el fortalecimiento de instancias de planeación y por otro se transfieren recursos para la gestión directa en los municipios.

Los CMDRS presentan un gran potencial para lograr la apropiación por parte de los municipios de las acciones y programas de desarrollo local. Para fortalecer esta estrategia es necesario lograr que su conformación sea representativa y que sus actividades trasciendan los ciclos políticos.

Por su parte, el proceso de municipalización de los recursos de los programas de Desarrollo Rural ha adolecido de falta de claridad y continuidad en algunas líneas. Ha presentado problemas de implementación que amenazan sus resultados, ya que generan tensiones entre los gobiernos federal y estatales. Sin embargo, es importante destacar que se trata de un proceso incipiente y en construcción que permite realizar los ajustes necesarios.

El rechazo de algunos gobiernos a la municipalización se debe en parte a inercias centralistas y a una inquietud por la posible politización de los recursos. Se manifiesta también una preocupación por la falta de capacidad administrativa de los municipios y por la falta de claridad en el proceso propuesto por SAGARPA. En algunos casos se ha llegado incluso a un enfrentamiento directo entre estado y federación, ya que SAGARPA ha pasado por alto la postura del gobierno estatal y ha intervenido directamente en los municipios.

Recomendaciones

- Es importante monitorear que desde su creación los CMDRS sean instancias incluyentes, no politizadas y que cuenten con un coordinador eficiente, ya que su credibilidad y fuerza depende de su continuidad, su representatividad y su neutralidad respecto al gobierno estatal y federal.
- Deben asegurarse mecanismos para que el trabajo de planeación y definición de prioridades que se realiza en los consejos se traduzca en resultados concretos en la asignación de recursos de los diversos programas federales, ya que sin ellos, los incentivos a participar decrecen porque las expectativas de los participantes no se cumplen.
- Asegurar que la municipalización de los recursos del Programa de Desarrollo Rural se dé únicamente cuando exista la voluntad de los tres niveles de gobierno para permitir el establecimiento de acuerdos válidos y sostenibles entre los diferentes actores involucrados.

- Insistir en el establecimiento de esquemas de coordinación y operación transparentes en los que el gobierno del estado sea un actor indispensable y corresponsable de las decisiones de municipalización de recursos.
- Continuar con la definición de los mecanismos organizacionales, los procedimientos básicos para la operación municipalizada y la orientación de los recursos a fin de facilitar su puesta en marcha y avanzar sólidamente hacia la transferencia de la totalidad de los recursos prevista para 2005.

5.4 Asignación de recursos

En este apartado se recoge la problemática central de Alianza ya que los mecanismos y procesos estratégicos y operativos determinan el destino de los recursos, y con ello, condicionan el impacto del programa en el desarrollo agropecuario del país.

5.4.1 Definición de criterios para la asignación de recursos

Conclusiones

En el diseño de Alianza se definen de manera amplia las prioridades de asignación de recursos y la población objetivo. Esa aparente falta de precisión en las Reglas de Operación se explica por una premisa de subsidiaridad, es decir, se prevé que los criterios sean delimitados por niveles de gobierno más cercanos a la problemática local. Sin embargo, la puesta en marcha de los distintos programas de Alianza presenta tres inercias que obstaculizan la formalización de planes y estrategias que incluyan prioridades, presupuestos y una población objetivo diferenciada:

- **La inercia de las expectativas creadas entre la población**. Para los gobiernos estatales, definir una jerarquización de alternativas de inversión y plantear con ella la exclusión de segmentos de la población rural que pueden organizarse y ejercer presión resulta un costo político muy elevado. Considerar como población objetivo a todos los potenciales beneficiarios que plantean las Reglas de Operación resulta ser un principio más práctico, más rápido y que no encierra controversia, pero que al mismo tiempo va en contra de una asignación de recursos ligada a un proyecto de desarrollo.
- **La inercia operativa.** La mecánica operativa lleva a comprometer recursos dentro de los plazos del ejercicio fiscal sin considerar los esfuerzos de planeación y ni la prevalencia de las prioridades estatales. En esa dinámica, acotar la población objetivo o incorporar criterios de impacto en la selección de solicitudes es una barrera a la rapidez requerida por las restricciones normativas.
- **La inercia centralista**. La visión centralista coloca a muchos gobiernos estatales en una cómoda posición subordinada y pasiva respecto a la Federación, lo que se refleja en:

  1) La tendencia de las estructuras estatales a interpretar la normatividad de modo que no se responsabilicen del programa y sus resultados.

  2) La tendencia de las delegaciones de SAGARPA a rebasar sus atribuciones normativas.

No existen esquemas institucionalizados en el sector que garanticen la realización de planes y la definición de prioridades conforme a líneas compartidas entre niveles de gobierno que orienten la asignación de recursos en los distintos programas. En la práctica, ha prevalecido una visión de corto plazo y un desinterés por focalizar la entrega de apoyos, con una evidente desvinculación entre los actores organizacionales.

Por su parte, los anexos técnicos no cumplen con el objetivo para el que fueron planteados debido al proceso burocrático mediante el cual se acuerdan con el gobierno estatal. Mientras se les siga considerando como un requisito a cumplir en lugar de instrumentos de planeación y acuerdo entre niveles de gobierno, su definición no tendrá un significado trascendente en la operación de los programas. Como resultado, bajo el esquema actual no existe ningún documento en el que explícita y ordenadamente se planee la Alianza.

Recomendaciones

- Es necesario introducir mecanismos más eficaces en el tratamiento de las solicitudes para cambiar la estructura de incentivos e inercias, ofrecer mayor certidumbre a productores, proveedores y funcionarios y mejorar la coordinación con los ciclos productivos del campo. Existen acciones simples que permitirían resolver problemas de efectividad:
    - Difundir el alcance y objetivos de la Alianza, dejando claro a los productores que no toda solicitud implica un apoyo, que los recursos son escasos y precisando los criterios de selección de solicitudes.
    - Diseñar mecanismos de respuesta oportuna a las solicitudes, precisando las causas de aceptación y/o rechazo, para evitar interpretaciones de falta de transparencia o politización de los recursos y generar certidumbre en los productores.
    - El proceso de selección debe ser claro a los ojos de los solicitantes, tanto para evitar la presión a instancias que no son tomadoras de decisiones como para evitar abusos por parte de las mismas.
- La Federación debe condicionar el ejercicio de los recursos y la operación de la Alianza a la realización de esfuerzos estatales de planeación. Por ejemplo, la firma de anexos técnicos por parte de la Federación podría sujetarse al desarrollo de esfuerzos de focalización y definición de prioridades en los estados. El ejercicio de los recursos de acuerdo a dichas prioridades podría premiarse a través de la fórmula de asignación de recursos.
- Es indispensable contar con estudios de estratificación de productores que permitan especificar la orientación del presupuesto en cada entidad. Los recursos para la elaboración de los estudios de estratificación pueden etiquetarse en los Anexos Técnicos (como *addenda* en el presente ejercicio o bien en 2005). Para utilizar la información de dichos estudios en 2005 se deben concluir a más tardar a principios de ese año, por lo que los estados deben, al menos, definir los términos de referencia y licitar en 2004.
- Definir plazos y formatos para la elaboración de Anexos Técnicos en coordinación con los estados, a fin de establecer procedimientos más ágiles que logren altos niveles de congruencia y oportunidad respecto a las necesidades estatales. Es necesario que las delegaciones y las áreas centrales de SAGARPA asuman la validez de los anexos, una vez firmados en los estados.

5.4.2 Integración de Cadenas Agroalimentarias

Conclusiones

La estrategia federal de integración de cadenas agroalimentarias rebasa el ámbito de acción de la Alianza. Sin embargo el programa contribuye a su institucionalización y desarrollo a través de:

- El subprograma de Fortalecimiento de Sistemas-Producto con el que se pretende consolidar las relaciones entre los diferentes actores.
- La incorporación del criterio de cadenas para la asignación de recursos de los diferentes programas.

Los Comités Sistema-Producto son instrumentos que abren la posibilidad de elaborar diagnósticos orientadores de los recursos en el nivel nacional, estatal y regional, con base en la identificación de puntos críticos y la definición de prioridades de inversión.

A la fecha se observa que el criterio de cadenas no se ha incorporado ni en la selección de solicitudes ni en la aprobación de apoyos en los distintos programas de Alianza. El proceso es incipiente en la mayoría de estados, y no obstante se percibe una conciencia en los funcionarios sobre la necesaria y conveniente vinculación entre los criterios de integración de cadenas y/o generación de valor agregado y la orientación de las inversiones de Alianza.

Recomendaciones

- Deben incorporarse mecanismos para que los criterios de orientación de recursos y de selección de solicitudes consideren de manera efectiva y cada vez en mayor proporción, las necesidades y prioridades definidas para la integración de cadenas agroalimentarias. Para ello, es importante que exista un representante de los principales comités sistema-producto en los comités técnicos (CTA, COTEGAN).
- La vinculación de las prioridades de Alianza con las de las cadenas debe permitir diversificar los apoyos a lo largo de los eslabones y optar por invertir en los proyectos que ofrezcan un mayor valor agregado. El Anexo Técnico es el instrumento mediante el cual pueden comprometerse, desde el inicio de la operación, metas y asignación de recursos de acuerdo a las prioridades de las cadenas agroalimentarias y a criterios de rentabilidad de las inversiones.

5.4.3 Principales procesos operativos

Conclusiones

Para garantizar el acceso equitativo a los apoyos es conveniente tener una buena cobertura territorial a través de una gran cantidad de ventanillas distribuidas en distintos puntos de una misma entidad, sin importar si son estructuras federales, estatales o de los productores. Su ubicación y naturaleza, sin embargo, no deben implicar desigualdad en las posibilidades de acceso a los apoyos entre los posibles beneficiarios. La función de la ventanilla no se debe limitar a la recepción de la documentación sino que también debe incluir la asesoría y orientación a los productores, constituyéndose en el primer filtro de solicitudes con base en las prioridades de asignación de recursos definidas por el estado.

El manejo de solicitudes es altamente costoso debido a un arreglo institucional complejo en el que participan diversas estructuras de los tres niveles de gobierno y por la aplicación de procedimientos ineficientes y repetitivos. La falta de sanciones e incentivos entorpece la eficacia en el trabajo, el cumplimiento de tareas y la rendición de cuentas.

Las múltiples dificultades operativas se traducen en rezagos en el trámite de las solicitudes que implican:

- Incertidumbre para el productor y otros actores
- Incremento en las tasas de desistimiento
- Incremento de los costos de las inversiones por el sobreprecio que los proveedores imponen para compensar el costo financiero de esperar la liberación del pago de Alianza a los productores

El análisis técnico de las solicitudes y proyectos es una necesidad dado que el programa es de capitalización y por lo tanto se requiere garantizar la rentabilidad de las inversiones. Sin embargo, en la práctica es muy limitado como criterio de selección entre posibles beneficiarios ya que en general una solicitud será beneficiada respetando el criterio de "primero en tiempo, primero en derecho" siempre y cuando cumpla con los requisitos administrativos (documentos) y existan los recursos suficientes.

El criterio de "primero en tiempo, primero en derecho" predomina sobre criterios técnicos a pesar de que no tiene un enfoque de rentabilidad y que se presentan problemas en su instrumentación dada la falta de mecanismos de registro y de operatividad del SISER que impiden establecer un control transparente.

Asimismo, la presión del tiempo y los plazos a que son sometidos los principales procesos de Alianza en función de la normatividad presupuestaria, juegan en contra de la calidad de la evaluación técnica como factor para tomar decisiones de asignación de recursos. Esto se agrava por la percepción, entre los funcionarios, de que el programa debe atender a toda la demanda, por lo que no hay incentivos a hacer un trabajo previo de análisis y dictaminación técnica que permita una mejor y más oportuna selección de solicitudes.

Actualmente no existe la capacidad en las estructuras administrativas para garantizar una revisión profunda de las características y alcances de los proyectos. No se ha incorporado un proceso de comparación entre proyectos ni se han establecido los criterios para ello, con lo que se desaprovecha su potencial que consiste en:

- Constituir una guía de trabajo para el productor y para el desarrollo de su predio
- Propiciar una mezcla de recursos para su financiamiento
- Evitar la fragmentación de los apoyos al integrarse bajo un objetivo productivo
- Posibilitar la medición y seguimiento de los resultados de acuerdo a lo esperado en su diseño
- Apoyar la conformación y permanencia de grupos reunidos alrededor de un proyecto común
- Incorporar criterios de rentabilidad para orientar la aplicación de recursos
- Posibilitar la comparación entre proyectos
- Dirigir la asignación de recursos a los objetivos de Alianza (por ejemplo proyectos vinculados a cadenas productivas) o a las prioridades definidas por los estados

Recomendaciones

- Es necesario hacer difusión de los programas para garantizar que todos los posibles beneficiarios tengan conocimiento de los mecanismos de acceso al programa, y evitar con ello, asimetrías de información y apropiación de los recursos por unos cuantos grupos.
- La difusión de los programas debe considerar no solamente la presentación general de los mismos sino primordialmente, la explicación de su mecánica y de los requisitos. Es indispensable señalar que es un programa de capitalización que implica selección de solicitudes con criterios técnicos y de rentabilidad que buscará apoyar únicamente a las mejores opciones de inversión.
- Se recomienda evitar considerar la rapidez de la asignación de los recursos como el principal indicador de éxito y como un incentivo para premiar la buena ejecución de los programas a través de la fórmula de asignación de recursos. Pretender que es el único indicador de eficiencia, demuestra la poca capacidad o interés de los conductores de Alianza para definir indicadores sustanciales y de fondo para medir los resultados.
- Es preciso alertar a los gobiernos estatales sobre la necesidad de realizar reingenierías de procesos de Alianza que posibiliten un tratamiento eficaz a cada solicitud, evitando cuellos de botella, errores constantes, redundancia en procedimientos, burocratismo y pérdida del sentido general del proceso. En especial, la revisión documental y administrativa de las solicitudes debe ser única y atribuirse a una instancia específica, en quien recaiga toda la responsabilidad y a la que sea posible sancionar en caso de incumplimiento.
- Es urgente mejorar las condiciones materiales de los empleados de las ventanillas de SAGARPA para que puedan funcionar las estrategias de mejora operativa de Alianza. Todo proceso de progreso administrativo y operativo debe necesariamente pasar por una mejora en las condiciones materiales, percepciones, capacidades y expectativas de desarrollo del personal.
- Es conveniente capacitar al personal de los CADER para que realice una asesoría mucho más efectiva a los productores y no sean solamente receptores de documentos. Deben diseñarse procedimientos efectivos que impulsen la incorporación de los distintos funcionarios a la cadena de procesos desde una óptica de servicio y de calidad en el trabajo.
- Verificar que se cumpla efectivamente el artículo 14 de las Reglas de Operación en el cual se especifica que todos los solicitantes de los programas adquieren el derecho a que se les responda por escrito sobre el resultado de su gestión al entregar la solicitud.
- En virtud de los costos del desarrollo, evaluación y dictamen, es conveniente evitar el abuso de la figura de proyectos estableciendo con claridad para qué tipo y montos de inversión es necesario este instrumento.
- Unificar el concepto de proyecto para los diversos programas de Alianza. Se recomienda establecer la figura de “proyecto mínimo” con una estructura estándar y funcional, consistente en la organización y presentación de la información mínima requerida para posibilitar el dictamen y la comparación entre opciones. Para fines de Alianza tal vez no sea relevante la historia de la población en donde

se realizará la inversión, especificar la cultura de los pobladores, entre otros requisitos que actualmente se contemplan.

- La información mínima relevante que debe contener un proyecto es:
    - Descripción de la población beneficiada
    - Análisis económico y financiero con especificaciones de costos, rendimientos y tasas de retorno
    - Especificación del proceso productivo y el tipo de tecnología a emplear
    - Análisis de mercado
    - Factores de éxito o fracaso involucrados en el proyecto
    - Indicadores
- Es necesario establecer mecanismos para lograr una combinación virtuosa entre los criterios de orden de llegada y el análisis técnico, a fin de que los criterios de impacto y viabilidad sean predominantes.

5.4.4 Oportunidad y efectos de los apoyos sobre las decisiones de inversión

Conclusiones

El mecanismo a través del cual Alianza entrega el apoyo, es decir, contra la presentación de la factura o el comprobante de realización del gasto por parte de los productores, no resulta el más adecuado para propiciar inversiones nuevas en el sector. El productor se ve en la necesidad de contar con el total de la inversión que va a realizar o encontrar un financiamiento por parte del proveedor que en muchos casos resulta oneroso.

De igual forma, la descoordinación entre los procesos de Alianza y los ciclos productivos del campo introduce un elemento de incertidumbre en las decisiones de los productores. La falta de respuestas oportunas implica al productor asumir el costo de oportunidad de mantener una liquidez que permita la realización de la inversión una vez que el proceso, en muchas ocasiones lento e incierto de Alianza, se complete.

Recomendaciones

- Se recomienda buscar mecanismos diferenciados de apoyo a los productores de acuerdo a sus capacidades económicas con la finalidad de que puedan acceder realmente a los apoyos.
- Es conveniente que dichos mecanismos reduzcan la incertidumbre en la entrega de los recursos al estandarizar lo mejor posible los procesos de dictamen de solicitudes y liberación del pago, a fin de promover nuevas inversiones y no simplemente reembolsos.

5.5 Otros temas relevantes

5.5.1 Sistema de Información del Sector Rural (SISER)

Conclusiones

El SISER constituye una importante iniciativa para la transparencia en el control de la ejecución de los programas de Alianza. Aunque ha puesto a disposición de las estructuras administrativas un conjunto de instrumentos modernos y eficientes para el desempeño de diversas tareas, su instrumentación ha tenido severos problemas no

solamente técnicos sino también de negociación y coordinación con los gobiernos estatales.

Los requerimientos para la operación del SISER resultaron poco compatibles con las condiciones reales de desarrollo institucional del sector rural. Por un lado no se contaba con que algunas estructuras, sobre todo de los gobiernos estatales, serían reacias a la incorporación de esta nueva herramienta, en algunos casos a causa de la transparencia a la que obliga. Por otra parte, los requerimientos en capital para inversión en equipo y en capacitación para el personal operativo fueron muy costosos y no se logró financiar su totalidad; por ejemplo, a la fecha hay faltantes en materia de equipamiento de los CADER con computadoras con acceso a Internet.

En muchos casos la instrumentación del sistema fue apresurada e inoportuna. No ofreció una opción eficiente, de comunicación segura y útil para las estructuras ejecutoras de los programas, quienes no sólo no percibieron los beneficios del SISER, sino incluso vieron bloqueado su trabajo a causa de los problemas técnicos que presentó. Los distintos acuerdos tomados de manera informal con autoridades centrales, que posteriormente fueron desconocidos, malentendidos o modificados, han generado resistencias e incertidumbre en los estados. Todas estas irregularidades han afectado negativamente al proceso de implementación del sistema.

Recomendaciones

- Se recomienda dejar la decisión de utilizar el SISER Nacional o un sistema estatal en manos de las entidades y permitir que cada una desarrolle su propio sistema mientras sea compatible con el nacional.
- Las oficinas centrales deben validar los sistemas estatales para garantizar que cumplan con criterios de transparencia estandarizados y que contengan los campos necesarios para cumplir con las bases de datos.

5.5.2 Asistencia Técnica

Conclusiones

Los principales esfuerzos en materia de asistencia técnica han avanzado de manera independiente en los distintos programas, ya que Alianza no cuenta con una visión única sobre el tema, lo que se ha traducido en:

- La calidad y oportunidad de los servicios que se ofrecen en cada programa difieren significativamente.
- Las distintas características y necesidades de los programas han implicado la utilización de diferentes mecanismos de acceso a servicios de asistencia técnica.

Existen sin embargo espacios para crear sinergias entre programas que no han sido utilizados. Los últimos intentos por hacer coincidir y aprovechar la experiencia adquirida, sobre todo de Desarrollo Rural en beneficio Fomento Ganadero y Agrícola, aún no fructifican y de hecho presentan algunas barreras e inercias que han impedido que esta idea avance.

La asistencia técnica es un componente de gran impacto cuando logra incidir en la capacidad de los productores para asimilar nueva tecnología y modificar comportamientos ineficientes, o abandonar cultivos de baja rentabilidad. Los procedimientos heredados pueden no ser eficientes o rentables, pero ni siquiera se cuestionan por las fuerzas de la tradición, las inercias y la aversión al riesgo. La

estrategia de asistencia técnica no debe avocarse únicamente a proveer información a los productores sobre nuevas tecnologías o productos, sino que debe tratar incluso de suplir o subsanar fallas en la formación de los mismos para permitir la absorción de dicha información.

Recomendaciones

- Es necesario formular una estrategia única que ofrezca servicios diferenciados por tipo de productor y por características de la actividad productiva que se apoya.
- Dicha estrategia debe considerar los requerimientos en materia de capacidades de los técnicos y la mecánica operativa que mejor se adapte a cada uno de los programas. Debe contemplar en su diseño, la experiencia adquirida a la fecha por PRODESCA y DPAI. El uso de PRODESCA en el resto de los programas de Alianza que se desarrolla actualmente, debe ser una etapa transitoria.
- La vinculación directa de cualquier iniciativa de asistencia técnica con el programa de Investigación y Transferencia de Tecnología es un factor esencial para la creación de sinergias que permitan maximizar el impacto de ambas estrategias.

Principales referencias documentales y bibliográficas

Fórmula de Distribución de Recursos a las Entidades Federativas para los Programas Federalizados de la Alianza para el Campo 2004, Diario Oficial de la Federación, 27 de enero de 2004, México.

Ley de Desarrollo Rural Sustentable, Diario Oficial de la Federación, 13 de noviembre de 2001, México.

Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2004, Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 2003, México.

Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable, Diario Oficial de la Federación, 17 de junio de 2002, México.

Reglas de Operación de Alianza para el Campo para la Reconversión Productiva; Integración de Cadenas Agroalimentarias; Atención a Factores Críticos y Atención a Grupos y Regiones Prioritarias, Diario Oficial de la Federación, 24 de julio de 2003, México.

Rosenzweig, A., *Breve análisis económico de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable*, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, Junio 2003, pp. 52.

SAGARPA, *Programa Sectorial de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación 2001 – 2006*, México, pp. 215.

Sistema Nacional de Información Municipal, *en la página del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED)*, www.e-local.gob.mx/wb2/INAFED/INAF_Sistema_Nacional_de_Información_Municipal.

Zaratiegui, J.R., “La gestión por procesos, su papel e importancia en la empresa”, *Economía Industrial*, núm. 330, 1999, pp. 81- 88.