



# Informe sobre el Programa de Fertilizantes

Guatemala, 22 de octubre de 2003

Esta publicación fue posible a través del apoyo proporcionado por el Programa de Sociedad Civil de USAID implementado por Creative Associates Internacional Inc. –CAII–, con financiamiento de la Oficina de Iniciativas Democráticas, de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos de América, USAID/G-CAP, bajo los términos del acuerdo de cooperación número 520-A-00-01-00088-00. Las opiniones

expresadas en la presente son las del(los) autor(es) y no necesariamente reflejan los puntos de vista del "PSC/USAID", "CAII" o de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos de América.

## 1 Introducción

El presente estudio se hizo en el marco del Proyecto “Monitoreo del Presupuesto de la Nación en el último año de Gobierno”, impulsado por el CIEN con el apoyo financiero del Programa de Sociedad Civil de USAID. Su finalidad es proponer mecanismos de control del gasto público en programas seleccionados y proveer información relevante para fundamentar opiniones, señalamientos y toma de decisiones sobre ciertos aspectos presupuestarios. Hasta la fecha se han presentado los siguientes informes: a. Informe sobre el aporte de capital a ex miembros de las Patrullas de Autodefensa Civil (PAC); y b. Informe sobre el Programa de Alimentación Escolar. El presente estudio contiene información sobre el programa de fertilizantes, que fue impulsado por el actual gobierno a partir del año 2000.

## 2 Antecedentes

En 1993 el gobierno de Japón inició su cooperación agrícola con Guatemala. En los primeros años se hicieron donaciones de diversos insumos.<sup>1</sup> A partir de 1997, las donaciones consistían únicamente en sacos de fertilizantes. Las cantidades donadas por el gobierno de Japón no fueron suficientes para distribuir el fertilizante en todos los municipios del país. Sin embargo, a partir del año 2000 el gobierno decidió aportar recursos fiscales para aumentar la cobertura del programa de fertilizantes. Específicamente en la Matriz de Política Social se plantea como una línea de acción apoyar al pequeño y mediano productor agropecuario y se fija la meta de distribuir anualmente 1.5 millones de quintales de fertilizantes.

Por lo tanto, este programa de fertilizantes empezó justo después del huracán Mitch y del inicio de la crisis del café, hechos que dañaron considerablemente la agricultura guatemalteca. En el año 2001 se dieron irregularidades climáticas que afectaron nuevamente al mismo sector. El gobierno esperaba poder contribuir a reducir los problemas de alimentación, generados como consecuencia de los acontecimientos mencionados, reactivando mediante este programa la agricultura, sobre todo la producción agrícola de autoconsumo.

En síntesis, en el año 2000 se hizo la primera entrega de fertilizantes. Los años 2001 y 2002 aumentó la cantidad de fertilizante repartidos y a partir del presente año el programa ha sido ampliado: aparte de la venta subsidiada de los fertilizantes, se agregó también la venta subsidiada de otros insumos agrícolas, como abono orgánico, semillas y herramientas.

## 3 ¿Qué se busca con el programa de fertilizantes?<sup>2</sup>

El objeto del programa es mejorar la seguridad alimentaria y reactivar la economía agrícola, a través de proveer fertilizantes a precios subsidiados (a partir del año 2003 también otros insumos agrícolas) a los pequeños agricultores; es decir, reduciendo sus costos de producción. El

---

<sup>1</sup> Se donó maquinaria agrícola, herramientas y fertilizante.

<sup>2</sup>Entrevista con el Ing. Samuel Reyes, MAGA, octubre 2003 y MAGA, Proyecto de Programa de suministro de insumos para el pequeño productor agrícola 2003.

suministro de insumos agrícolas por el gobierno persigue hacer accesibles estos productos a campesinos de escasos recursos.

Además, se argumenta que el subsidio de la agricultura es una práctica aplicada en muchos países desarrollados. Por lo tanto, el programa de fertilizantes es la manera de brindar un subsidio a la agricultura guatemalteca.

Al iniciar el programa, el mismo iba dirigido a pequeños y medianos agricultores. Sin embargo, en el año 2001 se cambió la estrategia y el programa se diseñó únicamente para pequeños agricultores. En el MAGA se entiende por pequeño agricultor todos aquellos que practican una agricultura de subsistencia y cuentan con un área menor de 10 manzanas. Además, consideran medianos agricultores a todos aquellos que no practican únicamente una agricultura de subsistencia, sino que logran vender parte de su producción en mercados nacionales y cuyos áreas son mayores a 10 manzanas y menores a 28 manzanas.<sup>3</sup>

Según estimados del MAGA, existen unos 800,000 pequeños agricultores en el país, los cuales constituyen la población objetivo de este programa. El estimado se hizo sobre la base del Censo Agropecuario de 1979 y los datos de fincas pequeñas inscritas en el Registro de la Propiedad.

#### **4 Marco legal**

El programa no cuenta con un marco legal específico y no ha sido formalmente institucionalizado hasta la fecha. Tiene su propio presupuesto, asignado por el Ministerio de Finanzas Públicas, desde el año 2001.

#### **5 Estructura organizativa**

En los años anteriores a la existencia del programa de fertilizantes, todo lo relacionado con las donaciones de fertilizantes del gobierno japonés estuvo a cargo de diversas instituciones:

Donaciones I – IV (1993 – 1996):	Programa de Distribución de Insumos al Pequeño Agricultor (MAGA)
Donaciones V – VI (1997 – 1998):	Confederación de Cooperativas de Guatemala
Donaciones Emergencia y VII (1999):	FONAGRO <sup>4</sup> (MAGA)
Donaciones VIII – IX (2000 a la fecha) <sup>5</sup> :	Programa de Fertilizates (MAGA)

El programa de fertilizantes estuvo a cargo del FONAGRO en el 2000, quienes lo ejecutaron con el apoyo de la Unidad de Operaciones Rurales. Esta unidad existe legalmente desde 1998, pero empezó a iniciar sus labores en 1997. En los primeros años la unidad estaba a cargo de evaluar y

---

<sup>3</sup> Entrevista con el Ing. César Portillo, MAGA, octubre 2003.

<sup>4</sup> Fondo Nacional para la Reactivación y Modernización de la Actividad Agropecuaria.

<sup>5</sup> Los años indicadas para las donaciones japonesas reflejan el año fiscal japonés, el cual comienza el 1 de abril y concluye el 31 de marzo.

acompañar las demandas de proyectos agrícolas, sobre todo lo que se refería a la gestión financiera de estos proyectos. Además se dedicaba a la supervisión de precios de los insumos agrícolas para la toma de decisiones del MAGA acerca de importaciones y exportaciones de estos productos. En el 2000, esta unidad asumió adicionalmente la ejecución del programa de fertilizantes conjuntamente con FONAGRO y a partir del 2001 ha sido la unidad responsable del programa. Operaciones Rurales cuenta con un promedio de 14 personas, que realizan trabajo operativo en el despacho del ministerio y el personal que se contrata temporalmente para la entrega de los fertilizantes, que son: a) un representante del MAGA en cada junta municipal; b) bodegueros para las bodegas departamentales; c) pilotos, cargadores, descargadores y estibadores para el transporte del fertilizante. Adicionalmente reciben apoyo de las coordinaciones departamentales del MAGA.

**Tabla No. 1**  
**Número de empleados del Programa de Fertilizantes**

Concepto*	Número de empleos
Personal operativo del programa	14
Delegados del MAGA	331
Bodegueros Departamentales	25
<b>Total</b>	<b>370</b>

Fuente: MAGA, *Análisis del Programa de Fertilizantes*, 2002.

\* No se incluye a los pilotos, cargadores, descargadores y estibadores para transportar el fertilizante.

El personal de la unidad Operaciones Rurales dedica aproximadamente el 70% de su trabajo a tareas relacionadas con el programa de fertilizantes durante los meses de mayo a octubre.<sup>6</sup>

La parte financiera del programa de fertilizantes no es administrada directamente por el MAGA. Por ello se contrata a una institución para administrar los recursos financieros del programa, ejercer el control de los ingresos y los egresos, así como la rendición de cuentas como ente administrador. Esta contratación se hace mediante convenios que tienen una vigencia de un año (por cada entrega de fertilizante). Las entidades administradoras son escogidas y contratadas por el despacho ministerial. Para la selección de las mismas no hay criterios especiales.<sup>7</sup> En el año 2000 se contrató al Centro Internacional de Preinversión para el Desarrollo Agropecuario – CIPREDA -, los años 2001 y 2002 se contrató al Instituto Interamericano de Cooperación Agrícola – IICA – y en el 2003 nuevamente al CIPREDA.

De acuerdo a los convenios respectivos, se pagaron los siguientes honorarios por la prestación de servicios:

**Tabla No. 2**

<sup>6</sup> Según un estimado del Ing. César Portillo, MAGA, octubre 2003.

<sup>7</sup> Entrevista con el Ing. César Portillo, MAGA, octubre 2003.

Honorarios por la prestación de servicios al Programa de Fertilizantes (2000 – 2003)

Año	Ente administrador	Honorarios fijados	Monto
2000	CIPREDA	n.d.	n.d.
2001	IICA	Monto fijo	US\$ 500,000
2002	IICA	n.d.	n.d.
2003	CIPREDA	4% del presupuesto	Q.6.66 millones

Fuente: Ing. César Portillo, MAGA, octubre 2003 y Reportes de la Contraloría General.

## 6 ¿En qué consiste el Programa de Fertilizantes?

Actualmente el programa consiste en la venta subsidiada de insumos agrícolas a “pequeños agricultores”. En los años 2000 a 2002 se vendían únicamente fertilizantes. Por lo tanto, a partir del presente año el programa comprende además de la entrega de fertilizante químico, fertilizante orgánico, semillas de maíz y frijol, así como herramientas elementales para el trabajo agrícola; es decir, insumos que considera el MAGA necesarios para mejorar la productividad agrícola de los pequeños productores. A continuación, una descripción de los productos que forman parte del programa en el 2003:

### 1. Fertilizante:

- Urea: Para cultivos de maíz y frijol; se aplica unos 30 días después de la siembra.
- 15-15-15: Para cultivos de maíz; se aplica en el momento de la siembra.
- 20-20-0: Para cultivos de frijol; se aplica en el momento de la siembra.

2. Abono orgánico: Para mejorar la estructura del suelo y conservar la humedad, se aplica 30 días antes de la siembra para preparar el suelo.

### 3. Semillas:

- Maíz ICTA HB-83: Semilla de maíz; solamente en regiones de 1,000 metros de altura como máximo.
- Frijol ICTA ligero: Semilla de frijol, para clima cálido, región de la costa.
- Frijol Hinapú: Semilla de frijol, para clima frío, región del altiplano.

### 4. Herramientas:

- Machete: Instrumento para cortar.
- Azadón: Instrumento para rozar, y romper tierras duras.

- Lima: Instrumento para desgastar y alisar materias duras.

Respecto al abono orgánico, se hizo anteriormente un sondeo sobre la demanda y oferta nacional de las cantidades y calidades disponibles, así como su caracterización y recomendaciones para su uso. De acuerdo a dicho estudio<sup>8</sup>, se estima que el producto se podrá usar en aproximadamente once departamentos. El fertilizante químico y los otros insumos son usados en todos los departamentos del país.

Como ya se mencionó, el fertilizante y los insumos agrícolas no son gratuitos, sino vendidos a un precio menor que el precio del mercado. La diferencia es asumida por el gobierno, en concepto de subsidio.

**Tabla No. 3**  
**Precios de venta subsidiados en quetzales por saco (2000 – 2003)**

<b>Producto</b>	<b>2000 (en Q.)</b>	<b>2001 (en Q.)</b>	<b>2002 (en Q.)</b>	<b>2003 (en Q.)</b>	<b>Precio de mercado oct. 2003 (en Q.)</b>	<b>Diferencia en 2003 (en Q.)</b>
Urea	35.00	35.00	40.00	40.00	100.00 a 108.00	60.00
15-15-15	48.00	48.00	55.00	55.00	105.00 a 111.00	50.00
20-20-0	48.00	48.00	55.00	55.00	98.00 a 112.00	43.00
Abono orgánico	n.a.	n.a.	n.a.	10.00	25.00	15.00
Semillas de maíz	n.a.	n.a.	n.a.	180.00	250.00 a 400.00	70.00
Semillas de frijol	n.a.	n.a.	n.a.	200.00	250.00 a 400.00	50.00
Paquete de herramien- tas	n.a.	n.a.	n.a.	22.00	50.00	28.00

Fuente: Ing. Elmer Salazar, MAGA, agosto 2003 e Ing. César Portillo, MAGA, octubre 2003.

Los precios de venta son definidos por el Presidente de la República y el Ministro de Agricultura, a sugerencia del coordinador general del programa. Los criterios para establecer el precio son de índole financiero: a) el precio de mercado del producto; b) el presupuesto del programa; y c) los

<sup>8</sup> MAGA, Proyecto de Programa de suministro de insumos agrícolas para el pequeño productor agrícola 2003. No fue posible de conseguir una copia del estudio en el MAGA.

costos de compra. Se busca vender el fertilizante aproximadamente a la mitad del precio de mercado.<sup>9</sup>

El encargado general del programa sugirió un aumento al precio de venta subsidiado para la venta del año 2001; sin embargo, este aumento fue autorizado hasta para la venta del año 2002. Se sugirió nuevamente un aumento del 10% para la venta del 2003, pero no fue autorizado. Los aumentos de precios se sugirieron a fin de poder adquirir y repartir mayor cantidad de fertilizantes en los años siguientes.

## **7 La administración del programa**

La administración del programa de fertilizantes y otros insumos agrícolas se divide en dos fases: a) la compra de los productos; y b) la entrega de los mismos.

### **7.1 La compra de los productos agrícolas**

#### **7.1.1 Fertilizante**

La compra de los fertilizantes se hace según el procedimiento de la licitación pública, de acuerdo a la Ley de Compras del Estado. Sin embargo, en el año 2000, no se realizó una licitación pública. Ese año el entre administrador, CIPREDA, compró la cantidad entera en forma directa de una empresa nacional. En el año 2001 el gobierno de Guatemala, a través del despacho ministerial, realizó una licitación internacional para la compra de los fertilizantes. Sin embargo, no hubo ninguna empresa internacional interesada en el contrato. Por lo tanto, se realizó otra licitación a nivel nacional que fue adjudicada a Fertilizantes Maya, S.A.<sup>10</sup> El procedimiento para la entrega del año 2002 se realizó en forma idéntica, y se volvió a licitar nuevamente a nivel nacional pero las empresas seleccionadas fueron Disagro de Guatemala S.A. y Fertilizantes Maya S.A. El año 2003 la licitación internacional fue realizada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD-, iniciando en el mes de octubre del 2002. La empresa seleccionada fue Disagro de Guatemala, S.A.

A continuación los detalles de las licitaciones anuales:<sup>11</sup>

#### **Compra para la entrega de fertilizantes en el 2000:**<sup>12</sup>

---

<sup>9</sup> Entrevista con el Ing. Samuel Reyes, MAGA, octubre 2003.

<sup>10</sup> Entrevistas con el Lic. Pedro Alvizuriz e Ing. César Portillo, MAGA, octubre 2003.

<sup>11</sup> Para los años 2001 y 2002 el precio incluyó el precio CIF, gastos de internación e impuestos. Para el 2003 el precio únicamente incluye precio CIF y gastos de internación, no se pagaron impuestos. Los datos del 2003 no son definitivos, porque está pendiente la liquidación de gastos. La información de los precios licitados fue proporcionada por la Secretaría General del MAGA, octubre 2003.

<sup>12</sup> No ha sido posible conseguir información sobre la compra de fertilizantes del año 2000.



Licitación: No se realizó una licitación argumentando falta de tiempo. Se efectuó la compra a través de la CIPREDA.

Empresas ofertantes: 3

Empresa ganadora: n.d.

<b>Producto</b>	<b>Cantidad (sacos)</b>	<b>Monto total (Q.)</b>	<b>Precio por saco (Q.)</b>
Urea	n.d.	n.d.	n.d.
15-15-15	n.d.	n.d.	n.d.
20-20-0	n.d.	n.d.	n.d.
<b>Total</b>	<b>946,713</b>	<b>n.d.</b>	<b>n.d.</b>

Licitación para la entrega de fertilizantes en el 2001:<sup>13</sup>

Licitación internacional: Sí, pero no hubo ningún interesado.

Licitación nacional: Sí

Empresas participantes: 3

Empresa ganadora: Fertilizantes Maya, S.A.

<b>Producto</b>	<b>Cantidad (sacos)</b>	<b>Monto total (Q.)</b>	<b>Precio por saco (Q.)</b>
Urea	787,675	43,516,407.58	55.25
15-15-15	608,829	40,045,276.82	65.77
20-20-0	922,736	58,355,077.81	63.24
<b>Total</b>	<b>2,319,240</b>	<b>141,916,762.21</b>	<b>61.19</b>

Licitación para la entrega de fertilizantes en el 2002:<sup>14</sup>

Licitación internacional: Sí, pero no hubo ningún interesado.

Licitación nacional: Sí

Empresas participantes: 3

Empresa ganadora: Fertilizantes Maya, S.A. (Fertilizante 20-20-0) y Disagro de Guatemala, S.A. (Fertilizantes 15-15-15 y Urea).

<b>Producto</b>	<b>Cantidad (sacos)</b>	<b>Monto total (Q.)</b>	<b>Precio por saco (Q.)</b>
Urea	585,421	41,506,349.00	70.90
15-15-15	410,169	35,438,602.00	86.40
20-20-0	784,012	68,365,846.00	87.20
<b>Total</b>	<b>1,779,602</b>	<b>145,310,797.00</b>	<b>81.65</b>

Licitación para la entrega de fertilizantes en el 2003:<sup>15</sup>

Licitación internacional: Sí, pero sólo participaron empresas nacionales.

Licitación nacional: No

<sup>13</sup> Entrevistas con el Lic. Pedro Alvizuriz e Ing. Samuel Reyes, MAGA, octubre 2003.

<sup>14</sup> *Ibidem*.

<sup>15</sup> Entrevista con el Lic. Pedro Alvizuriz, MAGA, octubre 2003.

Empresas participantes: 3

Empresa ganadora: Disagro de Guatemala, S.A.

Producto	Cantidad (sacos)	Monto total (Q.)	Precio por saco (Q.)
Urea	1,050,00	60,373,251.00	57.50
15-15-15	810,000	55,050,674.00	67.96
20-20-0	1,140,000	74,922,164.00	65.72
<b>Total</b>	<b>3,000,000</b>	<b>190,346,089.00</b>	<b>63.45</b>

El PNUD llevó a cabo el proceso completo de la licitación para la compra del 2003. El ministerio tomó esta decisión para garantizar la transparencia de la licitación y que la misma fuera realizada de acuerdo con las normas y procedimientos internacionales. La empresa ganadora fue escogida de acuerdo con los siguientes criterios: a) precio de oferta; b) plazo de entrega; c) consideraciones técnicas pertinentes.<sup>16</sup> Por este servicio el PNUD cobró una comisión del 0.67% del valor del contrato, lo que equivale unos US\$.160,000.<sup>17</sup> El PNUD también está contratado para realizar la licitación de compra de fertilizantes para el próximo año.<sup>18</sup>

Analizando la información acerca de las licitaciones que se realizaron, destaca que en cada licitación hubo tres empresas interesadas. Se trata de las mismas empresas cada año: Mayafert, Disagro y Barco Vikingo, todas empresas guatemaltecas y las únicas activas en el mercado de fertilizantes en el país. El hecho de que ninguna empresa extranjero mostró interés en participar en las licitaciones internacionales se explica, en parte, por el alto costo de infraestructura que les representaría distribuir y almacenar su fertilizante en Guatemala. En el año 2001 hubo una empresa japonesa que estaba interesada en participar en la licitación, sin embargo, al evaluar los costos de infraestructura, decidió retirarse de la licitación.<sup>19</sup>

### 7.1.2 Otros insumos agrícolas

La licitación de los otros productos agrícolas para la entrega del 2003 fue realizada por el despacho ministerial a nivel nacional. Se argumentó que no se hizo una licitación internacional porque se decidió favorecer a los productores locales.<sup>20</sup>

## 7.2 La entrega del producto

### 7.2.1 Fertilizante

<sup>16</sup> Informe de recomendación – Licitación Pública Internacional, PNUD, 2002. El informe completo de la licitación no se puede consultar por ser confidencial.

<sup>17</sup> Esta información es preliminar, se está esperando los datos oficiales.

<sup>18</sup> Información acerca de los documentos de licitación pueden ser consultados en la página web [www.pnudguatemala.org](http://www.pnudguatemala.org) bajo el link licitaciones.

<sup>19</sup> Entrevista con el Ing. César Portillo, MAGA, octubre 2003.

<sup>20</sup> No fue posible obtener información acerca de estas licitaciones.

La distribución de fertilizante se realiza a partir de la primera quincena de abril y concluye en el mes de septiembre, de acuerdo con los periodos de siembra de las diferentes regiones del país y con el inicio de la temporada de lluvias. Únicamente en el primer año se atrasó la entrega de los fertilizantes, la cual se efectuó a partir de junio. En los siguientes dos años se empezó a repartir en mayo, y en el 2003 a partir de abril.

Antes de empezar la entrega de los productos, el MAGA anuncia el programa en las radios locales y en la televisión, para que los agricultores se enteren. También se colocan anuncios en los municipios.

Los agricultores no reciben capacitación específica acerca de los productos que están a la venta. Se les entrega un folleto con instrucciones de usos básicos y las personas de las Juntas Municipales y Departamentales están a disposición para aclarar dudas. Según el MAGA, como se trata de productos de amplio uso, que son bien conocidos, no se requiere una capacitación especial.<sup>21</sup>

Para poder determinar la cantidad de fertilizante que se repartirá en cada municipio, el MAGA toma en cuenta los siguientes criterios:<sup>22</sup>

1. El Programa de Fertilizante debe tener cobertura nacional. Esto implica la repartición del producto en cada uno de los 331 municipios.
2. Los 102 municipios que han sido calificados de alta vulnerabilidad por SEGEPLAN son priorizados en la distribución. El 40% del total del fertilizante debe ser repartido en estos 102 municipios. El 60% se reparte entre los municipios restantes, para lograr la cobertura nacional.
3. Se identifican las áreas con mayor población rural dedicada a la agricultura de autoconsumo y se hacen levantamientos de la demanda local. Esto de acuerdo con el número de pequeñas fincas registradas.
4. Se toman como base los datos de venta de años anteriores.
5. Hay que tomar en cuenta la disponibilidad de los insumos.

El fertilizante es empacado en sacos de 100 libras por el proveedor y el mismo se encarga de cargar los camiones. De ahí se reparten las cantidades respectivas a las bodegas departamentales y posteriormente a las bodegas municipales.

---

<sup>21</sup> Entrevista con el Ing. Samuel Reyes, MAGA, octubre 2003.

<sup>22</sup> MAGA, Programa para la reactivación productiva de pequeños productores agrícolas del área rural, 2003.

Cada departamento cuenta con una bodega departamental, que es alquilado por el MAGA para un plazo de 4 a 5 meses, duración aproximada de la entrega de los fertilizantes. Debido a que no hay mucha disponibilidad en alquiler de bodegas en el interior del país, generalmente se vuelven a alquilar las mismas bodegas que se alquilaron en el 2000. Este alquiler tiene un costo entre Q. 2,000.00 y 6,000.00 mensuales. Las bodegas municipales usualmente son proporcionadas por el alcalde. Debido a que la entrega del producto se concluye en un día, se les pone a disponibilidad el salón municipal, para no incurrir en costos adicionales.

El MAGA también asume el transporte del fertilizante. De acuerdo con estimaciones del MAGA, se necesitan aproximadamente 6,000 camiones para repartir el fertilizante a las bodegas departamentales y unos 15,000 camiones para llevarlo a los municipios.<sup>23</sup> En el año 2000 el transporte fue organizado por los encargados del programa de fertilizantes, FONAGRO y CIPREDA. Se contrataron a aproximadamente seis empresas transportistas diferentes. Para la contratación, CIPREDA invitaba a ofertar, ya que por la fracción del contrato los mismos se celebran por montos que no requieren una licitación. Desde el año 2001 el transporte del fertilizante está a cargo del ejército. Ellos organizan el transporte, la seguridad y vigilancia del producto. Por ello, el ejército recibe aproximadamente Q. 20 millones, para subcontratar a empresas transportistas y efectuar la custodia de los camiones y bodegas.<sup>24</sup> Según estimaciones del MAGA, este año el costo de transporte, almacenaje y custodia es de Q. 12.65 por saco (unos Q.38 millones).

La asignación, el pago y la entrega del fertilizante se hace en los municipios por medio de comisiones municipales. La comisión municipal es conformada por: a) un delegado del MAGA que la preside; b) un delegado de la Corporación Municipal; y c) un delegado que representa la sociedad civil. Ellos se encargan de planificar la adjudicación y la entrega de los fertilizantes a los agricultores. A partir de este año, el procedimiento de la entrega es supervisado por las comisiones de observación, integradas por tres representantes de instituciones gubernamentales o privadas, que tengan presencia en la región. Generalmente el alcalde invita a las personas correspondientes para que integran la Junta Observadora. Sin embargo, únicamente un 30% de las municipalidades contó con una Junta Observadora. Se explica el sesgo de no participar con el hecho de que este año es un año electoral y las personas no se quieren meter en asuntos municipales. Curiosamente se institucionalizaron las Juntas Observadoras exactamente por esta razón, para que haya mayor vigilancia por ser un año político.<sup>25</sup>

La asignación del fertilizante es personal y a solicitud del agricultor. Este debe acudir a la Junta Municipal para solicitar el producto. La Junta Municipal verifica si el agricultor cumple con los siguientes requisitos: a) ser vecino del municipio; b) ser pequeño agricultor de granos básicos (maíz, frijol y arroz); y c) no haber sido beneficiado anteriormente en el marco de este programa para la misma entrega, o no sobrepasarse de la cantidad máxima que es permitida por entrega.

---

<sup>23</sup> Entrevista con el Ing. Samuel Reyes, MAGA, octubre 2003.

<sup>24</sup> Entrevista con el Ing. César Portillo, MAGA, octubre 2003.

<sup>25</sup> Entrevista con el Ing. César Portillo, MAGA, octubre 2003.

Para evaluar si el solicitante llena los requisitos, se revisa su cédula de vecindad, las listas de control de las asignaciones de fertilizantes y se confía que los integrantes de la Junta Municipal, por ser vecinos del lugar, conocen a las personas y saben quiénes son pequeños agricultores.

A los agricultores que cumplen los requisitos, la Junta Municipal les extiende un documento único. El documento único cumple las funciones de: a) boleta de asignación de fertilizante al agricultor; b) declaración jurada de la condición de pequeño agricultor y compromiso de no cesión o venta del producto; c) boleta de pago en el banco; y d) comprobante de retiro del fertilizante. La cuota respectiva se debe cancelar en BANRURAL. El MAGA decidió trabajar con el BANRURAL, porque tienen cobertura en todo el país y cuentan con muchas agencias en el interior. El banco no recibe ninguna comisión o honorarios por la administración de este servicio.<sup>26</sup> Tanto la Junta Municipal como el banco se quedan con una copia del documento único, para efectos de control. Se comparan los padrones de la junta municipal con los registros del banco. El padrón es enviado a la Coordinación departamental para la integración de los padrones departamentales, los cuales son enviados al MAGA por efectos de auditoría y control final.

En algunos lugares la entrega del fertilizante se efectúa de inmediato; en otros, se informa a los beneficiados por radio local sobre el día de la entrega. Los agricultores son atendidos en medida que llegan hasta que se agota el fertilizante. La Junta Municipal únicamente verifica si cumplen los requisitos, pero no se establece un orden especial para la entrega del producto. En el año 2000 el MAGA detectó unos casos de abusos del programa, como la entrega de fertilizante subsidiada a la misma persona en diferentes municipios y la reventa del fertilizante, creando de esta forma un mercado negro. A raíz de estos hechos, se establecieron montos máximos para cada producto a partir del año 2001. Esto con el objeto principal de prevenir la reventa de los fertilizantes y la formación de un mercado negro.

**Tabla No. 4**  
**Montos máximos por producto (2000 – 2003)**

<b>Año</b>	<b>Producto</b>	<b>Monto máximo</b>
2000	Fertilizante	ilimitado
2001	Fertilizante	10 sacos
2002	Fertilizante	10 sacos
2003	Fertilizante	4 sacos

Fuente: Ing. Samuel Reyes, MAGA, octubre 2003.

Sin embargo, el MAGA informó que el monto máximo de 4 sacos puede ser aumentado si las circunstancias lo ameritan y lo autoriza el Ministro de Agricultura. Esto fue el caso en el presente año para la venta en la costa sur, concretamente para los departamentos de Escuintla, Retalhuleu, Suchitepéquez y algunos municipios de San Marcos. El monto máximo se estableció en seis sacos por agricultor, porque en esta región los agricultores tienen áreas más grandes que en el altiplano, pero no sobrepasen las 10 manzanas.<sup>27</sup> Queda a disposición de la Coordinación

<sup>26</sup> *Ibíd.*

<sup>27</sup> Entrevista con el Ing. Samuel Reyes, MAGA, octubre 2003.

departamental de reducir el monto máximo que se reparte en el departamento, lo que fue por ejemplo el caso del Quiché, en donde se repartía únicamente un saco por agricultor.<sup>28</sup>

Según el MAGA, se necesitan seis sacos de fertilizantes por manzana para cultivos de maíz y cuatro sacos de fertilizante por manzana para cultivos de frijol<sup>29</sup>. En consecuencia, un pequeño agricultor que cuenta con un terreno de 10 manzanas, debiera usar 60 sacos para su cultivo de maíz o 40 sacos para su cultivo de frijol. Las cuatro bolsas que puede comprar a precios subsidiados, le representan alrededor de 7% y 10% del total que debiera usar para una siembra óptima. Con la limitación a cuatro sacos, se logra beneficiar a más personas, pero el apoyo del programa al agricultor representa un porcentaje pequeño de lo requerido por lo que el impacto en su producción podría ser poco significativo.

La cantidad de fertilizante que se ha repartido aumentó cada año y se expandió a todo el país; sin embargo no se logró cubrir toda la demanda. Cada año hubo agricultores que ya no alcanzaron comprar fertilizante. El MAGA no cuenta con un estimado de cuántas personas no se pudieron atender en el marco del programa, porque no se registran.<sup>30</sup>

**Tabla No. 5**  
**Entrega de fertilizante (2000 – 2003)**

<b>Año</b>	<b>Fertilizante entregado total (sacos)</b>	<b>Compra Gobierno (sacos)</b>	<b>Donaciones japonesas (sacos)</b>	<b>Número de Beneficiarios</b>
2000	1,588,422	946,713	641,709	400,000
2001	2,319,240	2,319,240	-	650,000
2002	2,392,994	1,779,602	613,392	660,000
2003	3,000,000	3,000,000	-	800,000

Fuente: Profer, MAGA, octubre 2003.

La entrega de fertilizantes del presente año está por concluirse. La meta del año 2003 era repartir 3 millones de sacos y beneficiar a 800,000 agricultores. De acuerdo al MAGA, los datos de la repartición son los siguientes al mes de octubre:<sup>31</sup>

**Tabla No. 6**  
**Entrega de fertilizantes (2003)**

<b>Departamento</b>	<b>Sacos Pagados en Banrural</b>	<b>Asignado</b>	<b>% Depositado</b>
Alta Verapaz	92,359	92,400	99.96%
Baja Verapaz	121,018	121,300	99.77%
Chimaltenango	161,092	159,801	100.81%
Chiquimula	145,668	147,400	98.82%
El Progreso	73,613	75,300	97.76%

<sup>28</sup> *Ibidem.*

<sup>29</sup> Por lo menos se deberán usar dos sacos por manzana de cultivo.

<sup>30</sup> Entrevista con el Lic. Portillo, MAGA, octubre 2003.

<sup>31</sup> No era posible obtener esta comparación para los años anteriores.

Departamento	Sacos Pagados en Banrural	Asignado	% Depositado
Escuintla	147,045	146,400	100.44%
Guatemala	72,553	72,271	100.39%
Huehuetenango	294,401	294,600	99.93%
Izabal	44,527	44,281	100.56%
Jalapa	170,966	170,499	100.27%
Jutiapa	178,614	181,300	98.52%
Petén Sta Elena	12,935	14,905	86.78%
Petén Poptun	17,507	17,445	100.36%
Total Peten	30,442	32,350	94.10%
Quetzaltenango	158,751	158,400	100.22%
Quiché	305,750	304,300	100.48%
Retalhuleu	140,273	140,200	100.05%
Sacatepéquez	58,092	57,999	100.16%
San Marcos	199,590	211,699	94.28%
Santa Rosa	158,683	157,800	100.56%
Sololá	122,715	120,291	102.02%
Suchitepéquez	136,863	137,509	99.53%
Totonicapán	101,106	99,600	101.51%
Zacapa	73,412	74,300	98.80%
<b>Totales</b>	<b>2,987,533</b>	<b>3,000,000.00</b>	<b>99.58%</b>

Fuente: MAGA, octubre 2003. La tabla refleja el estado actual al 5 de octubre de 2003.

En conclusión, a la fecha se entregó casi el total de los sacos de fertilizante asignados para el presente año.

Analizando la entrega efectuada de los tres tipos de fertilizante que se realizó desde el 2001 a la fecha, se puede concluir que el fertilizante 20-20-0 fue el que más se repartió, y el 15-15-15 el que menos (del total repartido cada año.) Las fórmulas de fertilizante se distribuyeron de la siguiente manera en el 2003, muy parecido a los años anteriores:<sup>32</sup>

Urea:	35%
15-15-15:	27%
20-20-0:	38%

La mayor cantidad de fertilizantes se ha repartido en los siguientes departamentos:<sup>33</sup>

**Tabla No. 7**  
**Mayores entregas de fertilizante por departamento (2000 – 2003)**

Año	Departamento / No. de sacos	Departamento / No. de sacos	Departamento / No. de sacos	Departamento / No. de sacos
2000	Escuintla	Retalhuleu	Jalapa	Suchitepéquez
2001	Huehuetenango	Quiché	San Marcos	Jutiapa

<sup>32</sup> MAGA, Proyecto de Programa de suministro de insumos para el pequeño productor agrícola 2003, 2002.

<sup>33</sup> No ha sido posible obtener los datos para el año 2000.

	230,509	197,553	174,823	152,521
2002	Quiché 224,683	Huehuetenango 205,627	San Marcos 165,106	Jutiapa 163,283
2003	Huehuetenango 294,600	Quiché 291,300	San Marcos 206,699	Jutiapa 177,000

Fuente: Profer, MAGA, octubre 2003.

### 7.2.2 Otros insumos agrícolas

Para la repartición de los otros insumos agrícolas el año 2003 se tomaron en cuenta los mismos criterios que aplican para la entrega de fertilizantes. En el caso del abono orgánico, se consideró adicionalmente la potencialidad y tradición respecto a su uso en las regiones, y, en el caso de las semillas las condiciones climáticas.

El proceso de entrega se lleva a cabo de la misma forma que el caso del fertilizante. Existen las siguientes restricciones de montos máximos para la compra de los productos.

**Tabla No. 8**  
**Montos máximos por producto (2003)**

<b>Año</b>	<b>Producto</b>	<b>Monto máximo</b>
2003	Abono orgánico	4 sacos
2003	Semillas de maíz	1 saco
2003	Semillas de frijol	1 saco
2003	Paquete de herramientas	1 paquete

Fuente: Ing. Elmer Salazar, MAGA, agosto 2003.

Los insumos agrícolas no lograron cubrir la demanda; ya que estas ventas fueron ejecutadas como un proyecto piloto. Había una gran demanda para las herramientas, mientras que las semillas tenían poca demanda.

**Tabla No. 9**  
**Entrega de otros insumos agrícolas (2003)**

<b>Producto</b>	<b>Metas Entrega</b>	<b>Producto entregado</b>	<b>Metas Beneficiarios</b>	<b>Beneficiarios</b>
Abono Orgánico	300,000 sacos	300,000 sacos	30,000	30,000
Semillas Maíz	15,000 qq	15,000 qq	30,000	30,000
Semillas Fríjol	5,000 qq	5,000 qq	10,000	10,000
Herramientas	900,000 unidades	900,000 unidades	300,000	300,000

Fuente: MAGA, octubre 2003.

La mayor cantidad de insumos agrícolas se ha repartido en los siguientes departamentos:

**Tabla No. 10**



Mayores entregas de insumos agrícolas por departamento (2003)

Producto	Departamento / Cantidad	Departamento / Cantidad	Departamento / Cantidad
Abono Orgánico	Huehuetenango 80,000 qq	Quiché 30,000 qq	San Marcos, Sololá, Guatemala 30,000 qq
Semillas Maíz ICTA HB-83	Chiquimula, Petén 1,500 qq	Escuintla 1,200 qq	Alta Verapaz, El Progreso, Guatemala, Jalapa, San Marcos, Santa Rosa 1,000 qq
Semillas Frijol ICTA Ligero	Jutiapa, Peten 400 qq	Chiquimula, San Marcos 300 qq	El Progreso, Guatemala 250 qq
Semillas Frijol Hinapu	Quetzaltenango 485 qq	Chimaltenango, San Marcos 450 qq	El Progreso 280 qq
Herramientas	Huehuetenango 29,460	Quiché 29,130	San Marcos 20,670

Fuente: MAGA, octubre 2003.

## 8 Transparencia

El gobierno ha asegurado en diversas ocasiones que el programa de fertilizantes es un programa transparente. Para garantizar la transparencia del mismo, se tomaron las siguientes medidas:

1. Licitación a través de un organismo internacional: La licitación para la entrega del 2003 fue hecho a través de PNUD. Esto con el objeto de que la misma sea transparente y acorde a las normas y procedimientos internacionales.
2. Apoyo y acompañamiento de Acción Ciudadana para el seguimiento del programa de fertilizantes, especialmente para las licitaciones nacionales y para transparentar los procesos administrativos.<sup>34</sup> El objeto de este programa es promover la transparencia del gasto público e implementar procesos de anticorrupción. Por tal efecto se creó la Comisión de Alto Nivel mediante el Acuerdo Ministerial N° 1148.

Esta comisión inició sus labores en agosto del 2002, con el fin de diseñar la estrategia nacional para transparentar cuatro procesos de adquisición de productos agrícolas: a) semillas; b) fertilizante químico; c) licitación nacional y suministro de abono orgánico; y d) licitación nacional y suministro de herramientas.

<sup>34</sup> Acción Ciudadana, Sistematización proceso de transparencia en el MAGA.

Las conclusiones detalladas en el informe final de Acción Ciudadana informan que según su estudio, se logró alcanzar los indicadores de transparencia en la ejecución del programa. Concluyen que se brindó un trato justo e igual a todos los beneficiarios del programa y que los mecanismos de asignación y entrega son aceptables.

3. Pagos únicamente a través de BANRURAL: Todos los pagos que deben efectuar los agricultores para obtener los productos, deben efectuarse en el BANRURAL. Ningún empleado del MAGA recibe o maneja dinero en efectivo.

## **9 El apoyo del Gobierno de Japón**

Japón tiene una larga tradición en cuanto a brindar ayuda a países en desarrollo. Desde 1994 a la fecha, Japón ha ocupado el primero o segundo lugar entre los países donantes de Guatemala que pertenecen a la OECD. A partir de 1997 la asistencia japonesa en el campo de la cooperación técnica y económica se ha incrementado, con el objeto de ayudar a cumplir los acuerdos de paz. La ayuda de Japón se caracteriza por ser un tipo de cooperación “tradicional”; en otras palabras, la ayuda y las donaciones son entregados al gobierno central, no a entidades descentralizadas, ONG u otras organizaciones.

Como se mencionó al inicio, el gobierno de Japón inició su cooperación agrícola con el país el año 1993 en el marco del programa 2KR (Second Kennedy Round), un programa de cooperación japonesa para países en desarrollo, mediante el cual se proporciona ayuda y apoyo al desarrollo de la agricultura en diversos países de Centroamérica, Sudamérica, África y Asia. Los países de la región que se benefician actualmente de este programa de donación son Honduras, Nicaragua y Guatemala.

El objeto de esta cooperación es brindar ayuda para aumentar la producción agrícola y de esta manera asegurar, o por lo menos mejorar, la asistencia alimentaria. Se buscó una forma de ayuda que llegue directamente a los pequeños y medianos agricultores de escasos recursos. En los primeros años la ayuda consistía sobre todo en donaciones de maquinaria, herramientas agrícolas y fertilizante. A partir del año 1997 se donó exclusivamente fertilizante.

El acuerdo entre el gobierno guatemalteco y el gobierno japonés es el siguiente:

El gobierno japonés fija el monto máximo que otorga como donación anual para Guatemala. El mismo gobierno realiza una licitación entre las empresas japonesas que estén interesadas en proveer el fertilizante que será donado. La empresa que gana la licitación se encarga de proveer el fertilizante y transportarlo a Guatemala. Todo este procedimiento, desde la licitación hasta la llegada del fertilizante a Guatemala, es supervisado por un agente administrador, que vela para que se cumplan todos los requisitos y que todo el proceso sea transparente. Como agente administrador fungió primero United Nations Operation Services (UNOPS); actualmente es

Japan International Cooperation System (JICS). Cuando el fertilizante llega a Guatemala, es entregado al gobierno guatemalteco a través de la representación consular de Japón. Queda a disposición del gobierno guatemalteco cuándo y dónde será distribuido. El gobierno de Japón no supervisa o administra la distribución del mismo, pero recibe un informe final de la repartición de cada donación realizada.

## 10 El Fondo 2KR

Surge una pregunta interesante: el gobierno guatemalteco está vendiendo los fertilizantes donados por el gobierno japonés. ¿Qué pasa con estos ingresos? ¿Quién los podrá utilizar?

El acuerdo entre los dos gobiernos es el siguiente: el gobierno japonés fija el plazo y el monto de monetización de las ventas del fertilizante que debe ser depositado en el Fondo 2KR. El gobierno guatemalteco tiene un plazo de 4 a 5 años para abonar el monto determinado al fondo. Este dinero es depositado en BANRURAL. Desde la donación VII se abre una nueva cuenta por cada donación y su monetización respectiva.

Tabla No. 11  
Donaciones y depósitos del Fondo de Contravalor (FC) (1993 – 2003)

Año Fiscal japonés	Donación	Monto de donación (Millones de Q.)	Monto fijado para el FC (Millones de Q.)	Monto depositado al FC (Millones de Q.)	Fecha para realizar los depósitos	Diferencia (Millones de Q.)
1993	I	11.0	10.56	2.1	15-05-98	- 8.46
1994	II	17.0	11.93	8.5	03-11-98	- 3,43
1995	III	17.7	14.38	9.3	30-08-99	- 5.08
1996	IV	19.0	16.1	8.2	01-09-00	- 7.9
1997	V	20.3	15.58	15.63	09-09-01	+ 0.05
1998	VI	17.6	12.3	12.4	27-07-02	+ 0.1
1999	emergencia	15.6	10.84	10.84	24-05-03	0
1999	VII	30.4	22.0	22.0	29-08-03	0
2000	VIII	25.4	10.1	0	18-03-05	No determinado
2001	IX	25.5	No determinado	0	24-06-05	No determinado
2003	X		No determinado	0	No determinado	No determinado

Fuente: MAGA, Unidad de Cooperación externa, 2003. Cifras redondeadas.

Cabe mencionar que al inicio de este programa los gobiernos guatemaltecos no cumplieron la obligación de depositar los montos respectivos al Fondo 2 KR. A partir de 1997 pareciera que sí se abonaron las cuotas respectivas, pero en la embajada de Japón informaron que este no fue el caso, sino que fue el gobierno actual quién abonó las cuotas pendientes del gobierno anterior,

para poder seguir con el programa. El gobierno actual cumplió con los compromisos y abonó todas las cuotas a tiempo, como requisito obligatorio para poder seguir recibiendo la ayuda.

El dinero depositado en el Fondo 2 KR está destinada a otros proyectos de desarrollo económico y social. Los proyectos en los cuales se invierten los recursos financieros del Fondo de Contravalor son escogidos por una comisión integrada por el embajador de Japón, el Ministro de Agricultura, un representante de SEGEPLAN y el Ministro de Relaciones Exteriores.

A la fecha se depositó un total de Q. 88.97 millones al Fondo 2 KR. Se autorizó un total de Q.81 millones para reinversión en proyectos de desarrollo. Del monto autorizado se ejecutaron 61.71 millones en proyectos, lo que equivale a una ejecución de 76%.

## **11 Administración de los productos donados**

Los sacos de fertilizantes que dona el gobierno de Japón, son entregados al gobierno guatemalteco en el lugar de llegada. El MAGA es el responsable de realizar el control de calidad del producto, descargar el mismo del barco y trasladarlo a una bodega cerca del puerto, para posteriormente repartirlo a las bodegas departamentales. Los productos donados son administrados y entregados juntos con el fertilizante adquirido por el gobierno. El monto que corresponde a la monetización del producto donado, se deposita a la cuenta que corresponde al Fondo 2 KR.

## **12 Las finanzas**

El programa cuenta con dos fuentes principales de financiamiento: a) los ingresos de la venta de los productos agrícolas, y b) presupuesto asignado por el Ministerio de Finanzas Públicas. Adicionalmente cuenta con el apoyo del gobierno japonés que efectúa donaciones en especie.

### **12.1 Aspectos presupuestarios**

En el ejercicio fiscal 2000 se ejecutaron Q.63.3 millones en este programa a través del Fondo Nacional para la Reactivación y Modernización de la Actividad Agropecuaria –FONAGRO-<sup>35</sup> del MAGA. En este ejercicio fiscal se ejecutaron Q.1.8 millones en el renglón presupuestario 194 (“Otras comisiones y gastos bancarios”), y Q.61.5 millones en el renglón 552 (“Transferencias a organismos e instituciones internacionales”). Pero en el presupuesto aprobado por el Congreso de la República para el ejercicio fiscal 2000 no se asignó nada para el programa de fertilizantes en el presupuesto específico del MAGA. Esta ejecución equivale a Q.66.81 por saco repartido<sup>36</sup> y a Q.158 por beneficiario.

---

<sup>35</sup> En el presupuesto corresponde a la quinta actividad del subprograma N° 4 “Desarrollo Tecnológico y Empresarial” del programa N° 11 “Desarrollo Productivo y Comercial”.

<sup>36</sup> Para hacer comparaciones entre los distintos ejercicios fiscales se tomaron en cuenta únicamente los sacos comprados por el Gobierno; es decir, no se incluyeron los 641,709 sacos donados por el Japón.

En el Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el ejercicio fiscal 2001 nuevamente no se solicitaron recursos para el programa de fertilizantes. Por lo tanto, el Congreso de la República no aprobó recursos para este programa<sup>37</sup>. Sin embargo, el programa de fertilizantes se creó en el presupuesto como una de las actividades<sup>38</sup> del MAGA. En el ejercicio fiscal 2001 el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura –IICA- fue la entidad a cargo de la administración de los fondos del programa de suministro de fertilizantes<sup>39</sup>. Finalmente se ejecutaron Q.75.5 millones en el renglón presupuestario 552. Esta ejecución equivale a Q.32.55 por saco repartido y a Q.116 por beneficiario.

Para el ejercicio fiscal 2002, el Ejecutivo solicitó y el Congreso de la República aprobó Q.100 millones para el programa de fertilizantes en el presupuesto del MAGA. Nuevamente se presupuesta en el programa N° 11 “Desarrollo Productivo y Comercial” pero en el subprograma N° 1 “Programa de Fertilizantes”. Sin embargo, no se establece ninguna meta física para este programa en el proyecto de presupuesto<sup>40</sup>. La ejecución presupuestaria fue Q.78.4 millones (Q.24.4 millones en el renglón presupuestario 472 “Transferencias a organismos e instituciones internacionales”, y Q.54.0 millones en el renglón 552). Esta ejecución equivale a Q.44.05 por saco repartido<sup>41</sup> y a Q.119 por beneficiario.

Para el ejercicio fiscal 2003 el MAGA solicitó al Ministerio de Finanzas Públicas Q.200.0 millones para la adquisición y distribución de fertilizantes. Pero en el proyecto del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, enviado por el Organismo Ejecutivo al Congreso de la República, se solicitaron Q.167.4 millones que fueron aprobados. En esta ocasión se estableció la meta de distribuir 3 millones de quintales de fertilizantes. Otra vez se presupuestó en el programa N° 11 “Desarrollo Productivo y Comercial” pero en el subprograma N° 1 “Suministro de fertilizantes”. Hasta el 30 de septiembre de 2003 se han ejecutado Q.166.4 millones (Q.44.0 millones en el renglón 472 y Q.122.4 millones en el renglón 552). Esta ejecución equivale a Q.55.69 por saco repartido y a Q.208 por beneficiario. En la siguiente gráfica se ilustra la evolución del programa de fertilizantes a partir del ejercicio fiscal 2000.

Para el ejercicio fiscal 2004 el proyecto del presupuesto asigna Q.106.0 millones para la adquisición y distribución de fertilizante químico y Q.25.0 millones para la coordinación y supervisión del programa. Al tomar en cuenta el resto de insumos agrícolas se alcanza un

---

<sup>37</sup> Llama la atención que en el documento publicado por el Ministerio de Finanzas Públicas en enero de 2001 con el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2001 se manifiesta: ... *comprende el financiamiento a los diferentes proyectos que llevará a cabo el Ministerio durante el Ejercicio Fiscal 2001, entre los cuales destacan los Programas de Fertilizantes a través de FONAGRO ...*”.

<sup>38</sup> Específicamente la segunda actividad del subprograma N° 04 “Inversión Productiva” del programa N° 11 “Desarrollo de los Recursos Productivos”.

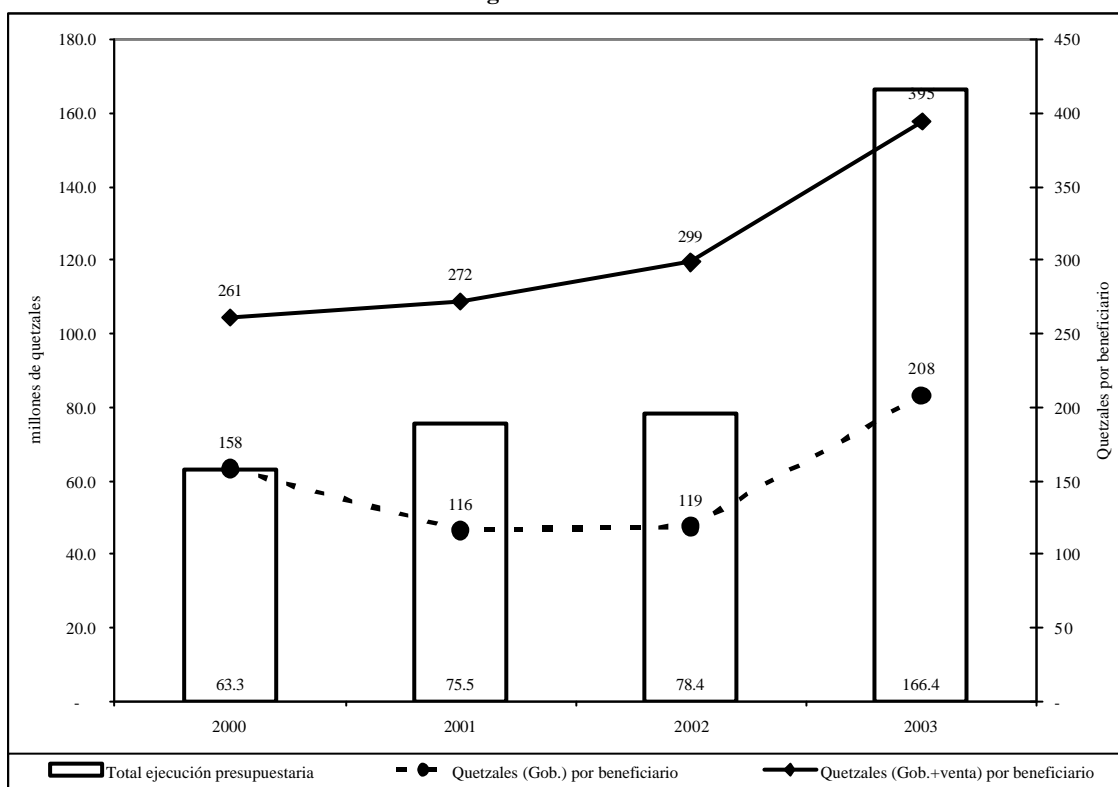
<sup>39</sup> Según el dictamen de la Contraloría General de Cuentas el IICA cobró Q.110,494.91 en concepto de costos administrativos indirectos de más (adicionales a los US\$500,000 establecidos en el convenio N° 63-2001).

<sup>40</sup> Aunque en la Matriz de Política Social se estableció la meta de distribuir anualmente 1.5 millones de quintales de fertilizante.

<sup>41</sup> En este cálculo tampoco se tomó en cuenta los 613,392 sacos donados por Japón.

presupuesto de Q.150.0 millones. La meta para el año 2004 es adquirir y distribuir 2,741,143 quintales de fertilizante químico.

**Gráfica No. 1**  
**Evolución del Programa de Fertilizantes 2000-2003**



Nota: Al 30 de septiembre de 2003.

Fuente: elaboración propia a partir de información del MFP y del MAGA.

## 12.2 Ingresos por las ventas de los insumos agrícolas

De acuerdo a la información detallada anteriormente, el gobierno ha percibido los siguientes ingresos de las ventas efectuadas:

### Ingresos venta 2000:

Fertilizante	Cantidad vendida	Precio (en Q.)	Ingreso (en millones de Q.)
Urea	n.d.	35.00	n.d.
15-15-15	n.d.	48.00	n.d.
20-20-0	n.d.	48.00	n.d.
<b>Total</b>	946,713		41.13

### Ingresos venta 2001:

Fertilizante	Cantidad vendida	Precio (en Q.)	Ingreso (en millones de Q.)
--------------	------------------	----------------	-----------------------------

Fertilizante	Cantidad vendida	Precio (en Q.)	Ingreso (en millones de Q.)
Urea	787,675	35.00	27.57
15-15-15	608,829	48.00	29.22
20-20-0	922,736	48.00	44.29
<b>Total</b>	<b>2,319,240</b>		<b>101.08</b>

Ingresos venta 2002:

Fertilizante	Cantidad vendida	Precio (en Q.)	Ingreso (en millones de Q.)
Urea	851,339	40.00	34.05
15-15-15	858,486	55.00	47.22
20-20-0	683,169	55.00	37.57
<b>Total</b>	<b>2,392,994</b>		<b>118.84</b>

Ingresos venta 2003:

Producto	Cantidad vendida	Precio (en Q.)	Ingreso (en millones de Q.)
Urea	1,050,000	40.00	42.00
15-15-15	810,000	55.00	44.55
20-20-0	1,140,000	55.00	62.70
<b>Total Fertilizante</b>	<b>3,000,000</b>		<b>149.25</b>
Abono orgánico	300,000	15.24	4.57
Semillas Maíz	15,000	180.00	2.70
Semillas Fríjol	5,000	200.00	1.00
Herramientas	300,000	48.00	14.40
<b>Total</b>	<b>620,000</b>		<b>171.92</b>



### 13 Conclusiones

**El programa de fertilizantes se implementó sin contar previamente con su evaluación social.** El programa simplemente se propuso en la matriz de política social, como una de las líneas de acción para fortalecer las capacidades individuales y sociales de la población rural, a fin de superar problemas relacionados con aspectos productivos y organizativos, y con la meta de distribuir anualmente 1.5 millones de quintales de fertilizantes. Sin embargo, no hay un diagnóstico de la situación que dio origen al programa y de la cuantificación del problema que se pretende resolver. Además, la evaluación del programa desde la perspectiva de la sociedad implicaría no sólo identificar, medir y valorar todos los costos y beneficios asociados al mismo y que los beneficios sean mayores que los costos, sino que, además, debiera ser la alternativa para lograr el mismo objetivo, pero con la mayor rentabilidad social.

**No se ha realizado una evaluación del impacto del programa, que permita cuantificar sus beneficios.** En el período 2000-2003 se han incrementado los recursos dedicados al programa de fertilizantes, pero se desconoce si sus beneficios los han superado. Específicamente, no se cuenta con información sobre su efecto sobre la seguridad alimentaria de los beneficiarios o si han tenido un efecto significativo sobre la producción de sus cultivos.

**El programa de fertilizantes es inflexible ante las necesidades de los beneficiarios y podría generar una relación de dependencia por parte de los mismos.** El programa es idéntico en todos los municipios (sólo hay algunas diferencias en cuanto al número de sacos que se autorizan a los beneficiarios), independientemente de las realidades que afrontan los agricultores y de la condición socioeconómica de los beneficiarios. Por ejemplo, además del tipo del cultivo, se debería hacer un análisis de la composición y la acidez de los suelos, para estimar los nutrientes que las plantas podrán absorber durante su crecimiento y, en definitiva, estimar el tipo y cantidades de fertilizantes necesarios para cada plantación. Debido a que el programa consiste en otorgar un subsidio del mismo monto, independientemente de la condición económica de los beneficiarios, puede percibirse simplemente como un “regalo” del Gobierno central y desincentivarse el esfuerzo por salir de la condición que les permite acceder al subsidio. En otras palabras, el diseño actual es el de un programa asistencialista, que no necesariamente se centra en los más pobres, ya que los fertilizantes se entregan por orden de llegada, y no por méritos.

**El monto promedio del subsidio otorgado por el programa ha sido variable y alcanzó su máximo en el ejercicio fiscal 2003.** En el 2000, el monto promedio del subsidio fue Q.158 por beneficiario (Q.63.3 millones), en el 2001 Q.116 por beneficiario (Q.75.5 millones), en el 2002 Q.119 por beneficiario (Q.78.4 millones), y en el 2003 ha sido Q.208 por beneficiario (Q.166.4 millones). Sin embargo, el monto del subsidio no está relacionado con la capacidad de pago de los beneficiarios; es decir, a todos los beneficiarios se les otorga exactamente el mismo subsidio, según el tipo de fertilizante que requieran, independientemente de su condición socioeconómica. En definitiva, no parece estar claro si los beneficios superan el monto del subsidio.

**El programa ha mostrado esfuerzos significativos para mejorar su transparencia.** El programa muestra varios indicios de esfuerzos para transparentar el programa, entre otros, la

licitación pública a través de un organismo internacional, el acompañamiento de Acción Ciudadana como Capítulo Guatemala de Transparencia Internacional, el manejo estricto del dinero a través del BANRURAL, y las licitaciones públicas nacionales para la compra de otros insumos agrícolas.

#### **14. Recomendaciones**

**Antes de continuar con el programa de fertilizantes se sugiere evaluar técnicamente su impacto y revisar su diseño.** Debido a que el monto de recursos dedicados a este programa es significativo se sugiere no llevarlo a cabo en el ejercicio fiscal 2004 y dedicar este tiempo a su evaluación para tomar una decisión sobre su conveniencia o no. Parte de los recursos de este programa podrían destinarse para proporcionar de manera directa atención a personas pobres con problemas de desnutrición durante el ejercicio fiscal 2004. Las conclusiones y recomendaciones de la evaluación del programa deben abordar aspectos de planificación (por ejemplo, modificar metas u objetivos, la modalidad del subsidio, redefinir a la población objetivo, etc.) y de operación (por ejemplo, modificar la cobertura, los mecanismos de selección de los beneficiarios, los mecanismos de entrega del subsidio, mecanismos alternativos de financiamiento, mecanismos de supervisión y control, etc.) del programa.

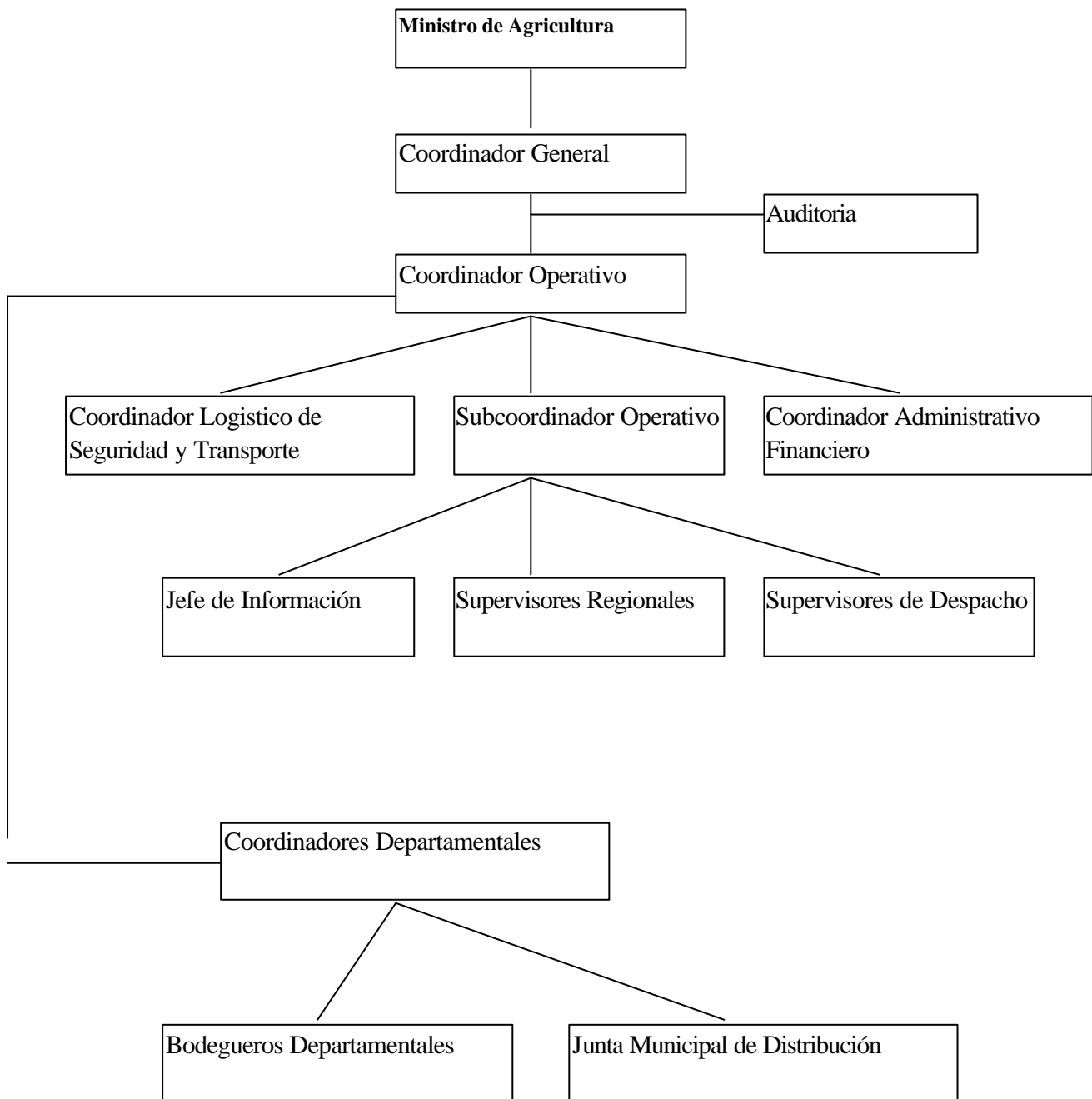
**Diseñar una estrategia de desarrollo rural y enmarcar en la misma a todos los programas de desarrollo rural a fin de asegurar que sean complementarios entre sí.** Uno de los pasos básicos debiera consistir en preparar un inventario de todos los programas que buscan mejorar las condiciones de vida de la población pobre del área rural. La idea sería eliminar cualquier duplicidad y revisar el diseño de los mismos. Específicamente se recomienda utilizar criterios objetivos y homogéneos para identificar a los beneficiarios de los programas de asistencia social. En la medida de lo posible se deben implementar sistemas para asignar mayores recursos a la población más pobre. En forma paralela se sugiere preparar el diseño de la estrategia de desarrollo rural con sus respectivos objetivos, metas e indicadores.

**Implementar un Sistema Nacional de Inversión Pública que utilice la metodología de evaluación social de proyectos.** Este sistema es fundamental para mejorar la calidad de la inversión pública. La idea es que los proyectos de inversión sean objetivamente y sistemáticamente evaluados. Para llevar a cabo esta recomendación se requiere impulsar programas de adiestramiento para formar los cuadros técnicos necesarios para cumplir con el itinerario de preinversión. Es fundamental que se norme la obligatoriedad de que ningún proyecto de inversión aprobado por el Congreso de la República se haga sin que haya sido previamente evaluado.

**Implementar un sistema de indicadores de desempeño.** Para asignar eficiente y eficazmente los recursos es necesario contar con información sobre qué se está logrando con los recursos financieros que se asignan a cada programa y proyecto. Con una adecuada definición de indicadores enmarcados en una planificación estratégica es posible mejorar la eficiencia del gasto público. Específicamente se recomienda desarrollar indicadores de insumo y de resultados para

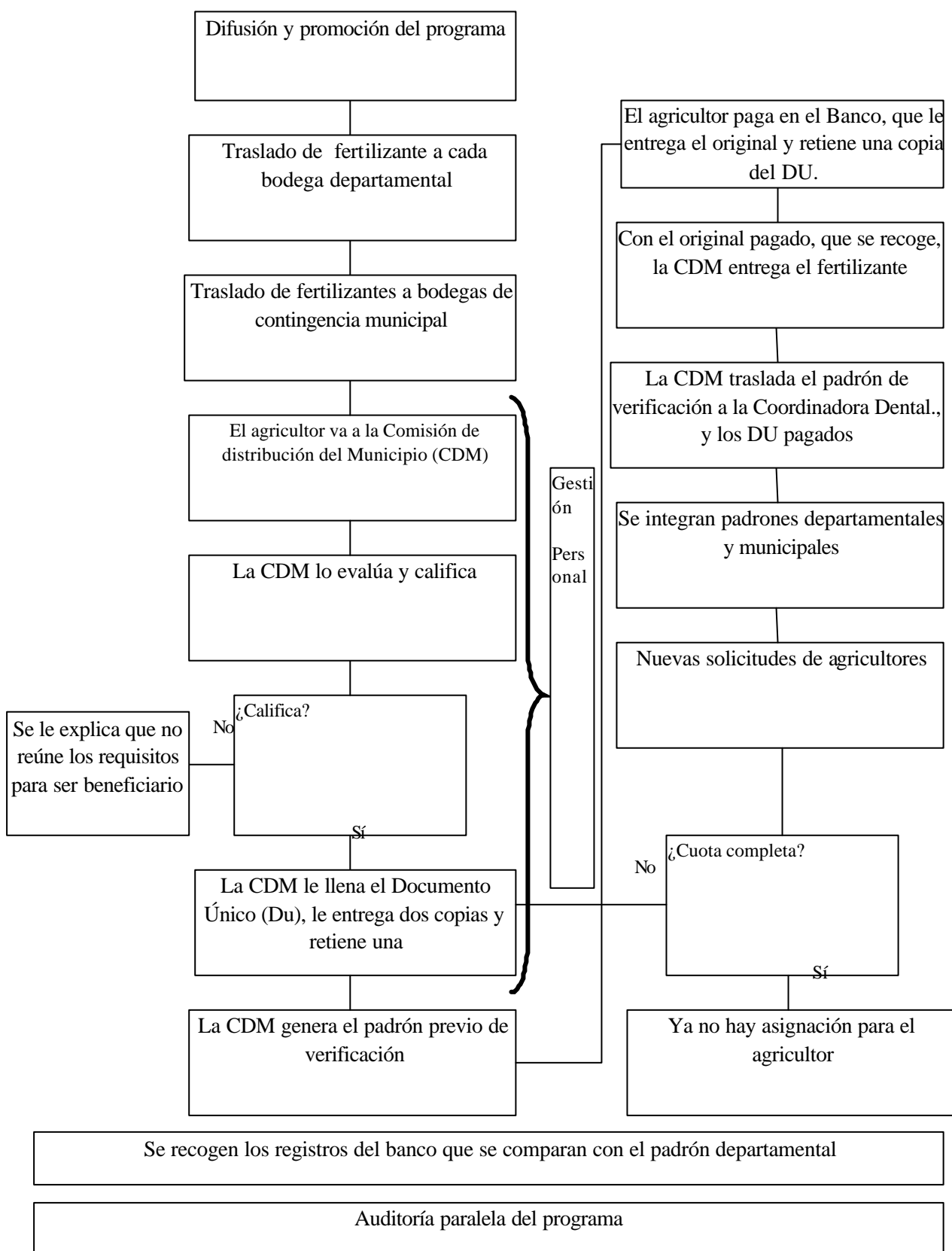
cada uno de los programas de las distintas entidades. De esta manera no sólo se podrán “ahorrar” recursos sino que se podrán rediseñar los programas para garantizar que se alcancen los objetivos planteados. En el caso del programa de fertilizantes sólo se cuenta con una meta intermedia y un indicador de insumo: el número de sacos distribuidos.

**Anexo I: Organigrama del programa de fertilizantes  
Unidad Operaciones Rurales, MAGA**



Fuente: Proyecto de Programa de suministro de insumos para el pequeño productor agrícola 2003, MAGA.

**Anexo II: Procedimiento de la entrega de los fertilizantes**



## Anexo III: Entrega de fertilizantes por departamento (sacos)

Año 2001

Departamento	15-15-15	20-20-0	Urea	Total
Alta Verapaz	31,499	29,057	3,921	64,477
Baja Verapaz	24,668	28,136	30,686	83,490
Chimaltenango	17,737	82,800	38,832	139,369
Chiquimula	39,453	43,220	56,195	138,868
El Progreso	24,889	9,310	19,765	53,964
Escuintla	21,811	28,497	66,362	116,670
Guatemala	16,876	16,858	19,548	53,282
Huehuetenango	66,000	102,080	62,429	230,509
Izabal	13,481	5,337	15,574	34,392
Jalapa	42,288	46,033	49,380	137,701
Jutiapa	37,140	46,908	68,473	152,521
Petén	11,914	8,906	21,512	42,332
Quetzaltenango	19,073	63,880	45,519	128,472
Quiché	49,337	134,446	13,770	197,553
Retalhuleu	33,137	29,212	37,576	99,925
Sacatepequez	19,395	19,795	14,712	53,902
San Marcos	44,445	47,296	83,082	174,823
Santa Rosa	22,801	44,438	49,922	117,161
Solola	17,204	58,581	20,864	96,649
Suchitepequez	25,201	30,248	21,951	77,400
Totonicapán	14,445	36,364	13,464	64,273
Zacapa	16,035	11,334	34,138	61,507
<b>Total general</b>	<b>608,829</b>	<b>922,736</b>	<b>787,675</b>	<b>2,319,240</b>

Fuente: Profer, MAGA, octubre 2003.

## Año 2002

<b>Departamento</b>	<b>15-15-15</b>	<b>20-20-0</b>	<b>Urea</b>	<b>Total</b>
Alta Verapaz	22,017	30,085	16,843	68,945
Baja Verapaz	23,005	39,543	34,159	96,707
Chimaltenango	29,810	50,917	45,615	126,342
Chiquimula	46,996	34,052	41,159	122,207
El Progreso	17,436	18,773	19,984	56,193
Escuintla	35,502	6,309	91,574	133,385
Guatemala	18,849	21,429	22,771	63,049
Huehuetenango	57,737	87,208	60,682	205,627
Izabal	16,371	12,122	16,248	44,741
Jalapa	40,737	40,507	45,418	126,662
Jutiapa	51,955	42,141	69,187	163,283
Petén	21,520	13,640	19,769	54,929
Quetzaltenango	31,680	49,293	44,063	125,036
Quiché	58,634	155,415	10,634	224,683
Retalhuleu	26,414	14,109	68,860	109,383
Sacatepequez	11,287	20,890	17,871	50,048
San Marcos	39,694	67,677	57,735	165,106
Santa Rosa	40,698	37,658	42,801	121,157
Solola	27,831	44,506	28,588	100,925
Suchitepequez	24,520	24,987	51,435	100,942
Totonicapán	19,193	30,312	24,211	73,716
Zacapa	21,283	16,913	21,732	59,928
<b>Total general</b>	<b>683,169</b>	<b>858,486</b>	<b>851,339</b>	<b>2,392,994</b>

Fuente: Profer, MAGA, octubre 2003.

## Año 2003

<b>Departamento</b>	<b>15-15-15</b>	<b>20-20-0</b>	<b>Urea</b>	<b>Total</b>
Alta Verapaz	25,315	52,608	14,477	92,400
Baja Verapaz	25,617	49,190	45,493	120,300
Chimaltenango	37,657	81,320	40,623	159,600
Chiquimula	51,703	40,158	51,539	143,400
El Progreso	23,365	25,156	26,779	75,300
Escuintla	46,348	0	100,052	146,400
Guatemala	18,924	21,514	22,862	63,300
Huehuetenango	80,203	125,247	89,150	294,600
Izabal	10,661	18,819	21,521	51,001
Jalapa	53,550	53,246	59,703	166,499
Jutiapa	56,320	45,681	74,999	177,000
Petén	20,097	16,006	20,298	56,401
Quetzaltenango	38,027	62,359	57,714	158,100
Quiché	76,105	207,172	8,023	291,300
Retalhuleu	25,781	25,268	94,451	145,500
Sacatepequez	13,125	30,293	14,782	58,200
San Marcos	45,694	84,725	76,280	206,699
Santa Rosa	50,007	45,047	62,746	157,800
Solola	35,077	66,092	26,031	127,200
Suchitepequez	30,922	30,823	75,655	137,400
Totonicapán	19,932	43,956	35,712	99,600
Zacapa	25,570	15,320	31,110	72,000
<b>Total general</b>	<b>810,000</b>	<b>1,140,000</b>	<b>1,050,000</b>	<b>3,000,000</b>

Fuente: Profer, MAGA, octubre 2003. Estos números no son los datos finales.



**Anexo IV: Entrega de otros insumos agrícolas, 2003.****Abono orgánico**

DEPARTAMENTO	Sacos Pagados en Banrural	Asignado	% Depositado
ALTA VERAPAZ	0	0	0.00%
BAJA VERAPAZ	5,030	5,000	100.60%
CHIMALTENANGO	3,000	3,000	100.00%
CHIQUMULA	0	0	0.00%
EL PROGRESO	0	0	0.00%
ESCUINTLA	0	0	0.00%
GUATEMALA	0	0	0.00%
HUEHUETENANGO	7,040	6,000	117.33%
IZABAL	0	0	0.00%
JALAPA	9,010	7,000	128.71%
JUTIAPA	0	0	0.00%
PETEN	0	0	0.00%
QUETZALTENANGO	5,000	5,000	100.00%
QUICHE	6,728	5,000	134.56%
RETALHULEU	0	0	0.00%
SACATEPEQUEZ	1,000	1,000	100.00%
SAN MARCOS	1,250	0	0.00%
SANTA ROSA	0	0	0.00%
SOLOLA	6,151	6,000	102.52%
SUCHITEPEQUEZ	0	0	0.00%
TOTONICAPAN	570	2,000	28.50%
ZACAPA	0	0	0.00%
<b>Totales</b>	<b>44,779</b>	<b>40,000</b>	<b>111.95%</b>

Fuente: Profer, MAGA, al 5 de octubre 2003.

**Semilla certificada**

DEPARTAMENTO	FRIJOL		Maiz	Sacos Pagados en Banrural	Asignado	% Depositado
	ICTA	HUNAPU	HB83			
ALTA VERAPAZ	0	0	108	108	1,600	6.75%
BAJA VERAPAZ	56	30	898	984	1,820	54.07%
CHIMALTENANGO	0	643	1	644	660	97.58%
CHIQUMULA	549	8	895	1,451	3,200	45.34%
EL PROGRESO	47	67	497	607	2,660	22.82%
ESCUINTLA	0	0	2,394	2,335	2,400	97.29%
GUATEMALA	192	10	349	551	940	58.62%
HUEHUETENANGO	1	115	720	826	1,100	75.09%
IZABAL	0	0	302	302	400	75.50%
JALAPA	49	0	598	647	3,190	20.28%
JUTIAPA	303	26	1,297	1,583	3,570	44.34%
PETEN	129	2	1,119	1,233	2,800	44.04%
QUETZALTENANGO	134	83	743	959	2,098	45.71%

DEPARTAMENTO	FRIJOL		Maiz	Sacos Pagados en Banrural	Asignado	% Depositado
	ICTA	HUNAPU	HB83			
QUICHE	0	0	0	0	0	0.00%
RETALHULEU	0	0	1,998	1,998	2,000	99.90%
SACATEPEQUEZ	0	76	3	79	60	131.67%
SAN MARCOS	76	182	1,093	1,345	3,400	39.56%
SANTA ROSA	104	0	1,988	2,079	2,480	83.83%
SOLOLA	0	0	0	0	0	0.00%
SUCHITEPEQUEZ	0	0	1,787	1,787	1,800	99.28%
TOTONICAPAN	0	93	2	95	120	79.17%
ZACAPA	55	0	774	827	1,120	73.84%
<b>Totales</b>	<b>1,695</b>	<b>1,335</b>	<b>17,566</b>	<b>20,596</b>	<b>37,418</b>	<b>55.04%</b>

Fuente: Profer, MAGA, al 5 de octubre 2003.

### Herramientas

DEPARTAMENTO	Paquetes Pagados en Banrural	Paquetes Asignados	% Depositado
ALTA VERAPAZ	185	24,030	0.77%
BAJA VERAPAZ	812	6,690	12.14%
CHIMALTENANGO	4,191	13,800	30.37%
CHIQUIMULA	121	9,360	1.29%
EL PROGRESO	1,333	4,320	30.86%
ESCUINTLA	1,176	16,680	7.05%
GUATEMALA	4,060	30,930	13.13%
HUEHUETENANGO	5,851	26,190	22.34%
IZABAL	1,742	9,720	17.92%
JALAPA	66	7,530	0.88%
JUTIAPA	2,143	12,030	17.81%
PETEN	2,401	11,340	21.17%
QUETZALTENANGO	775	19,320	4.01%
QUICHE	0	20,280	0.00%
RETALHULEU	601	7,470	8.05%
SACATEPEQUEZ	1,994	7,680	25.96%
SAN MARCOS	2,403	24,600	9.77%
SANTA ROSA	1,414	9,330	15.16%
SOLOLA	2,505	9,510	26.34%
SUCHITEPEQUEZ	2,447	12,510	19.56%
TOTONICAPAN	0	10,500	0.00%
ZACAPA	953	6,180	15.42%
<b>Totales</b>	<b>37,173</b>	<b>300,000</b>	<b>12.39%</b>

Fuente: Profer, MAGA, al 5 de octubre 2003.

**Anexo V: Inversión con recursos del Fondo 2 KR**

<b>Año aprobado</b>	<b>Monto autorizado (en Q.)</b>	<b>Monto ejecutado (en Q.)</b>	<b>Proyecto</b>
1997	1,591,761.00	1,591,761.00	Rehabilitación del sistema de bombeo de la unidad de riego Llano de Piedra, para el rescate de la actividad agropecuaria de Zacapa y Estanzueta.
1997	311,173.00	311,173.00	Rehabilitación del sistema de bombeo de la unidad de riego El Progreso.
1997	264,590.14	264,590.14	Producción, almacenamiento y comercialización de semilla de papa certificada, San Pedro Sacatepequez.
1997	320,000.00	320,000.00	Creación de un fondo revolvente para la tecnificación del cultivo de café, Palin.
1997	530,250.00	530,250.00	Proyecto de desarrollo integral El Goso, Jalpatagua.
1997	829,381.35	829,381.35	Proyecto de rehabilitación y protección de la obra de derivación de conducción de la unidad de riego Ocós.
1998	24,000,000.00	24,000,000.00	Programa de rehabilitación y modernización del sistema de riego en Guatemala.
1999	6,595,671.78	6,595,671.78	Proyecto de riego, Jacaltenango.
1999	78,688.55	78,688.55	Proyecto de miniriego, Aguacatán.
1999	73,738.57	73,738.57	Proyecto de miniriego, Aguacatán
1999	853,825.27	853,825.27	Proyecto de riego, Camotán.
2001	4,288,546.60	4,233,297.00	Proyecto de seguridad alimentaria para las zonas dañadas por efecto de irregularidades en el comportamiento de lluvias.
2002	15,473,532.55	15,473,532.55	Plan emergente de atención a comunidades en extrema pobreza (fase I).
2003	6,554,666.00	6,554,666.00	Fortalecimiento del programa Hogares Comunitarios, SOSEP.
2003	9,249,670.00	0.00	Reducción de conflictos en el área de adyacencia Petén – Guatemala y Belice, a través de proyectos productivos.
2003	10,000,000.00	0.00	Plan emergente de atención a comunidades en extrema pobreza

			(fase II).
--	--	--	------------

Fuente: Cooperación Externa, MAGA, octubre 2003.