

¿Es la descentralización la solución?

Enseñanzas de Alianza para el Campo

Brian Palmer-Rubin¹
University of California, Berkeley

¹ Traducción: Pilar Islas.

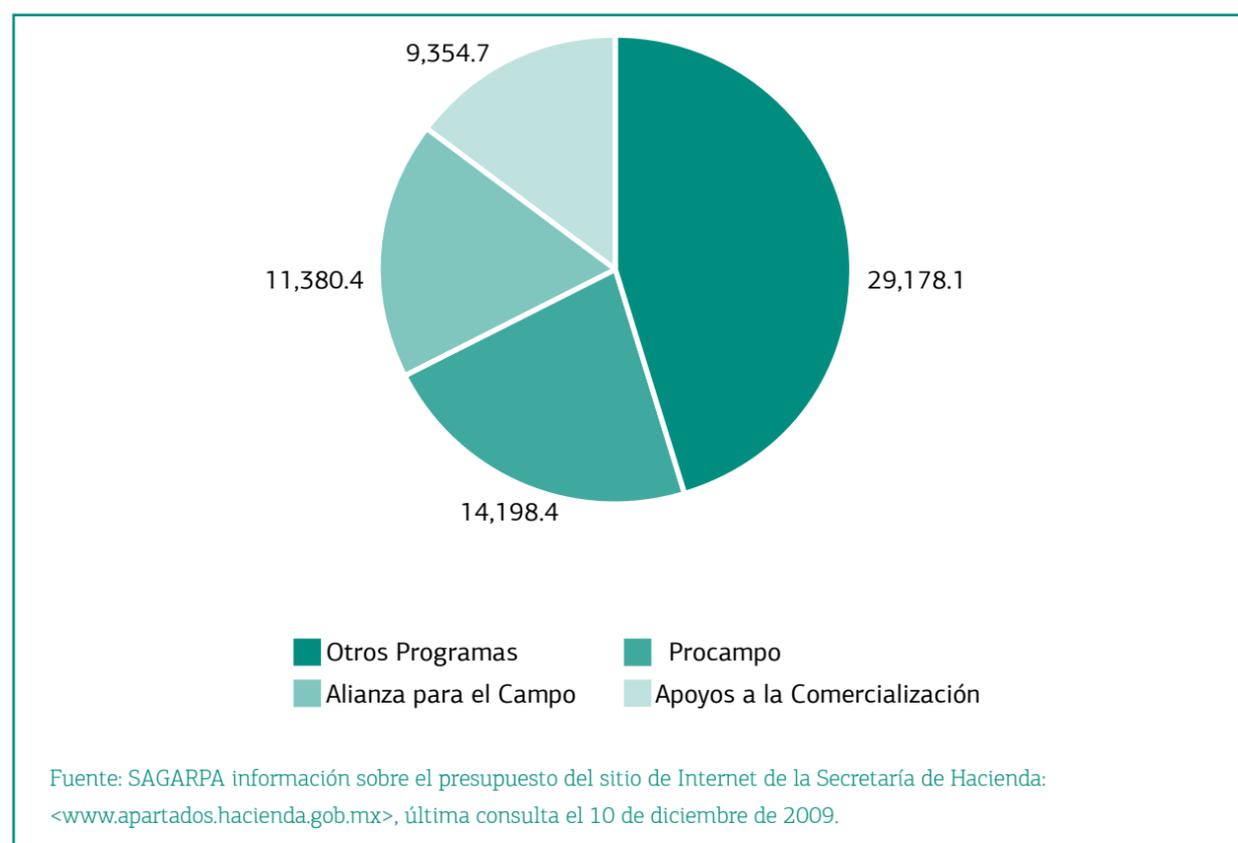


“Alianza para el Campo” (Alianza) es el nombre del segundo programa federal más grande de México para la agricultura. Las metas establecidas en los diversos subprogramas de Alianza son ayudar a los agricultores, ganaderos, pescadores y a otras poblaciones rurales a hacer inversiones de capital para mejorar el valor agregado de su producción. En contraste con Procampo, el programa para la agricultura más grande de México, Alianza está descentralizado; muchas de las decisiones sobre el diseño y la puesta en marcha del programa se toman en el ámbito estatal. Sin embargo, aproximadamente dos terceras partes de los fondos que se asignan desde el estado provienen del gobierno federal. Los funcionarios de la secretaría de agricultura estatal y los representantes de SAGARPA, (la Secretaría de Agricultura federal), llevan a cabo conjuntamente la planificación y puesta en marcha del programa.²

Los supuestos beneficios de los programas descentralizados de apoyo a la agricultura, comparados con los programas que se administran en el ámbito federal, se refieren a que es posible que se asignen los recursos de una forma más eficiente, con base en las necesidades económicas de la población y en las condiciones ambientales para la agricultura. Sin embargo, los inconvenientes potenciales son que los programas descentralizados son más propensos a desviarse por influencias políticas o a emplearse mal debido a la falta de capacidad administrativa y al proceso de elaboración de políticas de los gobiernos estatales que con frecuencia no es transparente. Además, la participación de funcionarios, tanto federales como estatales, en el diseño de las políticas y en la elaboración de los presupuestos presenta mayores oportunidades para que haya demoras y malversación.

Gráfica 1

LOS PROGRAMAS DE APOYO A LA AGRICULTURA MÁS GRANDES DE 2008
(EN MILLONES DE PESOS MEXICANOS)



Los programas de Alianza apoyan a los agricultores por medio de subsidios de contrapartida para realizar inversiones que apunten a mejorar la productividad del campo, que incluyen: maquinaria como tractores o sistemas de riego; instalaciones para almacenamiento o procesamiento; insumos como semillas, productos químicos o sementales; o consultores para mejorar los métodos de producción. Los beneficiarios deben aportar entre diez y noventa por ciento del costo de un gasto que apoye Alianza, dependiendo del tipo de inversión que se realiza y del nivel de marginación del productor. Se exige que cada estado reserve cierto porcentaje de los fondos para los productores de pequeña, mediana y gran escala. El subprograma de Desarrollo Rural es el único dentro de Alianza que está diseñado específicamente para concentrarse en los productores pobres y representa aproximadamente entre diez y cuarenta por ciento del presupuesto de Alianza en cada estado. Durante 2009, en el ámbito nacional cerca del 17.4 por ciento de los fondos de Alianza fueron para Desarrollo Rural (Secretaría de Hacienda de México, Presupuesto de Egresos de la Federación, 2009).

² En el año 2008, mediante una reorganización administrativa de los programas de SAGARPA, los subprogramas de Alianza se dividieron y recibieron nombres nuevos como: Adquisición de Activos Productivos y Programa Soporte. Esta reforma no ha tenido un impacto significativo en el diseño de programas o en la puesta en marcha a nivel federal o estatal. Para evitar confusiones, en este informe hago referencia a estos programas como “Alianza”.

Este capítulo resume los hallazgos de un estudio más amplio basado en trabajo de campo (Palmer-Rubin 2010). El informe combina tres métodos para la recopilación de datos: el análisis institucional de SAGARPA y de la Secretaría de Agricultura del estado de Chiapas; la evaluación estadística de cifras presupuestarias y tendencias en las solicitudes para los subprogramas de Alianza; y entrevistas con productores de maíz y cafetaleros pobres en Chiapas. Este informe hace un resumen de los hallazgos en cuatro áreas: la asignación federal de los fondos de Alianza a los estados, la asignación de fondos dentro de los estados, el acceso de los productores al programa en la práctica y el proceso de evaluación del programa realizado por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).

1. ASIGNACIÓN DE FONDOS FEDERALES A LOS ESTADOS

- **El sistema de SAGARPA para la asignación de fondos de Alianza a los estados ha sido incongruente y cambia con frecuencia.** La asignación de fondos federales a los estados ha seguido una diversidad de fórmulas desde el inicio de Alianza, lo que ha llevado a niveles incongruentes de financiamiento para cada estado, debilitando con ello la planificación del desarrollo rural a largo plazo en el ámbito estatal. Aún más, como muestra el Cuadro 1, el presupuesto de Alianza en el ámbito nacional varía drásticamente, dando una mayor variabilidad en torno a los fondos que recibe cada estado.

Cuadro 1
PRESUPUESTO NACIONAL DE ALIANZA

Año	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Monto asignado a Alianza (millones de pesos mexicanos)*	7,234.0	6,269.7	8,729.3	11,380.4	16,042.2	7,500.0
Porcentaje del Presupuesto Total de SAGARPA	15.6%	12.8%	15.3%	17.8%	22.6%	12.3%

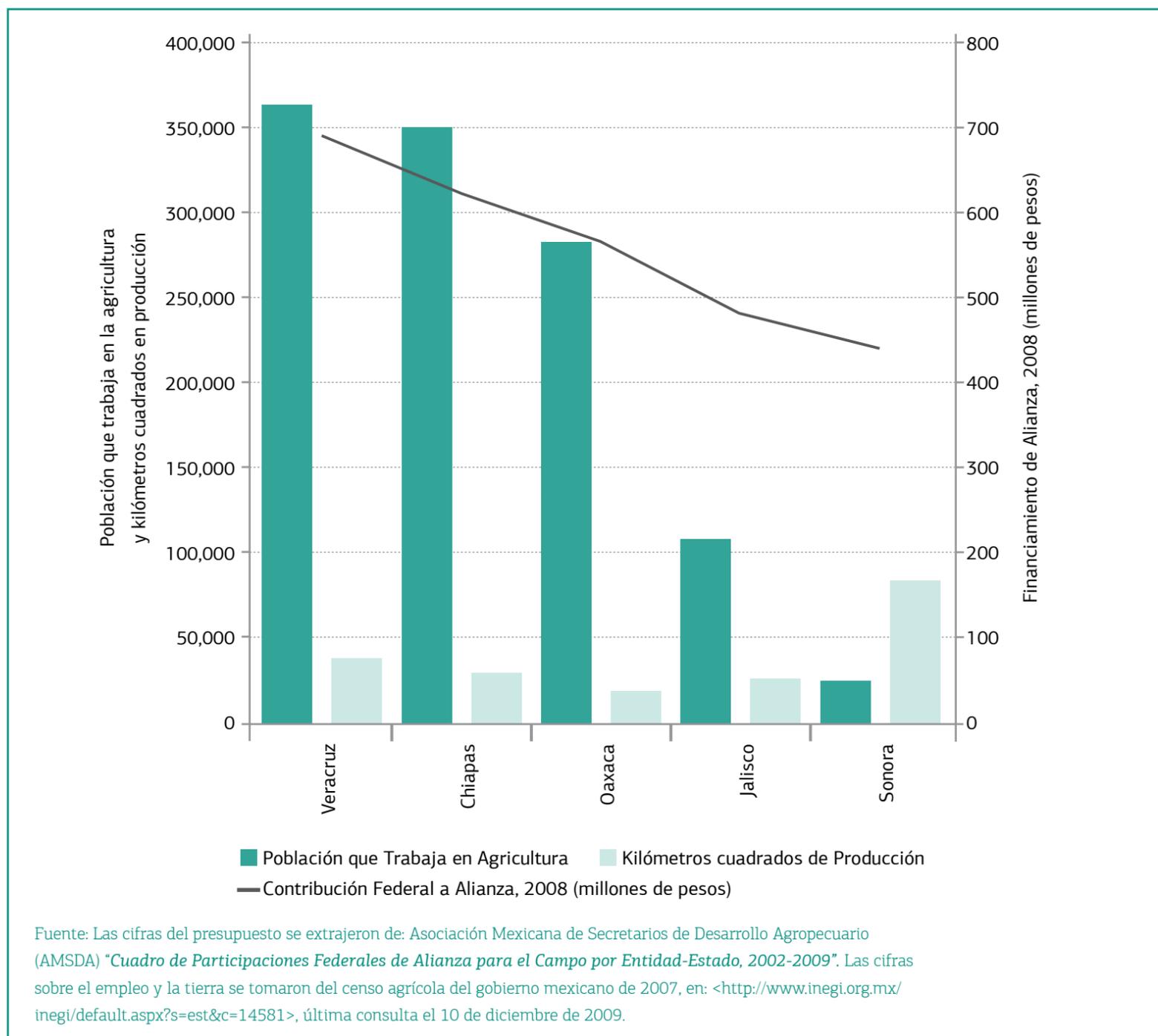
Fuente: Información sobre el presupuesto de SAGARPA en el sitio de Internet de la Secretaría de Hacienda: www.apartados.hacienda.gob.mx, última consulta el 10 de diciembre de 2009.

* Las cifras de 2005 a 2009 reflejan los presupuestos ejercidos en el Programa Especial Concurrente (PEC). La cifra para el año 2010 es el presupuesto aprobado de la Propuesta de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF), de fecha 8 de septiembre de 2009.

- **Los criterios federales para la asignación de los fondos de Alianza a los estados son regresivos y favorecen a estados con más productores con menos pobreza.** Mientras que los estados con grandes poblaciones rurales pobres están entre los mayores beneficiarios, los estados donde prolifera una agricultura más eficiente a gran escala (típicamente en el norte) reciben más dinero de Alianza en base per capita rural. Los fondos federales de Alianza se distribuyen entre los estados con base en indicadores que miden la producción agrícola y la pobreza. Los factores que recompensan a los estados con una mayor producción tienden a “anular” los factores que recompensan a los estados más pobres, lo que tiene como resultado una asignación de fondos regresiva. La Gráfica 2 muestra esta disparidad con datos de los cinco estados que más recibieron durante 2008. Sonora ocupa el quinto lugar; recibe cerca de 65% del dinero que recibe Veracruz, el estado que más recibe (444.7 contra 688.1 millones de pesos) teniendo sólo cerca de 7% de los productores agrícolas que tiene Veracruz (25,694 contra 363,443 agricultores).

Gráfica 2

LOS CINCO ESTADOS QUE MÁS RECIBIERON DE ALIANZA DURANTE 2008, CON ASPECTOS SOBRE SU PRODUCCIÓN



2. ASIGNACIÓN DE FONDOS DENTRO DE LOS ESTADOS

- Las decisiones relativas a la asignación de los fondos de Alianza a distintos proyectos se toman de una manera no transparente usando criterios desiguales.** Dentro de los estados, el proceso que determina la asignación de fondos entre y dentro de los subprogramas de Alianza varía ampliamente de un estado a otro. Las decisiones con respecto a qué tipos de programas y a qué solicitantes darle prioridad se toman a puerta cerrada en comités constituidos por representantes federales y estatales. Tanto los funcionarios de SAGARPA como los funcionarios de la Secretaría de Agricultura estatal que fueron entrevistados explicaron que las alianzas partidistas entre políticos estatales y federales son un factor importante en la determinación del nivel de autonomía de los funcionarios de una secretaría del estado al designar los fondos de Alianza. Esta discrecionalidad, en combinación con la falta de transparencia en la elaboración de los presupuestos presenta la oportunidad para que los fondos de Alianza se usen para fines clientelistas.
- Existen pocos indicios de que los productores de bajos ingresos reciban una parte significativa de los fondos de Alianza.** Esto aplica incluso a Desarrollo Rural, el subprograma de Alianza que supuestamente favorece a los pobres. Un análisis reciente del Banco Mundial y John Scott encuentran que en el año 2004, en el ámbito nacional, 55% de los fondos de Desarrollo Rural fueron para el decil de productores más ricos, a pesar del hecho de que las reglas presupuestarias exigen que por lo menos 50% de los fondos se destine a los productores con menores ingresos (Banco Mundial 2010: 59, Scott 2009: 56). Este hallazgo sugiere que, en la práctica, no se respetan los criterios oficiales de distribución que están

diseñados para orientar una parte mínima del financiamiento del programa a los productores con menores ingresos. La investigación de SAGARPA y de la Secretaría de Agricultura del estado de Chiapas, que se llevó a cabo para este informe, no reveló ningún mecanismo oficial que enfrente estas contravenciones generalizadas a los criterios de selección.

- **El criterio del programa para definir a los agricultores de pequeña escala (propietarios de menos de 20 ha de tierra cultivable) es amplio y, por lo tanto, incluye dentro de esta categoría a productores de ingresos medios.**³ Este aspecto del diseño de la política evita que los datos oficiales revelen el grado en el que el programa llega a los agricultores con un bajo nivel de ingresos. Por ejemplo, en el año 2008 en Chiapas, casi 95% de los solicitantes encajaba en la categoría de “capital escaso”, definido como los que tienen menos de 20 ha de tierra (SAGARPA 2009).⁴ Solamente se requiere que los estados asignen 50% de los fondos a productores de capital escaso, aunque en estados como Chiapas constituyen la inmensa mayoría de los solicitantes.
- **El proceso de evaluación de las solicitudes no es transparente y es muy subjetivo.** Los comités estatales que reciben y revisan las solicitudes de Alianza deciden qué solicitudes financiar mediante el uso de criterios que no son transparentes. Las reglas de operación incluyen un sistema de calificación de las solicitudes que se basa en el diseño del proyecto y en las características demográficas de los solicitantes (SAGARPA 2008). Sin embargo, los funcionarios de SAGARPA que se entrevistaron, incluyendo a Miguel Ángel López, Jefe de Inversión y Capitalización para la Subsecretaría de Agricultura de SAGARPA, explicaron que en muchos estados la calificación de las solicitudes no es un factor decisivo para las decisiones de financiamiento y que algunos estados no ponen en práctica un sistema de calificación en absoluto. La evaluación, que este estudio llevó a cabo, de una lista de solicitantes en Chiapas confirmó este hecho: las solicitudes que se aprueban para financiamiento con frecuencia reciben calificaciones más bajas para esos criterios que otras solicitudes que se rechazan. Además, en general no se da una explicación sobre la negativa a los solicitantes rechazados.

3. ACCESO DE LOS PRODUCTORES A FONDOS DE ALIANZA EN LA PRÁCTICA

- **Con pocas excepciones, para los agricultores a pequeña escala, la pertenencia a una organización de productores es una condición necesaria, aunque no suficiente para tener acceso a apoyos de Alianza.** Por ejemplo, durante 2008 en Chiapas, más de 95% de los solicitantes del subprograma de Fomento Agrícola presentaron la solicitud como integrantes de grupos (SAGARPA 2008). Solicitar en grupo en vez de individualmente ayuda a los solicitantes pobres a enfrentar los siguientes retos:
 - Muchos productores están excluidos de recibir fondos de Alianza porque los fondos se pagan como reembolso de inversiones que ya realizaron, lo que representa una carga financiera significativa. Esta característica, fundamental al diseño del programa, es un obstáculo especialmente desalentador para los productores que deben adquirir capital costoso como sistemas de riego o tractores para competir en los mercados agrícolas. Las organizaciones de productores pueden tener acceso más fácilmente a un crédito para cubrir estos gastos iniciales, sin embargo, muchos integrantes de tales organizaciones, que se entrevistaron, indicaron que este es el principal factor que evita que ellos tengan acceso a fondos de Alianza.
 - El proceso de solicitud es burocrático, lo que hace al programa inaccesible para los agricultores que tienen una educación formal limitada. Con frecuencia los grupos de productores contratan a consultores, a un costo elevado, para que les ayuden a recopilar los documentos requeridos y a llenar la compleja solicitud.
 - Los ejidatarios y comuneros, incluyendo a la mayoría de los solicitantes indígenas, enfrentan aún mayores obstáculos que otros agricultores por dos razones: a menudo no hablan español, con lo que el proceso de solicitud se vuelve aún menos claro; y se requieren títulos de propiedad individuales para presentar solicitudes para muchos subprogramas de Alianza o para utilizarse como garantía de créditos bancarios. Aun cuando los grupos

³ Las más recientes Reglas de Operación de Alianza, establecidas en el año 2008, permiten que las Secretarías de Agricultura estatales decidan qué productores se clasifican como de pequeña, mediana y gran escala con base en la composición demográfica de sus estados. Pero las secretarías aún están en proceso de realizar “Estudios de Estratificación de Productores,” paso que se requiere para obtener la aprobación de SAGARPA para cambiar estas categorías.

⁴ Dado que los productores de bajos ingresos enfrentan mayores obstáculos para presentar las solicitudes para obtener apoyos de Alianza que los productores con mayores ingresos, el porcentaje de productores elegibles, que tiene menos de 20 hectáreas es aún mayor que el porcentaje de solicitantes.

de productores que están constituidos legalmente pueden presentar solicitudes para programas de Alianza y tener acceso al crédito con un certificado de terreno ejidal, el proceso burocrático para la constitución legal y el trámite para solicitar este certificado son difíciles.

4. EVALUACIONES DE ALIANZA PARA EL CAMPO REALIZADAS POR LA FAO

- **A pesar de que existen puntos débiles en el proceso de evaluación, las evaluaciones oficiales de Alianza han criticado el programa por ser demasiado burocrático y por una asignación de recursos poco eficiente.** Desde 1999, la delegación de México ante la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) ha llevado a cabo evaluaciones anuales de Alianza. Estas evaluaciones abordan el diseño del programa y el éxito de Alianza para cumplir con sus objetivos establecidos. Las conclusiones principales de este informe con respecto al proceso de evaluación de la FAO son las siguientes:
 - A pesar de que SAGARPA contrata a la FAO para realizar las evaluaciones de Alianza, el proceso de evaluación está dificultado por la falta de acceso a estadísticas, a personal y a documentación de la propia Secretaría. Muchos de los indicadores que se usan en las evaluaciones de la FAO provienen de fuentes menos precisas, incluyendo datos globales sobre el desarrollo rural o estudios de los beneficiarios potenciales. Además, las evaluaciones de la FAO sobre la puesta en marcha anual de Alianza comienzan en agosto de cada año, lo que no permite que transcurra tiempo para poder observar los resultados de los programas.⁵
 - Varios informes de la FAO han criticado a Alianza por no contar con una planificación a largo plazo, por la coordinación insuficiente entre SAGARPA y las secretarías de agricultura estatales y por un diseño demasiado burocrático.⁶ Estos aspectos del diseño del programa tienen como resultado una asignación poco eficiente de los recursos, demoras en la puesta en marcha del programa y un acceso reducido a Alianza, especialmente por parte de los productores pobres.
 - Las evaluaciones de la FAO también han recomendado que Alianza podría contribuir al desarrollo rural de una forma más eficiente al asignar una mayor parte de los fondos a los agricultores de pequeña escala. También señalan que los criterios estándar de la SAGARPA para distinguir entre los agricultores pequeños, medianos y de gran escala son poco adecuados para las poblaciones agrícolas de varios estados (FAO 2007: 29).
 - Los evaluadores de la FAO han sugerido en repetidas ocasiones que deben asignarse más fondos de Alianza a bienes públicos que mejoren la infraestructura agrícola rural y que faciliten una rentabilidad mejorada por medio de una integración vertical en vez de bienes privados excluyentes. 76% de los fondos de los programas entre 1996-2007 se gastó en bienes privados (capital) para los productores, 95% de los cuales se usó en producción primaria, como tractores, sistemas de riego y materiales genéticos (Grupo Interagencial de Desarrollo, 2009: 21-22).

5. CONCLUSIONES

El presente estudio ha abordado algunos de los principales obstáculos que impiden que Alianza para el Campo beneficie adecuadamente a pequeños productores rurales. Muchos de los problemas mencionados que tienen que ver con el acceso al programa son similares a los detectados en otros programas administrados por el gobierno federal, como Procampo. Otros, sin embargo, están directamente relacionados con cómo gravita en Alianza el hecho de que los gobiernos estatales distribuyan los recursos y el modo en que lo hacen. Supuestamente, la descentralización de los programas de apoyo agrícola es benéfica porque la distribución misma de los recursos está a cargo de tomadores de decisiones en las respectivas dependencias estatales que conocen más de cerca tanto las necesidades económicas de la población como las condiciones ambientales de los respectivos cultivos. Aún cuando seguramente algunos de estos beneficios sí se logran plasmar, este trabajo encontró que ciertos aspectos en el diseño y la instrumentación del programa conducen, más bien, a tendencias regresivas en materia de la asignación de presupuesto y el (bajo) acceso por parte de pequeños productores. Pero además,

⁵ Para un resumen y crítica del proceso de evaluación de Alianza por parte de la FAO, vea el informe que realizó el Grupo Interagencial de Desarrollo (2009: 22-25).

⁶ Vea, por ejemplo, SAGARPA (2008).

el diseño del programa permite tanta discrecionalidad y se efectúa con tan poca transparencia que la distribución de fondos se convierte en una oportunidad para desviar dinero o usarlo para fines clientelares. Los hallazgos de este informe sugieren que estas deficiencias hacen que la distribución de la inversión en recursos agrícolas termine desfavoreciendo a los solicitantes de bajos ingresos.

BIBLIOGRAFÍA

- Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Agropecuario, A.C. (AMSDA) (2009). "Tabla de Participaciones Federales de Alianza para el Campo-por Entidad Estado. 2002-2009".
- Banco Mundial (2010) *Agriculture and Rural Development Public Expenditure Review*, Washington: World Bank, Report No. 51902-MX.
- Diario Oficial de la Federación (2008) "Quinta Sección: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación Reglas de Operación" México.
- FAO (2007) *Informe de Evaluación y Consistencia: Diseño, Alianza para el Campo*. México: SAGARPA/FAO, octubre, <http://www.fao-evaluacion.org.mx/pagina/informe-evaluacion-programas>
- Grupo Interagencial de Desarrollo (2009). *México: Evaluación de políticas rurales. Tendencias teóricas y lecciones de la experiencia*. México: CEPAL, FAO, IICA y el Banco Mundial, marzo.
- Palmer-Rubin, Brian (2010, en prensa) "Decentralized Agricultural Support Programs in Mexico: Resource Allocation and Obstacles to Access for Low-Income Producers," *Mexican Rural Development Research Reports*, Woodrow Wilson Center, Mexico Institute.
- SAGARPA (2008), *Alianza para el Campo: hacia una nueva etapa y Evaluación de Diseño del Programa para la Adquisición de Activos Productivos*, <http://www.fao-evaluacion.org.mx/pagina/informe-evaluacion-programas>
- (2009), Alianza para el Campo program Budget, 2009, accessed through <<http://www.siser-alianzacontigo.gob.mx>>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP website). <www.apartados.hacienda.gob.mx>
- Scott, John (2010, en prensa) "The Incidence of Agricultural Subsidies in Mexico," *Mexican Rural Development Research Report*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Mexico Institute, www.wilsoncenter.org/DesarrolloRuralMexicano

RECUADRO 11

PODADORAS VERSUS TRACTORES

Brian Palmer-Rubin (UCB)

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

Dos casos, ambos de Chiapas, permiten ilustrar los distintos tipos de experiencias por las que puede pasar una organización de pequeños productores: la compra de cientos de herramientas manuales para Majomut, una organización de cafecultores de los altos del municipio de Chenalhó y la compra de tractores por parte de una organización de productores de maíz denominada Totikes, ubicada en el municipio de Venustiano Carranza. Estos pequeños productores jamás hubieran podido acceder a fondos Alianza sin el apoyo proporcionado por sus propias organizaciones, que se encargaron de realizar el proceso de solicitud (sumamente burocrático), facilitar acceso a crédito y mover sus influencias políticas con funcionarios de la Secretaría del Campo del estado. Muchos otros pequeños productores no son tan recursivos y enfrentan impedimentos casi imposibles de remontar, por lo cual no pueden acceder a fondos de alianza de aportes compartidos.

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

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

La situación es aún más difícil para agricultores de bajos ingresos que se ganan la vida produciendo cultivos que requieren mayor inyección de capital, cuando intentan acceder a apoyos de Alianza para costear una inversión considerable. Las dificultades que se enfrentan en este caso quedan bien ilustradas en el proceso por el cual se solicita un apoyo para comprar un tractor. Un alto porcentaje de los recursos del subprograma de Soporte Agrícola se destina a la compra de tractores, lo cual indica que hay cierto sesgo a favor de sectores agrícolas que operan con capital intensivo. Sin embargo, los agricultores de pequeña escala que cultivan de esta manera enfrentan muchos problemas, tanto formales

como informales, para acceder a dicho apoyo. Así, por ejemplo, varios productores de maíz que se entrevistaron en Chiapas se quejaron de que el tractor de menor precio que se podía conseguir mediante una solicitud costaba más de 300 mil pesos, de lo cual el programa sólo cubría 120 mil pesos. No queda del todo claro por qué el gobierno del estado no incluía el financiamiento de tractores más pequeños y asequibles en el programa, ya que formalmente Alianza puede apoyar la compra de tractores que cuestan la mitad del precio arriba señalado (para una lista de las inversiones que éste puede cubrir véase <http://www.sagarpa.gob.mx/agricultura/PreciosJustos/Paginas/default.aspx>). Parte de la explicación puede ser que durante los últimos dos años el programa para tractores requería que el solicitante (fuese individual o colectivo) tuviese al menos 14 ha de tierra arable con maquinaria.

La experiencia de Totikes, una organización de pequeños productores de maíz ubicada en el municipio de Venustiano Carranza es particularmente ilustrativa del caso. Totikes se fundó en el año 2000 y representa a cerca de 5,000 productores de maíz, muchos de los cuales son indígenas tzotziles con menos de cinco hectáreas. En forma muy similar a Majomut, Totikes cuenta con una estructura de liderazgo vertical, que apoya a sus miembros con el proceso administrativo de solicitar apoyos agrícolas de programas como Alianza. En cierta medida, Totikes también tiene acceso a capital político en el estado, gracias a que pertenece a la Empresa Integradora Campesina (EICSA), una cooperativa de alcance estatal adscrita a la Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras de Productores del Campo (ANEC), que es una red de comercialización agrícola que opera en el ámbito nacional.

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

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